

BOSNA I HERCEGOVINA IZMEĐU DAYTONSKOG USTAVA I EUROPSKOG USTAVNOG IDENTITETA / BOSNIA AND HERZEGOVINA BETWEEN THE DAYTON CONSTITUTION AND EUROPEAN CONSTITUTIONAL IDENTITY

Franjo Ljubas¹

¹Ministarstvo obrazovanja, znanosti, mladih, kulture i športa KSB/SBK, Stanična 43. 72270 Travnik,
BiH
e-mail: franjo.ljubas@gmail.com

Stručni članak

<https://www.doi.org/10.58952/zr20251403327>

UDK / UDC 342.4(497.6)(4EU)

Sažetak

Bosna i Hercegovina se nalazi na razmeđu između složenog ustavnog okvira proizašlog iz Daytonskog mirovnog sporazuma i zahtjeva europske pravne stečevine koja naglašava vladavinu prava, demokraciju i zaštitu ljudskih prava. Ovaj rad analizira ključne ustavnopravne izazove koji proizlaze iz etnički zasnovane strukture vlasti, uključujući ograničenja u ostvarivanju jednakosti konstitutivnih naroda i građana i presuda Europskog suda za ljudska prava. Poseban naglasak stavlja se na pitanje kako ustavne reforme mogu doprinijeti prevladavanju diskriminacije i jačanju europskog ustavnog identiteta u BiH. Komparativna analiza s državama Zapadnog Balkana pokazuje da ustavne promjene, iako politički zahtjevne, predstavljaju ključni pokretač europskih vrijednosti u regiji. Rad predlaže model ustavne konvergenije koji povezuje lokalne specifičnosti s univerzalnim principima EU, naglašavajući važnost regionalne suradnje i institucionalne podrške Bruxellesu, kao zahtjevan i složen proces približavanja, usklađivanja ili harmonizacije ustavnih sustava država Zapadnog Balkana. Zaključuje se da je ustavnopravna integracija ne samo tehnički proces usklađivanja s pravnom stečevinom EU (acquis communautaire), već i širi društveni projekt izgradnje inkluzivnog, održivog i demokratskog poretka. Time Bosna i Hercegovina, zajedno sa zemljama Zapadnog Balkana, može postati laboratorij europskih vrijednosti u praksi.

Ključne riječi: Daytonski ustav, europski ustavni identitet, diskriminacija, ljudska prava, Zapadni Balkan, EU integracije

JEL klasifikacija: K33, K38, D63

Abstract

Bosnia and Herzegovina is at the crossroads between the complex constitutional framework resulting from the Dayton Peace Agreement and the requirements of the European acquis emphasizing the rule of law, democracy, and the protection of human rights. This paper analyzes the key constitutional challenges arising from the ethnically based structure of government, including limitations in achieving equality of constituent peoples and citizens, and the judgments of the European Court of Human Rights. Special emphasis is placed on the question of how constitutional reforms can contribute to overcoming discrimination and strengthening European constitutional identity in BiH. A comparative analysis with the Western Balkan countries shows that constitutional changes, although politically demanding, are a key driver of European values in the region. The paper proposes a model of constitutional convergence that connects local specificities with universal EU principles, emphasizing the importance of regional cooperation and institutional support from Brussels, as a demanding and complex process of approximation, harmonization, or harmonization of the constitutional systems of the Western Balkan countries. It is concluded that constitutional integration is not only a technical process of harmonization with the EU acquis communautaire, but also a broader social project of building an inclusive, sustainable and democratic order. In this way, Bosnia and Herzegovina, together with the countries of the Western Balkans, can become a laboratory of European values in practice.

Keywords: Dayton Constitution, European constitutional identity, discrimination, human rights, Western Balkans, EU integration

JEL classification: K33, K38, D63

UVOD

Bosna i Hercegovina predstavlja jedinstven ustavnopravni i politički poredak u europskom prostoru, budući da je njezin Ustav nastao kao sastavni dio međunarodnog mirovnog sporazuma, a ne kao rezultat unutarnjeg ustavotvornog i demokratskog procesa.¹³⁴

Daytonski mirovni sporazum iz 1995. godine uspješno je okončao oružani sukob, ali je istodobno uspostavio izrazito složen i etnički strukturiran sustav vlasti, čije su dugoročne posljedice vidljive u ograničenoj funkcionalnosti institucija, čestim političkim blokadama i smanjenoj učinkovitosti donošenja odluka.¹³⁵

Ustav Bosne i Hercegovine, sadržan u Aneksu IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir, temelji se na konceptu konstitutivnosti naroda i snažnoj teritorijalnoj decentralizaciji. Takav ustavni model imao je stabilizacijsku i mirotvornu funkciju u postkonfliktnom razdoblju, no s vremenom je prerastao u ozbiljno ograničenje demokratskog razvoja i pune afirmacije građanskog principa.¹³⁶

Posebno problematičnim pokazuje se činjenica da ustavni okvir ne jamči jednaka politička prava svim građanima, već ih uvjetuje etničkom pripadnošću, što je u suprotnosti s temeljnim demokratskim standardima suvremene Europe.

S druge strane, proces pristupanja Europskoj uniji nameće jasne i obvezujuće zahtjeve koji se temelje na vladavini prava, demokraciji, jednakosti i poštovanju ljudskih prava, kako su definirani u temeljnim ugovorima i političkim kriterijima Europske unije.¹³⁷

Europski ustavni identitet, kao skup zajedničkih normativnih vrijednosti, ne isključuje postojanje nacionalnih ustavnih posebnosti, ali ne dopušta trajnu i institucionaliziranu diskriminaciju pojedinaca ili skupina.¹³⁸ Upravo se u tom normativnom raskoraku između daytonskog ustavnog identiteta i europskih vrijednosti nalazi jedno od središnjih pitanja europske perspektive Bosne i Hercegovine. Dodatni pritisak na ustavni sustav Bosne i Hercegovine proizlazi iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, koji je u više presuda nedvojbeno utvrdio postojanje ustavne diskriminacije u političkom sustavu države.¹³⁹ Neprovođenje tih presuda ne predstavlja samo povredu međunarodnih obveza, nego i ozbiljan indikator nedostatka političke volje za ustavnu reformu, što izravno utječe na dinamiku europskih integracija i međunarodnu vjerodostojnost Bosne i Hercegovine. Cilj ovoga rada je analizirati ključne ustavnopravne izazove koji proizlaze iz daytonskog ustavnog okvira u kontekstu europskih integracija te ispitati mogućnosti ustavne konvergencije Bosne i Hercegovine s europskim ustavnim identitetom. Rad se temelji na normativnoj analizi ustavnih i međunarodnih izvora, analizi sudske prakse Europskog suda za ljudska prava te komparativnoj analizi iskustava država Zapadnog Balkana.

Polazi se od teze da ustavnopravna integracija nije isključivo tehnički proces usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, već složen društveni projekt izgradnje inkluzivnog, demokratskog i održivog ustavnog poretka.

¹³⁴ Omer Ibrahimagić, *Ustav Bosne i Hercegovine: geneza i perspektive* (Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2019), 21–24.

¹³⁵ Florian Bieber, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance* (London: Palgrave Macmillan, 2016), 65–69.

¹³⁶ Nerzuk Ćurak, *Ustavna kriza Bosne i Hercegovine* (Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2020), 51–56.

¹³⁷ Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije C 202, 7. lipnja 2016., čl. 2.

¹³⁸ Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 102–107.

¹³⁹ Europski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009., t. 43–46.

1. DAYTONSKI USTAVNI OKVIR I DEMOKRATSKA OGRANIČENJA

Daytonski ustavni okvir Bosne i Hercegovine predstavlja specifičan oblik ustavnog inženjeringa, nastao kao dio međunarodnog mirovnog sporazuma s primarnim ciljem okončanja oružanog sukoba i stabilizacije postkonfliktnog društva.¹⁴⁰ U tom smislu, Ustav Bosne i Hercegovine nije rezultat unutarnjeg političkog konsenzusa niti klasičnog ustavotvornog procesa, već kompromis oblikovan pod snažnim međunarodnim utjecajem, što je dugoročno ostavilo duboke posljedice na njegov demokratski legitimitet i funkcionalnost.¹⁴¹

Središnje obilježje daytonskog ustavnog modela jest koncept konstitutivnosti naroda, koji prožima cjelokupnu strukturu državne vlasti. Politička prava i institucionalna zastupljenost primarno su vezani uz pripadnost jednom od triju konstitutivnih naroda, dok je građanski princip potisnut u drugi plan.¹⁴² Takav pristup, iako razumljiv u kontekstu neposrednog porača, s vremenom je prerastao u trajni izvor diskriminacije i institucionalne rigidnosti. Posebno je problematično što ustavni sustav ne omogućuje punu političku participaciju građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, kao ni onih koji se ne žele etnički identificirati. Dodatno demokratsko ograničenje proizlazi iz izrazite teritorijalne decentralizacije i složene unutarnje strukture države. Podjela na dva entiteta, uz poseban status Brčko distrikta, stvorila je višeslojni sustav vlasti s preklapajućim nadležnostima i nejasnim linijama političke odgovornosti.¹⁴³ Takav institucionalni dizajn često dovodi do normativne konfuzije, sporog donošenja odluka i smanjene učinkovitosti javne vlasti, što negativno utječe na kvalitetu demokratskog upravljanja. Mehanizmi zaštite vitalnog nacionalnog interesa, zamišljeni kao instrumenti sprječavanja majorizacije, u praksi se nerijetko koriste kao sredstva političke blokade.¹⁴⁴ Ustavna mogućnost veta omogućuje političkim akterima da, pozivajući se na etničke interese, onemoguće donošenje ključnih reformskih odluka, uključujući one nužne za ispunjavanje obveza iz procesa europskih integracija. Time se demokratski proces svodi na minimum, a politička odgovornost zamjenjuje se logikom etničkog nadmetanja.

Poseban problem predstavlja i ograničena sposobnost daytonskog ustavnog okvira da se prilagodi promjenjivim društvenim i političkim okolnostima. Ustavna rigidnost, u kombinaciji s izostankom političkog konsenzusa o reformama, rezultirala je svojevrsnom „zamrznutom ustavnom strukturom“, u kojoj su promjene moguće isključivo uz snažan međunarodni pritisak.¹⁴⁵ Takvo stanje dodatno produbljuje jaz između formalnih demokratskih institucija i stvarnog ostvarivanja demokratskih prava građana. U kontekstu europskih integracija, daytonski ustavni model pokazuje ozbiljna ograničenja. Europska unija, iako prepoznaje specifičnost postkonfliktnog uređenja Bosne i Hercegovine, sve jasnije ističe potrebu funkcionalne države utemeljene na vladavini prava i jednakosti građana.¹⁴⁶ Postojeći ustavni okvir, u svojem izvornom obliku, teško može odgovoriti na te zahtjeve bez temeljite ustavne prilagodbe. Stoga se može zaključiti da Daytonski ustav, iako povijesno nužan i stabilizacijski učinkovit u kratkom roku, dugoročno predstavlja jedno od ključnih demokratskih ograničenja razvoja Bosne i Hercegovine.

Njegova etnički strukturirana narav, institucionalna fragmentacija i mehanizmi blokade otežavaju izgradnju inkluzivnog demokratskog poretka i usporavaju proces približavanja europskom ustavnom identitetu.

¹⁴⁰ Omer Ibrahimagić, *Ustav Bosne i Hercegovine: geneza i perspektive* (Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2019), 35–38.

¹⁴¹ Florian Bieber, *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance* (London: Palgrave Macmillan, 2016), 71–75.

¹⁴² Nerzuk Ćurak, *Ustavna kriza Bosne i Hercegovine* (Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2020), 59–63.

¹⁴³ International Crisis Group, *Bosnia's Dual Crisis* (Brussels, 2012), 8–12.

¹⁴⁴ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država* (Zagreb: Politička kultura, 2015), 141–145.

¹⁴⁵ Christophe Hillion, "Enlargement Conditionality and the Rule of Law," u: *EU Enlargement and Integration Capacity*, ur. Armin von Bogdandy (Oxford: Oxford University Press, 2014), 89–92.

¹⁴⁶ Europska komisija, *Izvjешće o Bosni i Hercegovini za 2023.* (Bruxelles, 2023), 15–19.

2. EUROPSKI USTAVNI IDENTITET I ZAHTJEVI EUROPSKE UNIJE

Europski ustavni identitet razvijao se postupno, kroz evoluciju europskog integracijskog projekta od ekonomske zajednice prema zajednici utemeljenoj na zajedničkim vrijednostima.¹⁴⁷ Iako Europska unija formalno ne posjeduje jedinstveni pisani ustav u klasičnom smislu, njezin ustavni poredak proizlazi iz osnivačkih ugovora, sudske prakse Suda Europske unije te zajedničkih ustavnih tradicija država članica.¹⁴⁸ U tom kontekstu, europski ustavni identitet može se definirati kao normativni okvir koji obuhvaća temeljne vrijednosti, principe i standarde na kojima se temelji politički i pravni poredak Europske unije.

Središnje mjesto u tom okviru zauzimaju vrijednosti navedene u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji, među kojima se posebno ističu poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina.¹⁴⁹ Ove vrijednosti predstavljaju ne samo političku osnovu Unije, već i obvezujući pravni standard za sve države članice i države kandidate. Europski ustavni identitet time nadilazi puku institucionalnu arhitekturu i poprima snažnu vrijednosnu dimenziju. U teorijskom smislu, odnos između europskog ustavnog identiteta i nacionalnih ustavnih poredaka često se opisuje pojmom ustavnog pluralizma.¹⁵⁰ Taj koncept polazi od pretpostavke da u europskom pravnom prostoru koegzistiraju različiti ustavni identiteti, pri čemu niti jedan nema apsolutnu supremaciju. Međutim, ustavni pluralizam ne podrazumijeva neograničenu autonomiju nacionalnih ustava. Kada su u pitanju temeljne vrijednosti Europske unije, osobito zabrana diskriminacije i zaštita ljudskih prava, prostor za nacionalna odstupanja izrazito je ograničen.¹⁵¹

Za države koje se nalaze u procesu pristupanja Europskoj uniji, europski ustavni identitet operacionalizira se kroz mehanizam uvjetovanosti (conditionality).¹⁵² Kopenhaški kriteriji jasno propisuju da država kandidat mora imati stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina. U novijoj fazi politike proširenja, poseban naglasak stavljen je na poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i sigurnost), koja se smatraju temeljem ukupnog integracijskog procesa.¹⁵³ Bosna i Hercegovina suočava se s posebnim izazovima u ispunjavanju ovih zahtjeva, budući da su određeni oblici diskriminacije i institucionalne nejednakosti ugrađeni u sam ustavni tekst.

Za razliku od većine drugih država kandidata, gdje se problemi vladavine prava uglavnom odnose na praksu i provedbu zakona, u Bosni i Hercegovini temeljni problem leži u normativnoj razini ustavnog uređenja.¹⁵⁴ Takvo stanje dovodi do trajne napetosti između daytonskog ustavnog identiteta i europskih vrijednosnih standarda.

Europska unija u svojim strateškim dokumentima sve jasnije ističe potrebu funkcionalne i inkluzivne države u Bosni i Hercegovini, sposobne preuzeti obveze koje proizlaze iz članstva.¹⁵⁵ To uključuje učinkovite institucije, političku odgovornost, neovisno pravosuđe i punu jednakost građana pred zakonom. Iako Europska unija formalno izbjegava izravno nametanje ustavnih rješenja, kroz proces uvjetovanosti i političkog dijaloga snažno utječe na smjer ustavnih reformi.

¹⁴⁷ J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 67–72.

¹⁴⁸ Koen Lenaerts, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism," *American Journal of Comparative Law* 38, br. 2 (1990): 205–210.

¹⁴⁹ Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije C 202, 7. lipnja 2016., čl. 2.

¹⁵⁰ Miguel Pórigues Maduro, "Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action," u: *Sovereignty in Transition*, ur. Neil Walker (Oxford: Hart Publishing, 2003), 501–504.

¹⁵¹ Armin von Bogdandy, "Founding Principles of EU Law," *European Law Journal* 16, br. 3 (2010): 303–307.

¹⁵² Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), 12–18.

¹⁵³ Europska komisija, *Revidirana metodologija proširenja* (Bruxelles, 2020), 5–7.

¹⁵⁴ Omer Ibrahimagić, *Ustav Bosne i Hercegovine: geneza i perspektive* (Sarajevo: ANUBiH, 2019), 112–116.

¹⁵⁵ Europska komisija, *Izjave o Bosni i Hercegovini za 2023.* (Bruxelles, 2023), 9–14.

U tom kontekstu, europski ustavni identitet ne treba promatrati kao prijetnju nacionalnom ustavnom identitetu Bosne i Hercegovine, već kao normativni orijentir za njegovu transformaciju.¹⁵⁶ Proces približavanja europskim vrijednostima podrazumijeva postupnu ustavnu konvergenciju, u kojoj bi se lokalne specifičnosti uskladile s univerzalnim principima demokratije, jednakosti i vladavine prava. Upravo ta konvergencija predstavlja ključni preduvjet za održivu europsku perspektivu Bosne i Hercegovine.

3. DISKRIMINACIJA I SUDSKA PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Jedan od najočitijih pokazatelja nesklada između daytonskog ustavnog okvira i europskih standarda zaštite ljudskih prava jest sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetima protiv Bosne i Hercegovine. U tim je presudama Sud utvrdio postojanje ustavne i institucionalne diskriminacije koja proizlazi iz etnički strukturiranog političkog sustava, osobito u pogledu ostvarivanja pasivnog biračkog prava za najviše državne funkcije.¹⁵⁷

Presuda *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* iz 2009. godine predstavlja prekretnicu u međunarodnopravnoj ocjeni daytonskog ustavnog modela. Sud je utvrdio da Ustav Bosne i Hercegovine i Izborni zakon diskriminiraju pripadnike nacionalnih manjina, jer im onemogućuju kandidiranje za Dom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništvo BiH.¹⁵⁸ Time je povrijeđena zabrana diskriminacije iz članka 14. Europske konvencije o ljudskim pravima u vezi s člankom 3. Protokola br. 1, kao i članak 1. Protokola br. 12. Presuda je jasno ukazala da kolektivna prava konstitutivnih naroda ne mogu imati apsolutnu prednost nad temeljnim pravima pojedinca.

Nakon presude *Sejdić i Finci*, ESLJP je u više navrata dodatno razradio standarde jednakosti u kontekstu bosanskohercegovačkog ustavnog poretka. U predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* Sud je naglasio da diskriminacija ne pogađa isključivo pripadnike nacionalnih manjina, već i građane koji se ne žele etnički izjašnjavati.¹⁵⁹ Time je dodatno potvrđeno da daytonski ustavni sustav proizvodi diskriminaciju na temelju etničke pripadnosti kao općeg kriterija političke participacije.

Sličan zaključak Sud je donio i u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, u kojem je utvrđeno da je kandidat iz reda konstitutivnog naroda diskriminiran zbog mjesta prebivališta, jer mu je onemogućena kandidatura za Predsjedništvo BiH iz entiteta u kojem ne pripada „odgovarajućem“ konstitutivnom narodu.¹⁶⁰ Ova presuda pokazuje da diskriminacija u Bosni i Hercegovini nije ograničena samo na odnos između konstitutivnih naroda i „ostalih“, već je višeslojna i zahvaća i same konstitutivne narode.

U predmetu *Šlaku protiv Bosne i Hercegovine* ESLJP je dodatno potvrdio da kombinacija etničkog i teritorijalnog kriterija u izbornom sustavu predstavlja povredu Konvencije.¹⁶¹ Sud je u svim navedenim presudama zauzeo dosljedno stajalište da se stabilnost i mir, kao legitimni ciljevi daytonskog poretka, ne mogu dugoročno opravdavati na štetu temeljnih ljudskih prava i načela jednakosti.

¹⁵⁶ Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, 173–176.

¹⁵⁷ Mirjana Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država* (Zagreb: Politička kultura, 2015), 167–170.

¹⁵⁸ Europski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009., t. 43–49.

¹⁵⁹ Europski sud za ljudska prava, *Zornić protiv BiH*, br. 3681/06, presuda od 15. srpnja 2014., t. 36–38.

¹⁶⁰ Europski sud za ljudska prava, *Pilav protiv BiH*, br. 41939/07, presuda od 9. lipnja 2016., t. 44–48.

¹⁶¹ Europski sud za ljudska prava, *Šlaku protiv BiH*, br. 56666/12, presuda od 26. svibnja 2016., t. 51–55.

Unatoč jasnoći sudske prakse, presude ESLJP-a protiv Bosne i Hercegovine do danas nisu provedene. Neprovođenje tih presuda predstavlja ozbiljan problem s aspekta vladavine prava, budući da je izvršenje presuda ESLJP-a međunarodna obveza države članice Vijeća Europe.¹⁶² Dugotrajno ignoriranje sudskih odluka ukazuje na duboku političku blokadu i nedostatak konsenzusa o ustavnoj reformi, ali i na ograničenu sposobnost postojećeg političkog sustava da se samostalno transformira.

Europska unija neizravno je povezala provedbu presuda ESLJP-a s napretkom Bosne i Hercegovine u procesu europskih integracija. U izvješćima Europske komisije kontinuirano se naglašava da diskriminacija u ustavnom i izbornom sustavu predstavlja temeljnu prepreku ostvarenju kandidatskog statusa i otvaranju pristupnih pregovora.¹⁶³ Time sudska praksa ESLJP-a poprima ne samo pravnu, već i snažnu političku dimenziju u kontekstu europske perspektive Bosne i Hercegovine.

S gledišta europskog ustavnog identiteta, presude ESLJP-a jasno potvrđuju da je daytonski ustavni okvir u svojem izvornom obliku nespojiv s temeljnim standardima jednakosti i zabrane diskriminacije. One istodobno predstavljaju normativni minimum ispod kojeg nijedna demokratska država ne može ići. Provedba tih presuda stoga se nameće kao neizostavan preduvjet ustavne konvergencije Bosne i Hercegovine s europskim pravnim i vrijednosnim okvirom.

4. KOMPARATIVNA ISKUSTVA ZAPADNOG BALKANA: USTAVNE REFORME I EUROPSKE INTEGRACIJE (S POSEBNIM OSVRTOM NA HRVATSKU)

Komparativna analiza država Zapadnog Balkana pokazuje da su ustavne i institucionalne reforme, iako politički zahtjevne i često društveno kontroverzne, predstavljale ključni preduvjet napretka u procesu europskih integracija.¹⁶⁴ Iako su početne ustavne pozicije tih država bile različite, zajednički nazivnik njihovih reformskih procesa bio je postupni prijelaz s postkonfliktnih ili tranzicijskih ustavnih modela prema sustavima utemeljenima na vladavini prava, zaštiti ljudskih prava i funkcionalnoj demokraciji.

Sjeverna Makedonija suočila se s dubokim ustavnopolitičkim izazovima vezanim uz međuetničke odnose i spor oko imena države. Ohridski okvirni sporazum iz 2001. godine predstavljao je temelj za ustavne promjene kojima su proširena prava etničkih zajednica, ali istodobno očuvan funkcionalni karakter države.¹⁶⁵

Kasnije ustavne prilagodbe, uključujući promjenu imena države, pokazale su da su duboke ustavne reforme moguće kada postoji jasna europska perspektiva i snažna međunarodna potpora.¹⁶⁶

Crna Gora je, nakon obnove neovisnosti 2006. godine, relativno brzo započela proces ustavne konsolidacije. Ustav iz 2007. godine uspostavio je institucionalni okvir koji je, uz brojne kasnije amandmane, omogućio postupno jačanje neovisnosti pravosuđa i zaštite temeljnih prava.¹⁶⁷ Iako su problemi političkog utjecaja na institucije i dalje prisutni, crnogorsko iskustvo pokazuje važnost ustavne fleksibilnosti i kontinuiteta reformi u kontekstu europske integracije.

¹⁶² Council of Europe, *Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – Bosnia and Herzegovina* (Strasbourg, 2022), 3–6.

¹⁶³ Europska komisija, *Izvješće o Bosni i Hercegovini za 2023.* (Bruxelles, 2023), 12–16.

¹⁶⁴ Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), 9–14.

¹⁶⁵ Ralf R. Grillo, *Pluralism and the Politics of Difference* (Oxford: Clarendon Press, 1998), 183–186.

¹⁶⁶ European Commission, *North Macedonia 2022 Report* (Brussels, 2022), 6–9.

¹⁶⁷ Jelena Džankić, *Citizenship in Montenegro* (London: Routledge, 2017), 57–62.

Srbija je u više navrata mijenjala svoj ustavni okvir kako bi ga uskladila s europskim standardima, osobito u području pravosuđa.¹⁶⁸ Međutim, ograničen domet tih reformi i česta politizacija ustavnih promjena ukazuju da formalna ustavna prilagodba sama po sebi nije dovoljna bez stvarne političke volje i učinkovite provedbe. Ovo iskustvo posebno je relevantno za Bosnu i Hercegovinu, jer pokazuje razliku između normativnog usklađivanja i stvarne institucionalne transformacije.

4.1. ISKUSTVA REPUBLIKE HRVATSKE KAO MODEL USTAVNE KONVERGENCIJE

Posebno značajno komparativno iskustvo za Bosnu i Hercegovinu predstavlja Republika Hrvatska, kao država koja je prošla put od postkonfliktnog društva do punopravnog članstva u Europskoj uniji.¹⁶⁹ Hrvatski ustavni razvoj obilježen je postupnom, ali dosljednom transformacijom ustavnog poretka u skladu s europskim demokratskim standardima. Ključni trenutak hrvatskog ustavnog razvoja bila je ustavna reforma iz 2000. godine, kojom je ojačan parlamentarni sustav, smanjene ovlasti predsjednika Republike i uspostavljena jasnija ravnoteža vlasti.¹⁷⁰ Ova reforma označila je prijelaz s polupredsjedničkog prema stabilnijem parlamentarnom modelu, čime su stvoreni institucionalni preduvjeti za učinkovitiji demokratski nadzor i političku odgovornost. U kontekstu europskih integracija, Hrvatska je provela niz ustavnih i zakonskih prilagodbi kako bi osigurala punu zaštitu ljudskih prava, neovisnost pravosuđa i usklađenost s pravnom stečevinom Europske unije.¹⁷¹ Posebno je važno istaknuti da su te reforme uključivale i osjetljiva pitanja poput procesuiranja ratnih zločina, reforme pravosuđa i zaštite prava nacionalnih manjina. Hrvatsko iskustvo pokazuje da rješavanje takvih pitanja, iako politički zahtjevno, dugoročno jača demokratsku legitimnost države. Ulazak Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine potvrdio je da je ustavna konvergencija moguća čak i u društvima s izraženim ratnim nasljedom i dubokim političkim podjelama.¹⁷² Za Bosnu i Hercegovinu, hrvatski primjer posebno je relevantan jer pokazuje kako se nacionalni ustavni identitet može očuvati i istodobno uskladiti s europskim vrijednosnim i pravnim standardima.

4.2. KOMPARATIVNE POUKE ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Komparativna iskustva Zapadnog Balkana, a osobito Republike Hrvatske, upućuju na nekoliko ključnih pouka. Prvo, ustavne reforme su nužan, ali ne i dovoljan uvjet europskih integracija; njihova uspješnost ovisi o političkoj volji i institucionalnoj provedbi. Drugo, europska perspektiva djeluje kao snažan poticaj ustavnoj konvergenciji, ali ne može zamijeniti unutarnji društveni konsenzus. Treće, rješavanje pitanja diskriminacije i jačanje vladavine prava moraju biti u središtu reformskog procesa. U tom smislu, Bosna i Hercegovina može izvući vrijedne pouke iz regionalnih iskustava, ali ih mora prilagoditi vlastitom složenom ustavnom i političkom kontekstu.

Komparativna analiza potvrđuje da je ustavna transformacija dugoročan proces koji zahtijeva jasnu strategiju, kontinuiranu institucionalnu potporu i dosljednu primjenu europskih demokratskih standarda.

¹⁶⁸ Bojan Bugarić, "Populism, Authoritarianism, and the Rule of Law in Central and Eastern Europe," *Annual Review of Law and Social Science* 15 (2019): 52–55.

¹⁶⁹ Siniša Rodin, *Ustavno pravo Europske unije* (Zagreb: Narodne novine, 2018), 211–215.

¹⁷⁰ Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2006), 237–241.

¹⁷¹ Europska komisija, *Izvješće o napretku Republike Hrvatske* (Bruxelles, 2011), 10–14.

¹⁷² Paul Craig i Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 43–47.

5. MODEL USTAVNE KONVERGENCIJE BOSNE I HERCEGOVINE

U kontekstu europskih integracija, ustavna konvergencija Bosne i Hercegovine podrazumijeva postupno i ciljano usklađivanje daytonskog ustavnog okvira s temeljnim vrijednostima europskog ustavnog identiteta, uz očuvanje legitimnih lokalnih i povijesnih specifičnosti.¹⁷³ Takav pristup ne znači radikalno napuštanje postojećeg ustavnog poretka, nego njegovu normativnu i institucionalnu transformaciju prema standardima vladavine prava, jednakosti građana i učinkovite demokratske vlasti. Polazišna točka predloženog modela jest priznavanje činjenice da je Daytonski ustav imao ključnu stabilizacijsku funkciju u postkonfliktnom razdoblju, ali da više ne može u izvornom obliku odgovoriti na suvremene demokratske i europske zahtjeve.¹⁷⁴ Stoga se ustavna konvergencija mora temeljiti na jasnoj distinkciji između legitimne zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda i neprihvatljive institucionalizirane diskriminacije građana. Europski standardi ne isključuju kolektivna prava, ali zahtijevaju njihovo uravnoteženje s individualnim pravima i načelom političke jednakosti.

Prvi element modela ustavne konvergenije odnosi se na uklanjanje ustavne diskriminacije u području političke participacije. Provedba presuda Europskog suda za ljudska prava predstavlja minimalni normativni prag koji Bosna i Hercegovina mora dosegnuti kako bi osigurala usklađenost s Europskom konvencijom o ljudskim pravima.¹⁷⁵ To uključuje izmjene ustavnih i izbornih odredbi koje bi svim građanima omogućile ravnopravan pristup najvišim državnim funkcijama, neovisno o etničkoj pripadnosti ili mjestu prebivališta.

Drugi element odnosi se na jačanje funkcionalnosti državnih institucija kroz racionalizaciju nadležnosti i ograničavanje mehanizama blokade. Iako su mehanizmi zaštite vitalnog nacionalnog interesa važni za sprječavanje majorizacije, njihova prekomjerna i politizirana uporaba ozbiljno narušava demokratski proces.¹⁷⁶ Model ustavne konvergenije predviđa preciznije definiranje tih mehanizama, njihovu proceduralnu racionalizaciju te jačanje uloge ustavnog sudovanja kao korektivnog faktora.

Treći element modela usmjeren je na jačanje vladavine prava i neovisnosti pravosuđa. Europska unija dosljedno naglašava da bez učinkovitog, neovisnog i profesionalnog pravosuđa nije moguće ostvariti stvarnu ustavnu konvergenciju.¹⁷⁷

U tom smislu, ustavne reforme trebale bi osigurati jasnije garancije neovisnosti sudbene vlasti, depolitizaciju imenovanja nositelja pravosudnih funkcija te jačanje odgovornosti institucija. Posebno važan segment modela odnosi se na demokratsku legitimaciju ustavnih promjena. Za razliku od daytonskog ustavnog aranžmana, koji je nametnut u izvanrednim međunarodnim okolnostima, proces ustavne konvergenije mora se temeljiti na unutarnjem političkom dijalogu i društvenom konsenzusu.¹⁷⁸ U tom procesu ključnu ulogu imaju parlamenti, akademska zajednica, civilno društvo i mediji, kao nositelji javne rasprave o budućem ustavnom razvoju države. Uloga Europske unije u ovom modelu nije normativno nametanje konkretnih ustavnih rješenja, već pružanje jasnih smjernica, političke potpore i tehničke pomoći. Kroz mehanizam uvjetovanosti i strukturirani politički dijalog, Europska unija može djelovati kao katalizator ustavne transformacije, ali ne i kao njezina zamjena.¹⁷⁹

¹⁷³ Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 168–172.

¹⁷⁴ Omer Ibrahimagić, *Ustav Bosne i Hercegovine: geneza i perspektive* (Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2019), 131–135.

¹⁷⁵ Europski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009., t. 43–49.

¹⁷⁶ Mirjana Kasapović, *BiH: podijeljeno društvo i nestabilna država* (Zagreb: Politička kultura, 2015), 181–184.

¹⁷⁷ Europska komisija, *Revidirana metodologija proširenja* (Bruxelles, 2020), 6–9.

¹⁷⁸ Nerzuk Ćurak, *Ustavna kriza Bosne i Hercegovine* (Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2020), 102–106.

¹⁷⁹ Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), 21–24.

Iskustva drugih država Zapadnog Balkana pokazuju da je uspješna ustavna konvergencija moguća samo ako postoji unutarnja politička volja za promjene. Model ustavne konvergenije Bosne i Hercegovine stoga treba promatrati kao dinamičan i fazni proces, a ne kao jednokratni ustavni zahvat. Njegov krajnji cilj nije samo formalno usklađivanje s pravnom stečevinom Europske unije, već izgradnja inkluzivnog, funkcionalnog i demokratskog ustavnog poretka koji će biti sposoban dugoročno nositi se s izazovima europske integracije i pluralnog društva. U tom smislu, ustavna konvergencija predstavlja ključni most između daytonskog ustavnog nasljeđa i europskog ustavnog identiteta.

ZAKLJUČAK

Analiza ustavnopravnog položaja Bosne i Hercegovine u kontekstu europskih integracija pokazuje da se država nalazi u trajnom normativnom i političkom raskoraku između daytonskog ustavnog nasljeđa i zahtjeva europskog ustavnog identiteta. Daytonski ustav, iako povijesno nužan i funkcionalan u neposrednom postkonfliktnom razdoblju, dugoročno je proizveo institucionalnu fragmentaciju, demokratska ograničenja i sustavnu diskriminaciju dijela građana, što je nespojivo s temeljnim vrijednostima Europske unije.¹⁸⁰ Središnji nalaz rada potvrđuje da je problem europske perspektive Bosne i Hercegovine prvenstveno ustavnopravne naravi. Za razliku od većine država Zapadnog Balkana, gdje su prepreke europskim integracijama dominantno vezane uz provedbu reformi, u Bosni i Hercegovini ključne zapreke proizlaze iz samog ustavnog teksta. Presude Europskog suda za ljudska prava jasno su potvrdile postojanje ustavne diskriminacije i time uspostavile minimalne standarde koje država mora ispuniti kako bi ostala vjerodostojna članica europskog pravnog prostora.¹⁸¹

Komparativna analiza iskustava Zapadnog Balkana, s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku, pokazuje da su ustavne reforme, iako politički osjetljive, ostvarive kada postoji jasna europska perspektiva i unutarnja politička volja. Hrvatsko iskustvo osobito potvrđuje da ustavna konvergencija ne znači gubitak nacionalnog identiteta, već njegovo normativno jačanje kroz prihvaćanje europskih demokratskih standarda.¹⁸² Ta iskustva upućuju na zaključak da Bosna i Hercegovina ne predstavlja iznimku u regiji, već specifičan, ali ne i nerješiv slučaj ustavne transformacije. Predloženi model ustavne konvergenije polazi od pretpostavke da je moguće uskladiti zaštitu legitimnih kolektivnih prava s načelom građanske jednakosti, vladavinom prava i učinkovitim demokratskim institucijama.

Provedba presuda Europskog suda za ljudska prava, racionalizacija mehanizama blokade i jačanje neovisnosti pravosuđa predstavljaju nužne korake u tom procesu. Ustavna konvergencija pritom ne smije biti shvaćena kao jednokratni čin, već kao postupni i inkluzivni društveni proces.¹⁸³

Uloga Europske unije u tom procesu ostaje ključna, ali ne i presudna bez unutarnjeg političkog konsenzusa. Europska unija može djelovati kao normativni orijentir i politički katalizator, no odgovornost za ustavnu transformaciju leži prvenstveno na domaćim političkim akterima i institucijama.¹⁸⁴ U tom smislu, europske integracije Bosne i Hercegovine nisu samo pitanje ispunjavanja formalnih kriterija, nego i test zrelosti demokratske kulture i sposobnosti društva da prevlada etničke podjele u korist zajedničkog ustavnog okvira.

¹⁸⁰ Omer Ibrahimagić, *Ustav Bosne i Hercegovine: geneza i perspektive* (Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2019), 145–149.

¹⁸¹ Europski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009., t. 43–49.

¹⁸² Siniša Rodin, *Ustavno pravo Europske unije* (Zagreb: Narodne novine, 2018), 221–225.

¹⁸³ Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 180–184.

¹⁸⁴ Europska komisija, *Izvjешće o Bosni i Hercegovini za 2023.* (Bruxelles, 2023), 18–21.

Zaključno, Bosna i Hercegovina ima potencijal postati svojevrsni „laboratorij europskih vrijednosti“, u kojem bi se kroz ustavnu konvergenciju spojile lokalne specifičnosti s univerzalnim principima europske demokratije. Ostvarenje tog potencijala zahtijeva dugoročnu viziju, političku odgovornost i spremnost na kompromis, ali predstavlja jedini održivi put prema punopravnom uključivanju Bosne i Hercegovine u europski ustavni pravni prostor.

LITERATURA

Knjige

- [1] Bieber, Florian. *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- [2] Craig, Paul, i Gráinne de Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- [3] Ćurak, Nerzuk. *Ustavna kriza Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2020.
- [4] Džankić, Jelena. *Citizenship in Montenegro*. London: Routledge, 2017.
- [5] Grillo, Ralf R. *Pluralism and the Politics of Difference*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- [6] Ibrahimagić, Omer. *Ustav Bosne i Hercegovine: geneza i perspektive*. Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 2019.
- [7] Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura, 2015.
- [8] Rodin, Siniša. *Ustavno pravo Europske unije*. Zagreb: Narodne novine, 2018.
- [9] Schimmelfennig, Frank, i Ulrich Sedelmeier. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- [10] Sokol, Smiljko, i Branko Smerdel. *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2006.
- [11] Weiler, Joseph H. H. *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Znanstveni članci i poglavlja u knjigama

- [12] Bogdandy, Armin von. “Founding Principles of EU Law.” *European Law Journal* 16, br. 3 (2010): 295–325.
- [13] Bugarić, Bojan. “Populism, Authoritarianism, and the Rule of Law in Central and Eastern Europe.” *Annual Review of Law and Social Science* 15 (2019): 41–59.
- [14] Hillion, Christophe. “Enlargement Conditionality and the Rule of Law.” U: *EU Enlargement and Integration Capacity*, uredio Armin von Bogdandy, 81–102. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- [15] Lenaerts, Koen. “Constitutionalism and the Many Faces of Federalism.” *American Journal of Comparative Law* 38, br. 2 (1990): 205–263.
- [16] Maduro, Miguel Poiares. “Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action.” U: *Sovereignty in Transition*, uredio Neil Walker, 501–537. Oxford: Hart Publishing, 2003.

Sudska praksa

- [17] Europski sud za ljudska prava. *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, br. 41939/07, presuda od 9. lipnja 2016.
- [18] Europski sud za ljudska prava. *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. prosinca 2009.
- [19] Europski sud za ljudska prava. *Šlaku protiv Bosne i Hercegovine*, br. 56666/12, presuda od 26. svibnja 2016.
- [20] Europski sud za ljudska prava. *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 3681/06, presuda od 15. srpnja 2014.

Dokumenti Europske unije i međunarodnih organizacija

- [21] Council of Europe. *Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – Bosnia and Herzegovina*. Strasbourg, 2022.
- [22] Europska komisija. *Izvješće o Bosni i Hercegovini za 2023*. Bruxelles, 2023.
- [23] Europska komisija. *Izvješće o napretku Republike Hrvatske*. Bruxelles, 2011.
- [24] Europska komisija. *Revidirana metodologija proširenja*. Bruxelles, 2020.
- [25] European Commission. *North Macedonia 2022 Report*. Brussels, 2022.
- [26] International Crisis Group. *Bosnia's Dual Crisis*. Brussels, 2012.

Ugovori i normativni akti

- [27] Ugovor o Europskoj uniji. *Službeni list Europske unije* C 202, 7. lipnja 2016.

