

Granice EU uvjetovanosti: Demokratska reforma i retorička europeizacija u Bosni i Hercegovini

SAŽETAK

Spori i neujednačeni napredak Bosne i Hercegovine prema članstvu u Europskoj uniji naglašava ograničenja EU uvjetovanosti u postkonfliktnim i duboko podijeljenim društvima. Unatoč opsežnom angažmanu EU i usvajanju brojnih zakona i institucija inspiriranih EU, demokratska konsolidacija u Bosni i Hercegovini ostaje nepotpuna. Ovaj članak ispituje zašto je europeizacija koju provodi EU proizvela pretežno formalne, a ne suštinske demokratske promjene. Oslanjajući se na teoriju demokratizacije i model vanjskih poticaja europskih uvjeta, članak tvrdi da je učinkovitost europskih uvjeta u BiH ograničena padom kredibiliteta poticaja, rastućim troškovima usvajanja na domaćem nivou i strateškom upotrebom retoričkog djelovanja političkih elita. Analiza nadalje pokazuje kako ustavni okvir Bosne i Hercegovine, utemeljen na Daytonu, karakteriziran institucionalnom fragmentacijom i višestrukim točkama veta, olakšava opstrukciju reformi i slabi odgovornost.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, europske integracije, uvjetovanost EU, demokratizacija, Daytonski ustavni okvir, političke elite

UVOD

Više od tri desetljeća nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, Bosna i Hercegovina (BiH) i dalje je formalno posvećena članstvu u Europskoj uniji, no njezin napredak prema pristupanju bio je spor, neujednačen i više puta prekidan političkim krizama. Iako je EU uložila značajna politička, financijska i normativna sredstva u poslijeratnu obnovu i europeizaciju Bosne i Hercegovine, zemlja se i dalje bori sa slabim demokratskim institucijama, ograničenom provedbom vladavine prava i upornom političkom opstrukcijom. Ovaj paradoks, opsežno formalno usklađivanje sa zahtjevima EU u kombinaciji s ograničenom suštinskom demokratskom transformacijom, postavlja važna pitanja o učinkovitosti europskih uvjeta u duboko podijeljenim, postkonfliktnim društvima.

* Odjel za Sociologiju, Fakultet umjetnosti, Sveučilište u Ljubljani;
ana.jeseperkovic@ff.uni-lj.si.

Politika proširenja EU-a povijesno se smatra jednim od najuspješnijih instrumenata vanjske politike Unije, posebno u srednjoj i istočnoj Europi, gdje je uvjetovanost doprinijela demokratskoj konsolidaciji i institucionalnim reformama (Grabbe 2006). Međutim, na zapadnom Balkanu, a posebno u Bosni i Hercegovini, transformativna moć proširenja bila je daleko ograničenija (Ješe Perković 2014). Unatoč usvajanju brojnih zakona, strategija i institucionalnih reformi inspiriranih EU-om, Bosna i Hercegovina se još uvijek široko klasificira kao hibridni politički režim (Economist Intelligence Unit 2024), karakteriziraju ga ukorijenjene etnonacionalne strukture moći, klijentizam i osporavana državna vlast. Postojanost ovih nedostataka sugerira da je europeizacija u Bosni i Hercegovini ostala uglavnom formalna i instrumentalna, a ne duboko internalizirana.

Ovaj članak ispituje proces integracije Bosne i Hercegovine u EU kroz kombiniranu prizmu teorije demokratizacije, europeizacije i uvjetovanosti EU, s posebnim naglaskom na ulogu domaćih političkih elita. Tvrdi se da se ograničena učinkovitost uvjetovanosti EU u Bosni i Hercegovini ne može objasniti isključivo složenom ustavnom arhitekturom zemlje ili postkonfliktnim naslijeđem. Umjesto toga, članak ističe strateško ponašanje političkih elita, koje se često upuštaju u ono što se može opisati kao „retoričko djelovanje“ (Schimmelfennig 2003): javno odobravanje normi i ciljeva EU bez odgovarajuće spremnosti za provedbu reformi koje ugrožavaju uspostavljene mreže pokroviteljstva i etnički segmentirane aranžmane moći.

Članak dalje smješta zaustavljenu europeizaciju Bosne i Hercegovine u širi regionalni i geopolitički kontekst. Nakon godina „umora od proširenja“, EU je nedavno ponovno naglasila proširenje kao strateški prioritet, posebno u svjetlu ruske invazije na Ukrajinu i rastuće geopolitičke konkurencije na Zapadnom Balkanu. Status kandidata Bosne i Hercegovine, dodijeljen u prosincu 2022., simbolizirao je obnovljeni angažman EU. Međutim, ovaj geopolitički zaokret također je otkrio ograničenja utjecaja EU kada nedostaje domaća politička volja i kada je zabrinutost za stabilnost povijesno imala prednost nad demokratskom provedbom.

Kombinirajući teorijske uvide iz literature o europeizaciji i vanjskim poticajima s empirijskim dokazima iz izvješća Europske komisije o pojedinim zemljama i nedavnih znanstvenih analiza, ovaj članak doprinosi tekućim raspravama o granicama demokratizacije koju vodi EU. Bosna i Hercegovina služi kao ključni slučaj za razumijevanje kako uvjeti EU funkcioniraju ili ne funkcioniraju u kontekstima obilježenim institucionalnom fragmentacijom, etno-nacionalnom politikom veta i otporom elita reformama. Članak tvrdi da bez jače društvene potražnje za demokratskim upravljanjem i dosljednije provedbe uvjeta, pristupanje EU riskira da ostane uglavnom simboličan

proces, karakteriziran formalnim pridržavanjem bez suštinske demokratske konsolidacije.

Članak se nastavlja na sljedeći način. Naredni odjeljak ocrtava teorijski okvir demokratizacije, europeizacije i uvjeta EU. Zatim analizira ulogu političkih elita i retoričkog djelovanja na putu Bosne i Hercegovine prema EU, nakon čega slijedi ispitivanje institucionalne opstrukcije, nepoštivanja ustavnih odredbi i nedavnih geopolitičkih promjena u politici proširenja EU. Zaključak se osvrće na implikacije bosanskog slučaja za proširenje EU u širem smislu i razmatra uvjete pod kojima europeizacija može postati istinski transformativni proces.

DEMOKRATIZACIJA, EUROPEIZACIJA I EUROPSKI UVJETI

Proširenje EU prema istoku dugo se analiziralo kroz prizmu teorije demokratizacije. Demokratizacija se obično shvaća kao „postupni uspon demokratskih institucija“ (della Porta 2003). Prema della Porti (2003: 52–57), taj proces oblikuju tri međusobno povezana čimbenika: ekonomski razvoj, politička kultura i razvoj civilnog društva. Iako postoje značajne iznimke, više razine ekonomskog razvoja i materijalnog prosperiteta obično podržavaju stabilniju i otporniju demokratsku vladavinu (Dahl 1998). Politička kultura, koja se znatno razlikuje među društvima, igra posebno važnu ulogu u oblikovanju političkog ponašanja, institucionalnih performansi i poštivanja političkog poretka i vladavine prava (della Porta 2003: 55). Kako Pridham (2005: 14) dalje tvrdi, demokratizacija političke kulture ključna je za dovršetak demokratske konsolidacije; međutim, to je ujedno i dimenzija demokratizacije koja oduzima najviše vremena, jer zahtijeva postupnu internalizaciju demokratskih normi i vrijednosti na društvenoj razini.

Postoji široko znanstveno slaganje da je demokratska tranzicija dugotrajan i često neujednačen proces, koji potencijalno može trajati godinama, desetljećima ili čak generacijama dok ne kulminira demokratskom konsolidacijom (Dahl 1971; 1998; Mason 1996; Linz i Stepan 1996). Kao što Dahl (1971: 44) upozorava, etnički nacionalizam može predstavljati ozbiljan izazov demokratizaciji vlada, posebno u podijeljenim društvima, potkopavajući institucionalnu stabilnost, demokratski legitimitet i političku uključenost. Ovi uvidi posebno su relevantni za postkonfliktna i multietnička društva, gdje se demokratizacija odvija uz neriješene identitetske sukobe, slabe državne kapacitete i krhke političke institucije.

Unutar ovog teorijskog okvira, europeizacija je konceptualizirana kao ključni vanjski pokretač demokratskih promjena. Europeizacija se odnosi na proces kroz koji politike, pravila i institucionalne prakse Europske unije oblikuju promjene u domaćim strukturama i političkim izborima zemalja

kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja (Noutcheva i Tocci 2004). U tom smislu, obuhvaća i usklađenost sa zahtjevima za pristupanje EU i šire usvajanje normi, politika i institucionalnih modela EU (Grabbe 2006). U srednjoj i istočnoj Europi (SIE), europeizacija je bila usko isprepletena sa širim procesima postsocijalističke tranzicije i modernizacije, što pomaže objasniti i konceptualnu širinu i analitičku korisnost koncepta (Grabbe 2006). Slična dinamika vrijedi i za Zapadni Balkan; međutim, europeizacija u ovoj regiji odvijala se u dodatnom kontekstu poslijeratnog pomirenja, izgradnje države i obnove, što je proces učinilo složenijim, politički osjetljivijim i osporavanijim.

Proces pristupanja EU nastojao je potaknuti demokratsku tranziciju prvenstveno putem mehanizma političke uvjetovanosti. Usvajanjem pravne stečevine EU, države Zapadnog Balkana formalno sudjeluju u europeizaciji usklađivanjem svojih pravnih i institucionalnih okvira sa standardima EU. Politička uvjetovanost povezuje konkretne nagrade, poput napretka u pregovorima o pristupanju, liberalizacije viznog režima ili pristupa financijskoj pomoći, s ispunjavanjem određenih političkih kriterija, uključujući slobodne i poštene izbore, vladavinu prava i poštivanje ljudskih i manjinskih prava. Ovaj pristup institucionaliziran je Kopenhagenskim kriterijima (1993.), koji od zemalja kandidatkinja zahtijevaju da pokažu stabilne demokratske institucije, funkcionalna tržišna gospodarstva i pridržavanje vladavine prava.

Schimmelfennigov i Sedelmeierov (2005) model vanjskih poticaja objašnjava usklađenost s uvjetovanošću EU kao rezultat racionalnog izračuna troškova i koristi. Države kandidatkinje vjerojatnije će usvojiti pravila EU kada očekivane koristi od usklađenosti, ponajviše članstvo u EU ili značajna financijska potpora, nadmašuju domaće političke i ekonomske troškove reformi. Njihova analiza proširenja iz 2004. i 2007. pokazuje da se, nakon što je članstvo u EU postalo vjerodostojna perspektiva, politička uvjetovanost pojavila kao primarni pokretač europeizacije, pri čemu je usvajanje pravila pomno pratilo i vjerodostojnost obećanja EU i relativno niske troškove usklađenosti za aktualne vlade. Istovremeno, upozoravaju da je velik dio ovog usvajanja pravila često bio površan i da bi napredak mogao stagnirati ili se čak preokrenuti nakon što pritisak EU oslabi. Čak i tijekom procesa pristupanja, reforme su često bile selektivne i ograničenog opsega, što sugerira da je dublja internalizacija demokratskih normi ostala krhka (Schimmelfennig i Sedelmeier 2005). Ovo ograničenje pomaže objasniti zašto se sama europeizacija često pokazala nedovoljnom za uspostavu potpuno funkcionalnih liberalnih demokracija.

Schimmelfennig i Sedelmeier (2005: 8) razlikuju različite oblike usvajanja pravila: formalno usvajanje, koje se odnosi na prenošenje pravila EU u nacionalno zakonodavstvo; bihevioralno usvajanje, mjereno mjerom

u kojoj se politički akteri u praksi pridržavaju tih pravila; i komunikativno ili diskurzivno usvajanje, koje podrazumijeva uključivanje normi EU kao pozitivnih referentnih točaka u domaći politički diskurs. Europeizaciju stoga može voditi EU, gdje se reforme ne bi dogodile bez intervencije EU, ili domaći utjecaj, odražavajući endogene poticaje za reforme i lokalno vlasništvo (Schimmelfennig i Sedelmeier 2005: 9).

Na zapadnom Balkanu demokratska tranzicija ostaje nepotpuna i neujednačena, a napredak je često bio uglavnom površan. Nakon proširenja „velikog praska“, utjecaj EU-a u regiji suočio se s dva velika izazova: padom kredibiliteta poticaja i rastućim troškovima usvajanja na domaćem nivou (Schimmelfennig i Sedelmeier 2020). Vlade se često pridržavaju standarda EU-a na zakonodavnoj ili administrativnoj razini, dok provedba i provođenje ostaju slabi. Ovaj obrazac podsjeća na događaje u Slovačkoj tijekom 1990-ih pod Vladimirom Mečiarom, gdje je demokratsko nazadovanje u konačnici preokrenuto utjecajem kredibilne perspektive članstva u EU, što je ojačalo oporbene snage i olakšalo demokratske reforme nakon izbornih promjena (Vachudova 2005). Međutim, na zapadnom Balkanu ovaj je izazov izraženiji zbog duboko ukorijenjene korupcije, slabih državnih institucija i bliskih veza između političkih elita i organiziranog kriminala.

Štoviše, „umor od proširenja“ EU nakon 2007. i unutarnje rasprave o njezinom integracijskom kapacitetu učinile su obećanja o članstvu Zapadnom Balkanu sve dvosmislenijima i uvjetovanijima, čime su oslabile transformativnu privlačnost konačnog pristupanja (Schimmelfennig i Sedelmeier 2020). Političke elite u regiji često se upuštaju u retoričko pridržavanje normi EU prvenstveno kako bi očuvale svoju moć, a ne iz istinske predanosti demokratskim reformama. Kao rezultat toga, pravila EU se neravnomjerno i selektivno provode u različitim područjima politike, a ukupni tempo demokratizacije ostaje spor, što je dosljedno dokumentirano u procjenama Europske komisije i međunarodnih organizacija za ljudska prava.

Ti su izazovi posebno izraženi u Bosni i Hercegovini, gdje su nedavni etnički sukobi, osporavana državnost i ukorijenjene nacionalističke mreže značajno povećali političke troškove ispunjavanja zahtjeva EU. Džihić i Wieser (2011), koji su 2011. godine ispitivali utjecaj uvjetovanosti EU na demokratizaciju u Bosni i Hercegovini, primijetili su da je učinkovitost uvjetovanosti EU oslabila, jer su troškovi ispunjavanja za domaću političku elitu rasli. U posljednjih 15 godina ti se troškovi nisu smanjili. Mnogi zahtjevi EU izravno ugrožavaju klijentelističke aranžmane i etnički segmentirane strukture moći (Schimmelfennig i Sedelmeier 2020). Kao što Schimmelfennig i Sedelmeier (2020) primjećuju, opadajuća vjerodostojnost članstva u EU potkopala je učinkovitost pretpristupne uvjetovanosti na Zapadnom Balkanu, pomažući

objasniti zašto su reforme u regiji zaostajale za putanjom Srednje i Istočne Europe. Vachudovina (2005) razlika između pasivne i aktivne poluge dodatno pojačava ovaj argument: dok sama perspektiva članstva (pasivna poluga) može pružiti poticaje za reforme, aktivno i dosljedno provođenje uvjeta, kroz jasne zahtjeve i vjerodostojne sankcije, osnažuje demokratske promjene jačanjem reformističkih aktera na domaćem terenu. Međutim, na Zapadnom Balkanu aktivni utjecaj EU-a često je bio nedosljedan ili ograničen, kako zbog vlastitih strateških oklijevanja EU-a, tako i zbog sposobnosti lokalnih elita da odgađaju, zaobilaze ili selektivno ispunjavaju uvjete EU-a (Vasilev 2011).

BOSNA I HERCEGOVINA, POLITIČKE ELITE I RETORIČKO DJELOVANJE

Kao što brojni znanstvenici naglašavaju (Bieber 2012; Vachudova 2014; Pejanović i Šehić 2016; Schimmelfennig i Sedelmeier 2020), jedna od temeljnih prepreka demokratskoj konsolidaciji i učinkovitoj europeizaciji u Bosni i Hercegovini leži u izvanrednoj složenosti njezine ustavne i institucionalne arhitekture. Uspostavljena Daytonskim mirovnim sporazumom, državna struktura karakterizirana je višestrukim slojevima upravljanja, preklapajućim nadležnostima i opsežnim pravom veta, što često paralizira procese donošenja odluka. Posljedično, Bosna i Hercegovina se često bori s usvajanjem čak i rutinskih političkih odluka, a kamoli dalekosežnih strukturnih reformi potrebnih za pristupanje EU.

Značajan broj bosanskih znanstvenih radova¹ identificira ustavnu reformu, često shvaćenu kao ukidanje ili dubinsku reviziju daytonskog ustavnog okvira, kao nužan preduvjet za demokratsku konsolidaciju. Međutim, s obzirom na konstantnu nemogućnost političkih elita da postignu dogovor čak i o manjim institucionalnim pitanjima, ustavna reforma trenutno ostaje politički neizvediva. U tim okolnostima, pristupanje Bosne i Hercegovine Europskoj uniji zamislivo je samo u njenom postojećem ustavnom obliku, odnosno kao države strukturirane po Daytonskom sporazumu. To posebno naglašava ulogu građana i birača. Komparativna iskustva iz srednje i istočne Europe, poput Slovačke pod Vladimirom Mečiarom ili Češke tijekom neliberalnog zaokreta pod Václavom Klausom, pokazuju da se neliberalne demokratske putanje mogu preokrenuti kada birači odlučno podrže proeuropske i liberalno-demokratske snage na glasačkim kutijama. Sličan put ostaje teoretski moguć u

¹ U zborniku *Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosna i Hercegovina* koji su uredili Mirko Pejanović i Zijad Šehić, a 2016. godine objavila Akademija nauka i umjetnosti BiH, razni autori govore o transformaciji, problemima i preprekama postdaytonske Bosne i Hercegovine.

Bosni i Hercegovini. Tek kada proeuropski liberalni demokrati preuzmu vlast u oba entiteta, sama ustavna reforma može postati politički održiva.

Proces pristupanja EU je u svojoj srži proces demokratizacije i političke transformacije. Njegov uspjeh stoga ne ovisi samo o formalnom institucionalnom usklađivanju već i o održivoj društvenoj potražnji za demokratskim upravljanjem. Birači igraju ključnu ulogu u prisiljavanju političkih elita da se pridržavaju europskog puta i sprječavanju strateškog nazadovanja.

FORMALNA USKLAĐENOST I OGRANIČENA DEMOKRATSKA TRANSFORMACIJA

Putanja Bosne i Hercegovine prema EU obilježena je opsežnim korpusom strategija, akcijskih planova i zakonodavstva usvojenog pod pokroviteljstvom EU, čime je zemlja formalno usklađena s europskim standardima. Od početka 2000-ih, BiH je uspostavila ili reformirala širok raspon institucija u skladu s Procesom stabilizacije i pridruživanja, uključujući državno pravosudno i tužiteljsko vijeće, koordinacijska tijela za europske integracije i agencije za borbu protiv korupcije. Godišnja izvješća Europske komisije o pojedinim zemljama dosljedno priznaju taj formalni napredak i dokumentiraju područja djelomične usklađenosti s pravnom stečevinom EU.

Međutim, dubina demokratizacije nije pratila ovaj formalni napredak. Bosna i Hercegovina se i dalje klasificira kao „hibridni režim“ (Economist Intelligence Unit 2024), karakteriziraju ga trajne slabosti u upravljanju, vladavini prava i političkoj kulturi. Unatoč dugotrajnom angažmanu EU, demokratska konsolidacija ostaje nepotpuna, što postavlja pitanje zašto opsežno poštivanje reformi koje je propisala EU nije uspjelo rezultirati značajnim demokratskim promjenama.

Središnje objašnjenje leži u instrumentalnoj i izvana vođenoj prirodi reformi. Političke elite u Bosni i Hercegovini često su pristupale uvjetima EU kao tehničkoj kontrolnoj listi, a ne kao transformativnom političkom projektu (Vasilev 2011; Džananović 2025). U teorijskom smislu, to odgovara onome što Schimmelfennig (2003) konceptualizira kao retoričko djelovanje: strateško korištenje diskursa kompatibilnog s EU i simboličke usklađenosti kako bi se osigurale vanjske nagrade, a istovremeno izbjegle dublje domaće promjene.

Konkretni primjeri ilustriraju ovaj obrazac. Pod stalnim pritiskom EU, Bosna i Hercegovina je u ožujku 2024. usvojila Zakon o sukobu interesa na državnoj razini. Europska komisija (European Commission 2024) pozdravila je to kao „značajan korak naprijed“ u usklađivanju s europskim standardima, istovremeno napominjući da zakon „još nije u potpunosti usklađen s europskim standardima“, što ukazuje na prisutnost razvodnjenih odredbi i pravnih rupa. Slično tome, usvajanje strategije i akcijskog plana za borbu protiv korupcije u

lipnju 2024. predstavljalo je formalno poboljšanje, no provedba je i dalje slaba. Komisija je izričito istaknula selektivno i netransparentno pravosudno praćenje, uz kontinuirani politički pritisak i zastrašivanje u slučajevima povezanim s korupcijom (European Commission 2024).

Ovi događaji primjer su šireg obrasca djelomične usklađenosti: pravila kompatibilna s EU usvajaju se u formi, često nakon duljih odgoda i intenzivnog lobiranja EU, ali njihova suštinska provedba i provođenje ostaju ograničeni. U smislu teorije europeizacije, Bosna i Hercegovina pokazuje formalno usvajanje pravila bez odgovarajuće bihevioralne ili normativne internalizacije.

INSTITUCIONALNA FRAGMENTACIJA I OPSTRUKCIJA

Ovaj obrazac pojačava institucionalna fragmentacija Bosne i Hercegovine. Daytonski sustav, koji se sastoji od dva visoko autonomna entiteta (Federacije BiH i Republike Srpske), Brčko distrikta i slabe središnje države ovisne o etničkom konsenzusu, stvara višestruke točke veta koje omogućuju političku opstrukciju. Čak su se i dobro uspostavljeni mehanizmi koordinacije s EU, poput Direkcije za europske integracije, mučili u osiguravanju koherentne provedbe reformi.

U izvješću Europske komisije za 2025. godinu navodi se da, „iako su vlasti Bosne i Hercegovine nastavile javno izjavljivati svoju političku predanost strateškom cilju europskih integracija, dinamika reformi zastala je u razdoblju izvješćivanja, a usvojen je samo vrlo ograničen broj reformi“. Valja napomenuti da do kraja 2025. godine Bosna i Hercegovina nije imenovala nacionalnog koordinatora za IPA-u niti glavnog pregovarača za pristupne pregovore, što ukazuje na slabu političku odgovornost za program reformi EU.

Europska komisija također izvještava da je BiH „pokazala određeni angažman u provedbi Plana rasta za Zapadni Balkan kroz njegova četiri stupa: (i) postupna integracija s jedinstvenim tržištem EU; (ii) regionalna ekonomska integracija; (iii) temeljne reforme; i (iv) povećana financijska potpora“ (European Commission 2025). Međutim, budući da bosanske vlasti nisu pripremile Agendu reformi, „u srpnju 2025. Europska komisija smanjila je indikativnu alokaciju za zemlju za 10%.“ Tek je tada BiH „usvojila Agendu reformi i podnijela je Europskoj komisiji na dogovor u rujnu 2025.“ (European Commission 2025: 3–4).

NEPOŠTIVANJE USTAVNIH ODREDBI I ESKALACIJA POLITIČKOG SUKOB

Dugogodišnji neuspjeh u provedbi presude Sejdić-Finci Europskog suda za ljudska prava iz 2009. godine utjelovljuje problem retoričkog poštivanja

bez suštinske reforme u Bosni i Hercegovini. Unatoč ponovljenim obvezama, ustavni amandmani koji omogućuju političko sudjelovanje manjina ostaju blokirani. Europska komisija dosljedno je naglašavala da je ustavna reforma ključna za demokratsko funkcioniranje i pristupanje EU, ponavljajući tu točku u uzastopnim izvješćima.

U novije vrijeme situacija se dodatno pogoršala. Izvješće Komisije iz 2024. izričito je navelo da funkcioniranje demokratskih institucija potkopavaju „uporni diskriminirajući elementi u ustavnoj strukturi“ i kontinuirano odbijanje vlasti Republike Srpske da provedu odluke Ustavnog suda, čime se dovodi u pitanje autoritet samog ustavnog poretka. Kriza je eskalirala 2025. godine kada su vlasti Republike Srpske usvojile zakonodavstvo kojim se potkopavaju državne institucije i temeljna prava nakon kaznene osude predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika. Te je zakone potom poništio Ustavni sud, a nakon potvrde njegove osude u žalbenom postupku, Dodik je smijenjen s dužnosti i zamijenjen privremenim predsjednikom (European Commission 2025).

Ova dugotrajna opstrukcija, koja sada traje dulje od desetljeća, značajno je otežala proces pristupanja Bosne i Hercegovine EU. Cijene snosi sama demokratska legitimnost: načelo građanske jednakosti ostaje neostvareno, manjine su isključene s najviših dužnosti, a ustavni autoritet se otvoreno osporava.

RETORIČKA PREDANOST I STRATEGIJA ELITE

Iako pro-EU retorika i dalje prevladava među većinom glavnih političkih aktera, političke elite na vlasti u Republici Srpskoj sve više zauzimaju otvoreno euroskeptične stavove. Štoviše, kako Džananović (2025: 7) pokazuje, Savez neovisnih socijaldemokrata (SNSD) i Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine (HDZ BIH) su, i pojedinačno i zajedno, opstruirali ključne faze procesa integracije u EU tijekom godina. Izvješće Europske komisije za 2025. godinu sažeto bilježi ovu dinamiku, napominjući da je, unatoč kontinuiranim javnim izjavama o predanosti integraciji u EU, proces reformi uglavnom zastao tijekom razdoblja izvješćivanja, s tek ograničenim brojem usvojenih zakona. Ovaj jaz između retoričke predanosti i suštinske reforme ilustrira strateško korištenje diskursa o EU od strane domaćih elita.

Istodobno, javna podrška članstvu u EU ostaje visoka. Prema službenim anketama, podrška pristupanju EU iznosila je otprilike 70% na nacionalnoj razini u 2025. godini, uključujući 46% u Republici Srpskoj – što i dalje premašuje otvoreno protivljenje. To stvara paradoks: iako je integracija u EU popularna među biračima, posebno izvan Republike Srpske, političke elite često instrumentaliziraju pro-EU retoriku dok se aktivno opiru reformama koje prijete mrežama pokroviteljstva i etno-nacionalnim strukturama moći.

Ova stalna razlika između retorike i stvarnosti narušava povjerenje među građanima i slabi utjecaj EU. S vremenom, rizik od stvaranja umora od reformi i cinizma potkopava transformativni potencijal uvjetovanosti EU. Bosanski slučaj stoga ilustrira ograničenja retoričkog djelovanja u stvaranju istinske demokratizacije, kada domaći politički poticaji ostaju u osnovi neusklađeni s liberalno-demokratskim normama.

PROŠIRENJE EU I GEOPOLITIČKE PROMJENE

Posljednjih godina EU je pokazao znakove rekalkibracije svog pristupa prema Bosni i Hercegovini i Zapadnom Balkanu, potaknute i unutarnjim refleksijama i vanjskim geopolitičkim pritiscima. Izbijanje rata u Ukrajini 2022. bio je ključni trenutak: naglasio je strateški imperativ čvrstog usidravanja Zapadnog Balkana u europskoj sferi kako bi se spriječilo da suparničke sile (npr. Rusija, Kina) iskoriste ranjivosti regije. Bruxelles je odgovorio ponovnim oživljavanjem narativa proširenja. Kao što jedna analiza politike primjećuje, „brutalna ruska invazija na Ukrajinu... podigla je geopolitičku važnost politike proširenja EU na vrh dnevnog reda EU“ (Armakolas et al. 2024: 3). EU je brzo reagirala kako bi dodijelila status kandidata Ukrajini i Moldaviji 2022. godine te, što je značajno za Bosnu i Hercegovinu, odobrila status kandidata samoj Bosni i Hercegovinu u prosincu 2022. nakon godina ambivalentnosti. To je označilo pomak od ranijeg opreza EU. U prošlosti su Francuska i neke druge države članice zaustavljale proširenje na Balkan zbog zabrinutosti oko apsorpcijskog kapaciteta EU i nazadovanja reformi; sada postoji veća spremnost da se razmotri uključivanje tih zemalja, makar samo radi „osiguranja granica“ i geopolitičkog utjecaja (Armakolas et al. 2024: 5).

Međutim, ovaj „novi zamah“ proširenja dolazi sa skupom svojih izazova i očekivanja. EU je jasno stavila do znanja da geopolitičko proširenje ne znači snižavanje standarda. Strategija proširenja iz 2023. ponovno je naglasila da je „članstvo u EU geostrateško ulaganje... temeljeno na zajedničkim vrijednostima“, implicirajući da kriteriji vladavine prava i demokracije ostaju ključni (Armakolas et al. 2024: 5). Zemljama zapadnog Balkana, uključujući Bosnu i Hercegovinu, stoga se govori da se, iako se vremenski okvir može ubrzati, od bitnih zahtjeva neće odustati. Zapravo, neki čelnici EU-a naveli su 2030. kao indikativni horizont za sljedeća proširenja – tijesan raspored koji bi zahtijevao od Bosne i Hercegovine da prođe kroz brze transformacije. Kako bi se olakšao napredak, Europska komisija je sredinom 2023. predložila Plan rasta za zapadni Balkan, s ciljem da se građanima prije punopravnog članstva donesu opipljive koristi od integracije. Za Bosnu i Hercegovinu, povjerenica Marta Kos istaknula je da EU putem Plana rasta može građanima ponuditi stvari poput uključivanja u Jedinствeno područje plaćanja u eurima (SEPA) i

ukidanja naknada za roaming – „neke od prednosti članstva u EU“ ponuđene odranije (European Western Balkans 2025). Ideja je potaknuti reforme tako da se rezultati učine neposrednijima i vidljivijima, suzbijajući umor od reformi i pokazujući dobru volju EU. Kos je izrazila žaljenje što je BiH „izgubila godinu i pol“ time što nije brzo usvojila novu Agendu reformi (paket socioekonomskih reformi vezan uz EU), dok su susjedi već imali koristi od Plana (European Western Balkans 2025). Ovako otvorena kritika dužnosnika EU odražava oštriju ljubav: BiH ne smije propustiti trenutnu priliku unutarnjim politikanstvom ili čekanjem izbornih ciklusa (European Western Balkans 2025).

Geopolitički kontekst također znači da je EU manje tolerantna prema akcijama koje bi mogle destabilizirati BiH ili je gurnuti bliže stranim sferama utjecaja. Secesionistička retorika i zakonodavne akcije RS-a izazvale su oštrije kritike i neke koordinirane zapadne odgovore (SAD i UK su ranije sankcionirali Dodika; EU je na kraju uslijedila sa svojim ograničenim mjerama). Dužnosnici EU-a, kako je navedeno, izričito su nazvali ove „destruktivne akcije“ usporavanjem reformi i ugrožavanjem ustavnog poretka (European Western Balkans 2025). U Bruxellesu su odnedavno shvatili da se stabilnost ne može postići na štetu zakonitosti – izravno odbacivanje stabilnosti. Ako su prije neki diplomati EU-a možda neformalno udovoljavali Dodiku kako bi dijalog ostao otvoren, sada je trend inzistirati na tome da nema kompromisa između udovoljavanja moćnicima i postizanja demokratskog napretka. U praksi to implicira da bi napredak BiH mogao uključivati suočavanje i marginalizaciju remetitelja, uz punu podršku EU, a ne beskrajni kompromis koji daje pravo veta akterima protiv reformi. EU to ne može učiniti jednostavno ako želi poštovati suverenitet BiH, ali jedan od načina je financijska uvjetovanost: značajna sredstva EU (posebno u okviru IPA III i potencijalnih novih investicijskih paketa) mogu se zadržati ili preusmjeriti ako se uvjeti (poput mjerila vladavine prava) flagrantno prekrše. Drugi način je politički kalendar: kandidatura za EU i pregovori daju reformističkim elementima u BiH jači argument pred biračima, a ako EU jasno okrivi određene čelnike za opstrukciju (kao što je počeo činiti), to bi moglo utjecati na domaću političku sudbinu.

Istodobno, unutarnja dinamika EU nameće oprez. Mnoge države članice i dalje su skeptične prema primanju zemlje institucionalno glomazne poput BiH, a da se prethodno ne vide nepovratne reforme. Sjećanja na poteškoće s Rumunjskom, Bugarskom (a sada i demokratskim nazadovanjem Mađarske) su svježja. Zato su poruke EU BiH sada dvostruke: ohrabrujuće – „vjerujemo u budućnost BiH u EU“, ali i stroge – „provedite reforme ili nećete napredovati“. Čelnici BiH reagirali su na različite načine. Premijerka Borjana Krišto (predsjedavajuća Vijeća ministara) izrazila je optimizam da će dugo odgađana Agenda reformi 2023. – 2027. biti usvojena, inzistirajući na tome

da je to „naša odgovornost“, a ne samo financiranje EU (European Western Balkans 2025). Njezino uvjeravanje da se Agenda „tiče svih ljudi u BiH“ pokušaj je da se reforme uokvire kao lokalno vlasništvo, a ne kao nametnute od strane inozemstva. U međuvremenu, jedan od trojice predsjednika, Denis Bećirović, bio je glasni zagovornik euroatlantskih integracija i otvoreno je okrivio Dodikove „destruktivne postupke“ za ometanje napretka (European Western Balkans 2025). Osim ove političke igre okrivljavanja, činjenica je da će se poštivanje uvjeta EU od strane BiH u budućnosti odvijati u kontekstu u kojem su ulozi veći nego ikad – za BiH, koja bi mogla zaostati dok susjedna Srbija, Crna Gora ili drugi napreduju, i za EU, koja vidi zatvaranje prozora za konsolidaciju svog susjedstva.

Ukratko, analiza BiH otkriva delikatan ples između vanjskog utjecaja i unutarnje inercije. Uvjetovanost EU postavila je dnevni red i osigurala i mrkvu (pomoć, status kandidata) i štap (implicitna prijetnja isključenjem ili izravnije, smanjenje financiranja i diplomatski pritisak). Postigla je konvergenciju na površinskoj razini: BiH danas ima daleko više zakona i institucija u skladu s EU nego prije 20 godina. Ipak, kvaliteta demokracije, mjerena u smislu odgovornosti, vladavine prava, pluralizma, poboljšala se samo marginalno. BiH je primjer granica vanjske demokratizacije: tamo gdje domaćim akterima nedostaje istinske predanosti i gdje međunarodna zajednica nije voljna provoditi uvjete uz rizik od nestabilnosti, napredak će biti zaustavljen. Istodobno, BiH nije izgubljen slučaj, njezino civilno društvo, mediji i mnogi građani ostaju prodemokratski i proeuropski orijentirani, a dijelovi njezine političke klase teže ispunjavanju standarda EU. Sljedećih nekoliko godina, pod pojačanim geopolitičkim poticajem, moglo bi odrediti može li BiH izaći iz obrasca prividne europeizacije i krenuti putem stvarne, održive demokratizacije.

ZAKLJUČAK

Ovaj članak ispituje dugotrajan i neravnomjeran put Bosne i Hercegovine prema članstvu u Europskoj uniji kroz kombiniranu prizmu demokratizacije, europeizacije i uvjetovanosti EU. Tvrdi se da se trajni jaz između formalnog poštivanja zahtjeva EU i ograničene suštinske demokratske transformacije ne može adekvatno objasniti samo postkonfliktnim nasljeđem ili ustavnom složenošću. Umjesto toga, Bosna i Hercegovina predstavlja slučaj u kojem je europeizacija vođena EU sustavno ograničena domaćim političkim poticajima, elitnim strategijama opstrukcije i opadajućom vjerodostojnošću uvjetovanosti EU.

Analiza pokazuje da, iako je BiH usvojila značajan korpus zakonodavstva i institucionalnih reformi inspiriranih EU, te su promjene uglavnom ostale površne. Političke elite često su se upuštale u retoričke akcije: javno

potvrđujući predanost europskim integracijama, dok su selektivno provodile reforme na načine koji čuvaju ukorijenjene mreže pokroviteljstva, etno-nacionalne strukture moći i kontrolu nad državnim resursima. Ovaj obrazac odgovara teorijskoj razlici između formalnog usvajanja pravila i bihevioralne ili normativne internalizacije. U BiH, europeizacija je pretežno poprimila prvi oblik, s ograničenim prijevodom u odgovorno upravljanje, učinkovitu vladavinu prava ili građansku jednakost.

Članak nadalje ističe kako je institucionalna arhitektura Bosne i Hercegovine utemeljena na Daytonu olakšala ovaj ishod. Mnoštvo prava veta, preklapajuće nadležnosti i etnički segmentirani mehanizmi donošenja odluka omogućili su političkim akterima prebacivanje odgovornosti, blokiranje reformi i izbjegavanje odgovornosti. Iako je ovaj institucionalni dizajn izvorno bio namijenjen osiguranju mira i uravnoteženju konkurentskih interesa, on je također učvrstio dominaciju elite i učinio demokratsku konsolidaciju posebno skupom. Uvjetovanost EU, koja se pokazala učinkovitom u srednjoj i istočnoj Europi pod uvjetima vjerodostojnih izgleda za članstvo i relativno niskih domaćih troškova usvajanja, stoga se susrela sa strukturnim i političkim ograničenjima u bosanskom kontekstu.

Nedavni događaji naglašavaju te izazove. Dugotrajno neprovođenje odluka Ustavnog suda, uz otvorene izazove ustavnom poretku od strane političkih elita u Republici Srpskoj, ilustrira u kojoj su mjeri troškovi usklađivanja za dominantne aktere nadmašili uočene koristi reforme. Izvješća Europske komisije više puta dokumentiraju te nedostatke, potvrđujući da demokratske institucije ostaju krhke i da se vladavina prava selektivno primjenjuje.

Istodobno, obnovljeni strateški naglasak na proširenju nakon ruske invazije na Ukrajinu ponovno je podigao Zapadni Balkan na dnevnom redu EU i rezultirao dugo očekivanim statusom kandidata za Bosnu i Hercegovinu. Međutim, ovaj geopolitički zaokret nije bitno promijenio logiku uvjetovanosti: članstvo u EU i dalje je uvjetovano vjerodostojnim demokratskim reformama, učinkovitom vladavinom prava i poštivanjem ustavnog poretka. Bosanski slučaj stoga ilustrira napetost između geopolitičke hitnosti i normativne dosljednosti u politici proširenja EU.

Konačno, nalazi sugeriraju da uvjetovanost EU sama po sebi ne može zamijeniti domaću političku volju. Dok vanjski poticaji mogu oblikovati programe reformi i pružiti važne mogućnosti, održiva demokratizacija zahtijeva aktivnu društvenu potražnju i izbornu odgovornost. Komparativna iskustva iz srednje i istočne Europe pokazuju da se neliberalne putanje mogu preokrenuti kada birači odlučno podrže proeuropske i liberalno-demokratske alternative. U Bosni i Hercegovini, gdje javna podrška članstvu u EU ostaje visoka među etničkim skupinama, takav put ostaje moguć, ali neostvaren.

Zaključno, Bosna i Hercegovina primjer je i potencijala i ograničenja demokratizacije vođene EU. Zemlja je postigla značajnu formalnu konvergenciju s europskim standardima, no demokratska konsolidacija još uvijek nije dovršena. Hoće li se trenutni geopolitički zamah pretvoriti u istinsku transformaciju ovisi o sposobnosti EU da dosljedno primjenjuje uvjetovanost i o sposobnosti bosanskog društva da političke elite pozove na odgovornost. Bez ove komplementarne dinamike, europeizacija riskira da ostane retorički projekt, a ne transformativni, ostavljajući Bosnu i Hercegovinu zarobljenom između formalne integracije i suštinske demokratske stagnacije.

LITERATURA

- Armakolas, Ioannis, Nikola Dimitrov, Isabelle Ioannides, Zoran Nechev, Oana Popescu-Zamfir and Valbona Zeneli (2024) "EU Enlargement to the Western Balkans: Where there is a will, there is a way". *IWM*. https://www.iwm.at/sites/default/files/inline-files/EF_Europe-final.pdf (9. 2. 2026)
- Bieber, Florian (2012) "Bosnia and Herzegovina since 1990". In: Sabrina P. Ramet (ed.), *Central and Southeast European Politics since 1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 311-327.
- Dahl, Robert (1998) *On democracy*. New Haven in London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven in London: Yale University Press.
- Della Porta, Donatella (2003) *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Direkcija za evropske integracije (2025) *Istraživanje javnog mnijenja: Stavovi građana o članstvu u Evropskoj uniji i procesu integracija u EU*. <https://www.dei.gov.ba/bs/istrazivanja-javnog-mnijenja> (5. 2. 2026)
- Džananović, Nedžma (2025) *Bosnia and Herzegovina and EU: European Path and Obstacles on the Way to Membership*. BSF, Research Paper. Skopje: IDEFE Publications. <https://balkanfoundation.com/wp-content/uploads/2025/05/BSF-Research-Paper-04.pdf> (9. 2. 2026)
- Džihic, Vedran and Angela Wieser (2011) "Incentives for democratisation? Effects of EU conditionality on democracy in Bosnia & Herzegovina". *Europe-Asia Studies* 63(10), 1803-1825. <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.618681>
- Economist Intelligence Unit (2024) *Democracy Index*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024-confirmation/> (10. 2. 2026)
- European Commission (2024) *Bosnia and Herzegovina 2024 Report*, SWD(2024) 691 final, Commission staff working document, Brussels, 30. 10. 2024. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/451db011-6779-40ea-b34b-a0eeda451746_en?filename=Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf (5. 2. 2026)
- European Commission (2025) *Bosnia and Herzegovina 2025 Report*, SWD(2025) 751 final, Commission staff working document, Brussels, 4. 11. 2025.

- ment.ec.europa.eu/document/download/5d8fc547-f8f8-456f-84e3-b38998acfafe_en?filename=bosnia-and-herzegovina-report-2025.pdf (9. 2. 2026)
- European Western Balkans (2025) "BiH cannot afford to lose more time waiting for the elections". *European Western Balkans*, 22 September 2025. <https://europeanwesternbalkans.com/2025/09/22/bih-cannot-afford-to-lose-more-time-waiting-for-the-elections/#:~:text=Addressing%20the%20media%20together%20with,the%20entity%20of%20Republika%20Srpska> (9. 2. 2026)
- Grabbe, Heather (2006) *The EU's Transformative Power*. Basingstoke: Palgrave.
- Ješe Perković, Ana (2014) "The European Union and the Democratization Process of the Western Balkans: A Critical Perspective". *Southeastern Europe* 38(1), 112-133. <https://doi.org/10.1163/18763332-03801005>
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Mason, David S. (1996) *Revolution and Transition in East-Central Europe*. Oxford: Westview Press.
- Noutcheva, Gergana and Nathalie Tocci (2004) "Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories". In: Bruno Coppieters et al. (eds), *Europeanization and Conflict Resolution*. Gent: Academia Press, 13-62.
- Pejanović, Mirko and Zijad Šehić (eds.) (2016) *Simpozij Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 19. novembra/studenoga 2015. godine. Zbornik radova*. Posebna izdanja CLXVI, Odjeljenje društvenih nauka 7, Odjeljenje humanističkih nauka 44. Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine. <https://bastina.anubih.ba/server/api/core/bitstreams/7a254db8-b2fb-480a-80e1-b99bfb6a5d5b/content> (9. 2. 2026)
- Pridham, Geoffrey (2005) *Designing democracy. EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier (2005) "Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe". In: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (ed.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell: University Press, 1-28.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier (2020) "The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited". *Journal of European Public Policy* 27(6), 814-833. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333>
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert and Heiko Knobel (2005) "The Impact of EU Political Conditionality". In: Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell: Cornell University Press, 29-50.
- Vachudova, Milada Anna (2005) *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.

Vachudova, Milada Anna (2014) "EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On". *Journal of Common Market Studies* 52(1), 122-138.

Vasilev, George (2011) "EU Conditionality and Ethnic Coexistence in the Balkans: Macedonia and Bosnia in a Comparative Perspective". *Ethnopolitics* 10, 51-76.

The Limits of EU Conditionality: Democratic Reform and Rhetorical Europeanization in Bosnia and Herzegovina

ABSTRACT

Bosnia and Herzegovina's slow and uneven progress towards European Union membership highlights the limits of EU conditionality in post-conflict and deeply divided societies. Despite extensive EU engagement and the adoption of numerous EU-inspired laws and institutions, democratic consolidation in Bosnia and Herzegovina remains incomplete. This article examines why EU-driven Europeanisation has produced predominantly formal, rather than substantive, democratic change. Drawing on democratisation theory and the external incentives model of EU conditionality, the article argues that the effectiveness of EU conditionality in BiH has been constrained by declining incentive credibility, rising domestic adoption costs and the strategic use of rhetorical action by political elites. The analysis further shows how Bosnia and Herzegovina's Dayton-based constitutional framework, characterised by institutional fragmentation and multiple veto points, facilitates reform obstruction and weakens accountability.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, European integration, EU conditionality, democratization, Dayton constitutional framework, political elites