

Proces evropskih integracija kao neposredna pokretačka snaga za reformu Ustava u Bosni i Hercegovini

SAŽETAK

Bosna i Hercegovina u kojoj se 1992–1995. dogodio tragični sukob u regionu, svoje novo ustavno uređenje dobila je u okviru Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (1995) kao Aneks 4 – Ustav Bosne i Hercegovine. U proteklih trideset godina Bosna i Hercegovina je svojevoljno postala članica Vijeća Evrope (2002), a otvorila je i uvjetne pristupne pregovore s Evropskom unijom (2023).

U radu se prvo postavlja pitanje da li je Bosna i Hercegovina, uz veliko prisustvo međunarodne zajednice, uredila državu u skladu s Kopenhagenskim i Madridskim kriterijima, kao što su to uradile i sve druge evropske države?

Drugo, pristupanjem Vijeću Evrope i potpisivanjem Evropske konvencije o ljudskim pravima, država BiH se svojevoljno u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (2002) obavezala da će svim licima pod jurisdikcijom države osigurati ljudska prava i slobode te se povinovati svim presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Trideset godina poslije i dalje je upitno da li je i u kojoj mjeri država izvršila preuzete obaveze?

Treće, s obzirom na iznimno veliku ulogu međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, što obuhvata visokog predstavnika međunarodne zajednice (Aneks 10 DMS), Vijeće za implementaciju mira, Odbor voditelja vodećih međunarodnih organizacija, višenacionalne snage za provedbu mira EUFOR Althea, Ured Vijeća Evrope, Delegaciju Evropske unije i specijalnoga predstavnika Evropske unije, krajnje je vrijeme da se preispita da li su navedene institucije iskoristile raspoložive instrumente i izvršile barem ono što je bilo u njihovoj moći kako bi se Bosna i Hercegovina osposobila kao funkcionalna država i preuzela odgovornost za izvršenje prihvaćenih obaveza?

Četvrto, s obzirom na izrazito važnu ulogu Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), koja nudi „pravo“ kao osnovnu garanciju za postizanje demokratskog uređenja i pomaže državama u tranziciji u dostizanju vladavine prava i zaštite ljudskih prava kao temeljnih evropskih

* Univerzitet u Sarajevu – Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, lsadikovic@fkn.unsa.ba

vrijednosti, a brojnim je evropskim državama pomogla pri pisanju ustava, ostaje neodgovoreno da li je prijedlog Amandmana Venecijanske komisije o reformi Ustava Bosne i Hercegovine (2006), koji obuhvata reviziju ljudskih prava i sloboda, nadležnosti i odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjedništva i Vijeća ministara, u proteklom vremenu razmotren u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine?

Kao zaključak se nameće, prvo, jačanje državnih institucija kroz urgentnu ustavnu reformu, te drugo, neupitna saradnja i angažman svih gore pobrojanih institucija cjelokupne međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, kako bi Bosna i Hercegovina postala samoodrživa funkcionalna, moderna, demokratska, pravna, socijalna i ekonomska država koja će biti u stanju da izvrši sve svoje, kako regionalne, tako i međunarodne obaveze.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, ustavno uređenje, Vijeće Evrope, Evropska unija, visoki predstavnik, Venecijanska komisija, ustavne promjene, Evropska konvencija o ljudskim pravima, vladavina prava, demokracija, Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

UVOD

Bosna i Hercegovina (u daljnjem tekstu: BiH) je država u kojoj se, nakon provedenog referenduma svih građana o nezavisnosti Socijalističke Republike BiH (dvadeset devetog februara i prvog marta 1992. godine) i međunarodnopravnog priznanja koje je uslijedilo poslije Mišljenja Arbitražne komisije Konferencije za mir u bivšoj Jugoslaviji, dogodio rat (1992–1995), čiji je službeni naziv „tragični sukob u regionu“. Iako je tadašnja Evropska zajednica priznala SR BiH kao nezavisnu i suverenu državu 6. marta 1992. kada su zvanično priznati rezultati održanog referenduma o nezavisnosti, a 22. maja 1992. godine BiH postala i članica Organizacije Ujedinjenih nacija, po završetku rata u BiH potpisan je Opći okvirni sporazum za mir u BiH (u nastavku teksta: DMS) u Daytonu, 21. novembra 1995. godine, koji je službeno ozvaničen u Parizu, 15. decembra 1995. godine. U okviru DMS država BiH je dobila Aneks 4 koji predstavlja Ustav BiH. BiH se danas sastoji iz dva entiteta, Federacije BiH i Republike Srpske, te Brčko distrikta, koji je proglašen odlukom Međunarodnog arbitražnog suda, 8. marta 2000. godine, nakon arbitražnog procesa, koji je završen 5. marta 1999. godine. Ustav entiteta Republike Srpske izvorno je usvojen 1992, kao „ustav separatističkog entiteta koji je tvrdio da je nezavisna država“, dok Ustav entiteta Federacije BiH, usvojen u junu 1994. godine, „bio je dio Vašingtonskog sporazuma i odražavao je kompromis, postignut uz američko posredovanje, između Bošnjaka i

Hrvata“ (VC 2005: par. 4. i 5). Ti ustavi nastali su na početku ili za vrijeme rata u BiH 1992–1995. Iako H. Vorländer (2012: 81) navodi da je upravo u srednjoj i istočnoj Evropi poslije pada Berlinskog zida „konstitucionalizam krenuo u pobjedonosni pohod kakav do sada nije viđen“, taj je proces zaobišao BiH i ustanovio u okviru DMS ustavno uređenje koje također do sada nije viđeno. Umjesto da „ustav postane mjesto na kojem neotklonjivi i nerješivi konflikt jednog demokratskog društva kanalizira, gasi ili *pro tempore* odlučuje o samom sebi“ (Vorländer 2012: 82), Aneks 4 – Ustav BiH je proizveo državu koja se trideset godina poslije „karakteriše kao hibridni režim i zarobljena država, u kontinuiranoj dubokoj, političkoj, ustavnoj i institucionalnoj krizi“ (Blagovčanin i Divjak 2025: 10).

Ustavno uređenje BiH je svakako jedinstven slučaj ustava koji nema demokratski legitimitet jer je napravljen i usvojen bez učešća građana BiH, napisan je na stranom, engleskom jeziku i nikada nije preveden i uvršten u *Službeni list BiH*. Entiteti su Aneksom 4 – Ustavom BiH (čl. XII(2)) obavezani da u roku od tri mjeseca usklade svoje ustave s Aneksom 4 – Ustavom BiH, što u proteklih trideset godina nije učinjeno, pa „BiH kao država nije imala – niti ima danas – potrebnu pravnu snagu da realizira najvažnije odredbe vlastitog ustava“ (Sadiković 2001: 117). BiH je u proteklih trideset godina postala članica Vijeća Evrope (2002, u daljnjem tekstu: VE), a otvorila je i uvjetne pristupne pregovore s Evropskom unijom (2023, u daljnjem tekstu: EU), pa se postavlja pitanje da li je BiH, uz veliko prisustvo međunarodne zajednice, uredila državu prvo u skladu s kriterijima VE (čl. 3. Statuta VE), a zatim i dodatnim Kopenhagenskim (1993) i Madridskim kriterijima (1995), kao što su to uradile i sve druge evropske države, prije otvaranja pristupnih pregovora s EU.

PRIJEM BOSNE I HERCEGOVINE U VIJEĆE EVROPE I OBAVEZA JAČANJA DRŽAVNIH INSTITUCIJA KROZ REVIZIJU USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

BiH se još 1992. godine prvi put obratila VE i podnijela zahtjev za status specijalnog gosta, dok je prvo Mišljenje Parlamentarne skupštine VE (u daljnjem tekstu: PSVE) o Zahtjevu za članstvo u VE (br. 234) dobila 2002. godine kada je postala punopravnom članicom VE i potpisala Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). Svaka država koja – kako je to propisano Statutom VE – namjerava postati punopravnom članicom VE dužna je jačati mir na temelju pravde i međunarodne saradnje te biti privržena duhovnim i moralnim vrijednostima koje su zajedničko naslijeđe naroda evropskih država. Istovremeno, mora biti demokratska i pravna država koja svim licima pod jurisdikcijom države garantuje temeljna ljudska prava i

slobode. PSVE se naravno bavi brojnim oblastima, ali za potrebe istraživanja, u fokusu će biti izvršavanje onih obaveza koje su neophodne kako za VE tako i za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. U tom smislu, Mišljenje br. 234 PSVE striktno smatra da bi „državne institucije trebalo ojačati na račun institucija na entitetskom nivou, ukoliko bude potrebno i revizijom Ustava u tom cilju“ (CoE 2002: par. 4). PSVE u Mišljenju br. 234 vrlo jasno i precizno naglašava da se BiH „obavezuje“, između ostalog, da „potpiše i ratificira Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) i Protokole 1, 4, 6, 7 i 12“ (CoE 2002: par. 14.iii.b), da „kontinuirano ispituje kompatibilnost zakonodavstva sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR)“ (CoE 2002: par. 14.iii.c) te da „razmotri u roku od godine dana, uz pomoć Evropske komisije za demokratiju putem prava tzv. Venecijanske komisije (u daljnjem tekstu: VK) legislativu o izborima u svjetlu standarda VE, te je revidira gdje je to potrebno“ (CoE 2002: par. 14.iv.b). VE, kao temelj evropskih integracija, jasno je definiralo obaveze kojima je BiH trebala urgentno pristupiti odmah nakon prijema, a direktno se odnose na reviziju Ustava BiH. Reforma Ustava BiH postala je direktna obaveza, koja proizlazi iz članstva u VE i za koju PSVE smatra da Uredu VE u Sarajevu, koji je otvoren 1996. godine, „treba dati punu političku i materijalnu podršku kako bi efikasno doprinio implementaciji aktivnosti na razvoju i konsolidaciji demokratske stabilnosti“ (CoE 2002: par. 8). I pored mogućnosti da BiH zajednički s VE raspravi određena pitanja od zajedničkog interesa, kao što je to, prije svega, reforma Ustava BiH, osim određenih pokušaja koji nisu rezultirali uspjehom, a o kojima će u nastavku teksta biti govora, u proteklih trideset godina VE nije posvetilo dužnu pažnju ovom izuzetno važnom pitanju. Ovdje je bitno primijetiti da ni Akcioni planovi VE za period 2018–2021. i 2022–2025. godine, i pored raspoloživih materijalnih sredstava, nisu ispunili svoj glavni cilj, a to je usklađivanje zakonodavstva, institucija i prakse BiH s toliko željenim evropskim standardima u tri ključne oblasti, i to ljudskih prava, vladavine prava i demokratije.

Trideset godina poslije, pred BiH stoji, između ostalog, izvršenje brojnih presuda Suda za ljudska prava u Strazburu (u daljnjem tekstu: ESLJP), kao što su to presuda Sejdić i Finci (2009) protiv BiH i Šlaku protiv BiH (2016), gdje se etničkim odredbama diskriminiraju „ostali“ ili nacionalne manjine, tj. svi oni koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi, zatim presuda Zornić protiv BiH (2014), gdje se Azra Zornić izjasnila kao građanin BiH, te Pilav protiv BiH (2016) i Pudarić protiv BiH (2020), kojima se zbog etničko-teritorijalnih odredbi onemogućuje pravo da se spomenuti kandidati kandidiraju za ključne funkcije vršenja vlasti u državi. Upravo se zbog neizvršenja navedenih presuda ESLJP „zahtijevaju ustavni amandmani, kako bi se osigurala jednakost političkih

prava svim građanima“ (EC 2024: 42). Međutim, PSVE je već prije donošenja svih presuda ESLJP naložila BiH da donose novi Ustav, što do današnjeg dana nije učinjeno (CoE 2006: par. 20), iako je ESLJP u presudi Zornić protiv BiH ustvrdio „da je došlo vrijeme za uspostavljanje političkog sistema koji će omogućiti svim građanima BiH sudjelovanje na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda BiH bez diskriminacije na osnovi etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima u odnosu na manjinske narode i građane BiH“ (ECHR 2014). Odjel za izvršenje presuda ESLJP ustvrdio je da „potencijalna ograničenja dotičnog prava ne smiju ograničiti pristup koji pojedinac ima na raspolaganju na takav način ili u takvoj mjeri da se narušava sama bit prava“ (ECHR 2023: 2), dok je u BiH ne samo narušena sama bit prava nego je BiH „izopćena iz prava“ *ex iniuria jus non oritur* (iz nepravde ne može proisteći pravda). Isti je Odjel u decembru 2025. godine u Izvještaju na samom kraju samo konstatirao nemogućnost kandidiranja u pogledu „izbornih prava“ u BiH pod nazivom „grupa Sejdić i Finci – pojačani nadzor“ (CoE 2025: 8) te naveo i dalje aktuelnu Preporuku Komiteta ministara VE (2004)5 o provjeri usklađenosti nacrtu zakona, postojećih zakona i administrativne prakse sa standardima utvrđenim u EKLJP (CoE 2004a).

DIREKтна PRIMJENLJIVOST EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA I PRIORITET NAD SVAKIM DRUGIM PRAVOM KAO MEĐUNARODNOPRAVNA OBAVEZA IZMJENE USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Pristupanjem VE i potpisivanjem EKLJP, država BiH se svojevrijem u PSBiH (2002) obavezala da će svim licima pod jurisdikcijom države osigurati ljudska prava i slobode te se povinovati svim presudama ESLJP u Strazburu, dok se EKLJP, inače, smatra ustavnim instrumentom evropskog javnog poretka (ECHR 1995). Pojedini autori smatraju da EKLJP posjeduje „integracionističku interpretaciju“, drugim riječima „kristalizaciju bitnog pravnog supstrata esencijalnog za demokratsko društvo evropskih država“ (Brown 1978: 341). Iako se u proteklih trideset godina pojavila nedoumica o statusu EKLJP u BiH zbog brojnih neslužbenih prijevoda Aneksa 4 – Ustava BiH, koji navode prioritet EKLJP nad svakim „zakonom“ umjesto „pravom“ u BiH (čl. II(2)), VK je egzaktno ustvrdila da je država BiH poseban slučaj, gdje je „Ustav taj koji utvrđuje nadustavni status međunarodnog ugovora (*supra-constitutional status of international treaty*), ali je Ustav sam po sebi dio međunarodnog ugovora Dejtonskog sporazuma“ (VC 2014: 11, par. 26). Pravni osnov za direktnu primjenu EKLJP počeo je upravo potpisivanjem DMS 1995. godine, iako država BiH tada nije bila članica VE i potpisnik

EKLJP (Haller 2006: 105). U skladu s tim, odmah po stupanju na snagu DMS trebalo je uz pomoć institucija međunarodne zajednice uskladiti Aneks 4 – Ustav BiH s odredbama EKLJP, što nije izvršeno ni trideset godina poslije. Zašto nije došlo do usklađivanja nejasno je i trideset godina poslije, iako je R. Pribe ustvrdio da se „Ustav poziva na međunarodne instrumente, posebno u vezi s ljudskim pravima i slobodama, što ne samo da omogućava i zahtijeva da BiH postigne najviše standarde ljudskih prava, već je time u Ustav ugrađena određena dinamičnost, na osnovu koje BiH može da prati razvoj standarda ljudskih prava na međunarodnom nivou“ (Priebe 2019: par. 98). Upravo je ta spomenuta „dinamičnost“ mogla i trebala BiH pružiti jedinstvenu priliku da Aneks 4 – Ustav BiH usaglasi s odredbama EKLJP, koja je u BiH direktno primjenljiva i ima prioritet nad svakim drugim pravom (čl. 2 (2) Ustava). Stoga je BiH „više puta imala, ne samo priliku nego i direktno nametnutu obavezu da usaglasi svoj Ustav sa EKLJP, počevši od ratifikacije DMS i prijema u VE do presuda ESLJP i odobravanja kandidatskog statusa. Usaglašavanje Ustava BiH sa EKLJP izašlo je iz sfere nacionalnog i postalo pitanje evropskih standarda i principa, posebno demokracije, vladavine prava i ljudskih prava“ (Sadiković 2023: 90).

Ako dalje uzmemo u obzir činjenicu da je BiH poseban slučaj i po drugom osnovu, a radi se upravo o još jednom zaključku VK, da međunarodni akteri u BiH imaju kontrolu nad procesom ustavnih promjena te da inicijativa za ustavne promjene u BiH može doći iz inostranstva (VC 2010: par. 34), zašto je proteklo trideset godina od rata a da najveći broj međunarodnih institucija u svijetu, prisutan u BiH, nije dao inicijativu i preuzeo kontrolu nad procesom ustavnih promjena u BiH, iako je to ulaskom u evropske integracije postala obaveza kako za međunarodne tako i za domaće institucije? Ako domaće institucije nisu svjesne toga ili ne žele da to izvrše, zašto su to propustile da učine sve u BiH prisutne međunarodne institucije? Proces evropskih integracija je, prvo, utvrdio mapu puta ustavnih reformi u svakoj evropskoj državi, samim tim i u BiH, pa nije jasno da li uopće postoji određeni plan izvršavanja pristupnih obaveza, s obzirom na činjenicu da narod BiH nije učestvovao u donošenju svog Ustava, niti je, u skladu sa zaključcima brojnih kako rezolucija PSVE tako i Mišljenja VK, BiH u stanju da ih samostalno izvrši s trenutnim ustavnim uređenjem. Apsolutno, dakle, nije tačno da BiH može izvršiti nametnute obaveze koje se trenutno od nje traže bez promjene ustavnog uređenja i osposobljavanja države za to.

I drugo, proces evropskih integracija je odredio današnju modernu evropsku državu kao demokratsku i pravnu državu koja štiti ljudska prava pa nije najjasnije zašto se nešto, što je apriori određeno kao takvo, stavlja kao tema za pregovarački proces u ruke države koja nema instrumente da to

izvrši, jer se to, sa sadašnjim uređenjem, neće i ne može dogoditi? Da li je to, zapravo, rezultat još uvijek neusaglašenog stava članica EU oko daljnjih pregovora za punopravno članstvo BiH u EU, iako je geopolitička situacija izrazito promijenjena i upućuje na promptno zajedničko djelovanje u smislu cjelokupnog regiona, a ne samo BiH? U tom smislu R. Brooks napominje da je potrebna „strategija koja nadilazi trenutne političke blokade i koja jasno definiira gdje region treba biti za deset ili dvadeset godina (...) to je jedini način da se izgradi trajna stabilnost“ (Fena 2025). Istovremeno, O. Fernandez se pita „da li će međunarodna zajednica zaboraviti na politike i taktike stare škole, i sa rukom u ruci ponovno početi sa novom i obećavajućom generacijom politički aktivnih građana“ (Fernandez 2015: 29).

PREVAZILAŽENJE USTAVNIH MANJKAVOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI KROZ UKLANJANJE TEMELJNIH UZROKA I NEDOSTATAKA U VLADAVINI PRAVA

EU je 2019. godine pokrenula „Inicijativu EU za pojačano praćenje vladavine prava u BiH“, čiji je zadatak bio da izvrši analizu zašto, zapravo, vladavina prava ne funkcionira u BiH? Rezultat pokrenute Inicijative je dostavljeni Izvještaj eksperata o temeljnim uzrocima i nedostacima u vladavini prava u BiH na čelu s Reinhardom Priebeom (2019), koji je ustvrdio žestoke kritike na rad BiH pravosuđa u cjelini. Međutim, ono što je od najveće važnosti, pored sistemskih poteškoća u radu pravosuđa, jest poglavlje V pod nazivom „Prevazilaženje ustavnih manjkavosti“. Priebe se u dostavljenom Izvještaju detaljno osvrnuo na ustavne manjkavosti te naglasio da diskusije o reformi ustavnog uređenja traju godinama, ali bez rezultata, kako u prevladavanju nefunkcioniranja i fragmentarnosti države, tako i u pogledu samog napretka prema euroatlantskim integracijama. U nastavku Mišljenja, Priebe se poziva na tri ocjene VK iz 2005. godine, koje su i dan-danas aktuelne, pa se prva tiče procjene neophodnosti ustavne reforme, druga toga da postojeće ustavno uređenje BiH „nije niti efikasno niti racionalno i lišeno je demokratskog sadržaja“ te treća da je i dalje upitno „da li bilo koji od tri ustava pruža odgovarajući temelj za budućnost“ (VK, 2005, par. 101).

Ako je 2005. godine VK smatrala da je „došlo vrijeme za preispitivanje postojećeg ustavnog uređenja u BiH“, Priebe (2019: par. 95) smatra da je „trenutak za takav proces i više nego prezreo, sada 25. godina nakon Dayton“ (30 godina, op. a.). Ako još jednom ponovimo da je EU inicirala Mišljenje o temeljnim uzrocima i nedostacima u vladavini prava u BiH, onda se prirodno nameće pitanje u čemu je svrha nametanja daljnjih obaveza, ako je ekspert imenovan od strane EU zaključio da to BiH nije u stanju izvršiti bez korjenitih

promjena ustavnog uređenja, naglasivši da „Ustav BiH, kao i entitetski ustavi usvojeni u skladu sa ovim okvirom, nisu odgovarajući za iskorake zemlje na putu evropskih integracija, i nezavisno od toga, za omogućavanje daljeg napretka prema konsolidaciji u pravcu jedne stabilne demokracije, zasnovane na najvišim standardima ljudskih prava, te snažnijeg ekonomskog razvoja“ (Priebe 2019: par. 95).

Aneks 4 – Ustav BiH sadrži dovoljno odredbi koje su, da su se do današnjeg dana primijenile na pravi način, mogle u velikoj mjeri uspostaviti barem minimum funkcionalnosti države, gdje bi „interpretacija postojećih pravila uz određenu ‘pravnu inovativnost’ umjesto ‘legalističkog formalizma’ mogla doprinijeti iznalaženju odgovarajućih rješenja (...) ali i otvorenosti Ustava BiH za tumačenje, koje može vremenom evoluirati, kao što je to slučaj sa svim ustavima“ (Priebe 2019: par. 97). B. Robins izričito navodi da „postoji svijest u Washingtonu da bez funkcionalne BiH nema stabilnog Balkana. Koliko će to prerasti u konkretnije poteze, zavisit će i od političke volje ovdje, ali i od spremnosti Evrope da preuzme više odgovornosti.“ (FENA 2025) Mnogi bosanskohercegovački autori kao i ekspert EU R. Priebe smatraju da su glavni izvor nefunkcionalnosti države nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta (član III Ustava BiH), pa u tom slučaju ističu posebno mogućnosti koje pružaju članovi III(4)¹ i III(5)² Ustava BiH, navodeći da „s obzirom na ozbiljne izazove, posebno u vezi s vladavinom prava, postoje dobri razlozi za pretpostavku da bi državni nivo bio primjereniji od entitetskog u skladu s principom supsidijarnosti i učinkovitog upravljanja funkcijama“ (Priebe 2019: par. 98). Država BiH pati – po mišljenju R. Priebea – od institucionalne prezasićenosti i on navodi da je BiH „mala zemlja, s manje od četiri miliona stanovnika i 14 različitih jurisdikcija uključujući nivo države, dva entiteta – Federacija BiH i Republika Srpska, zatim Brčko distrikt i deset kantona u Federaciji. (...) Očigledno bi takav skup jurisdikcija mogao teško funkcionisati djelotvorno čak i ukoliko se ostvari najveći mogući stepen usklađenosti između

¹ Član III(3) Ustava BiH, Koordinacija, Predsjedništvo može odlučiti da podstakne međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje se ne nalaze u okviru nadležnosti Bosne i Hercegovine predviđenih ovim Ustavom, izuzev ako se u konkretnom slučaju jedan entitet tome usprotivi.

² Član III(5) Dodatne nadležnosti, a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5–8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti. b) U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne projekte.

svih tih pravnih sistema, te jednako visok stepen međusobne saradnje.“ (Priebe 2019: par. 100)

I konačno, jedan od temeljnih nedostataka jest nepostojanje Vrhovnog suda BiH, koji dovodi u pitanje jednakost ljudi pred zakonom, zbog postojanja četiri pravosudna sistema. Uspostavljanje Vrhovnog suda predloženo je od strane PSVE 2006. godine u Rezoluciji 1513, dok se „dosljednost sudske prakse između pravnih sistema u BiH unapređuje na ‘dobrovoljnoj osnovi’ kroz panele za ujednačavanje sudske prakse među najvišim sudskim instancama“ pa se zaključuje da BiH ipak „na kraju treba uspostaviti pravosudno tijelo koje će osigurati dosljedno tumačenje zakona i ujednačavanje sudske prakse, a pri tom u potpunosti osigurati princip nezavisnosti sudija“ (*Strategija* 2023: 17). Izvještaj o napretku BiH ka punopravnom članstvu u EU navodi da navedena strategija još uvijek nije usvojena (EC 2024: 32), što dovoljno govori o tome kako se države, ali i međunarodne institucije odnose prema principu vladavine prava i jednakosti ljudi pred zakonom. Ekspert kojeg je imenovala EU zaključno preporučuje BiH da izgradi kulturu integriteta, čime bi se ojačala postojeća tijela za nadzor i prevenciju, doprinese jačanju svijesti, ali i civilnog društva i medija, da se fokusira na provedbu neophodnih reformi koje su, očigledno, u najvećem interesu građana BiH, dok je u pogledu otklanjanja nedostataka potrebno ponovno izgraditi povjerenje, izvršiti sistemске reforme u pravosuđu kako bi se taj dio vlasti učinio funkcionalnim, zagarantovati ljudska prava i slobode te izvršiti presude ESLJP, pri čemu je i dalje neophodna temeljita reforma VSTV-a te jačanje integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, pa se od BiH traže:

Temeljite ustavne reforme važećeg Ustava BiH kao i entitetskih Ustava, konkretno radi prevazilaženja „institucionalne prezasićenosti“. Ustavi nisu adekvatni za dalje kretanje zemlje prema evropskim integracijama i dalji napredak u konsolidaciji stabilne demokracije zasnovane na vladavini prava, najvišim standardima ljudskih prava i za jačanje zdravog ekonomskog razvoja. Uporedo s radom na ustavnim reformama, potrebno je poduzeti sve moguće napore za rješavanje nedostataka u postojećem ustavnom okviru. Ono što treba da prevlada jeste zajednički interes, a ne nacionalni pristup. (Priebe 2019: par. 98)

PROMJENE USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE U CILJU IZVRŠAVANJA KRITERIJA IZ KOPENHAGENA I MADRIDA

BiH je 2023. godine otvorila uvjetne pristupne pregovore s Evropskom unijom. Svaka država koja shodno Ugovoru o EU želi da postane punopravni član EU mora imati ustavno uređenje, koje je zasnovano na načelima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava te prava manjina. U tom su smislu postavljena tri tzv. kriterija iz Kopenhagena (1993) koje država kandidat mora dostići, i to:

1) politički kriteriji, koji obuhvataju demokraciju, stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje političkih ciljeva Unije, 2) ekonomski kriteriji, koji sadržavaju postojanje djelotvorne tržišne ekonomije te sposobnost tržišnih aktera da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU, i 3) pravni kriteriji, koji se odnose na usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU. Dvije godine kasnije, EU dodaje kriterije koji su usvojeni u Madridu (1995), tzv. Madridske kriterije, koji dodatno jačaju državu i zahtijevaju prilagodbu odgovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguravanja uvjeta za postupnu i skladnu integraciju (jačanje administrativne sposobnosti, stvaranje djelotvornog sistema državne uprave s ciljem osiguravanja djelotvornog procesa i provođenja pravne stečevine EU-a). Na koji je način uopće moguće sagledati sve propisane kriterije čija je namjera osposobljavanje države za ulazak u EU i konkretne rezultate koje je država BiH postigla u proteklih trideset godina? Sve što je navedeno, kako u Kopenhagenskim tako i u Madridskim kriterijima, direktno upućuje na činjenicu da je BiH u proteklom vremenu prvo trebala izvršiti reviziju svog ustavnog uređenja, kako bi bila u stanju da izvršava sve svoje integracijske obaveze, kako regionalne tako i međunarodne, dok, istovremeno, „EU neće primiti nove članice koje ne mogu funkcionirati demokratski i institucionalno (...) a proširenje više nije samo tehnički proces nego i sigurnosni imperativ“ (FENA 2025). I u ovom segmentu je vidljivo da je obaveza promjene Ustava BiH postala još važnija i kompleksnija, iako se BiH u proteklom periodu nije ni približila obavezi prilagođavanja svog zakonodavstva pravnoj stečevini EU.

SIGURNOSNA, EKONOMSKA, POLITIČKA I REGIONALNA STABILNOST I SARADNJA BOSNE I HERCEGOVINE S EVROPSKOM UNIJOM KROZ SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

U tom smislu, naredna integracijska obaveza je došla u vidu potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljnjem tekstu: SSP), koji je potpisan 2008, a stupio na snagu 2015. godine, zamijenivši Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima. SSP je inovirani sporazum treće generacije koji je prilagođen državama zapadnog Balkana, koji bi u konačnici trebao dovesti do sigurnosne, ekonomske, političke i regionalne stabilnosti i saradnje. Posebno je važno naglasiti da se potpisivanjem SSP-a uspostavljaju i „zajednička tijela“ koja vrše nadzor nad primjenom i provođenjem SSP-a u vidu tijela na najvišem nivou, Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, koje sačinjavaju članovi Vijeća EU i članovi Evropske komisije kao institucije s

kojom se pregovara, članovi Vijeća ministara BiH kao institucije koja izvršava prihvaćene obaveze i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje (sastavljen od članova Evropskog parlamenta i PSBiH).³

S obzirom na to da su „stranke“ koje su potpisale SSP s jedne strane Evropske zajednice i njihove države članice, a s druge država BiH, te na činjenicu da su se „stranke“ opredijelile da „svim sredstvima pridonesu političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilizaciji u BiH i regiji, razvojem civilnog društva i demokratizacijom, izgradnjom institucija i reformom javne uprave, trgovinskom integracijom u regiji te unapređenjem ekonomske saradnje, kao i saradnjom u brojnim područjima, uključujući pravosuđe i unutarnje poslove te jačanje nacionalne i regionalne sigurnosti“ (EC 2015: par. 5), krajnje je vrijeme da se preispita stvarna namjera EU da zaista „svim sredstvima“ doprinese kako političkoj i ekonomskoj tako i institucionalnoj stabilizaciji BiH. Naprosto nije moguće da izrazito snažne i razvijene, kako političke demokracije, tako i ekonomske velesile, nisu u stanju da zajedničkim naporima doprinesu osposobljavanju države BiH, i to upravo onim redoslijedom koji je zacrtan, kako od potpisivanja DMS, tako i ulaska u VE, potpisivanja EKLJP, Statuta VE i ulaska u kolektivni sistem zaštite ljudskih prava, do potpisivanja SSP-a i ostvarivanja uvjetnog kandidatskog statusa. O BiH kao drugoj „stranci“ potpisnici SSP-a je već dovoljno rečeno zaključkom VK da BiH sa sadašnjim ustavnim uređenjem nije u stanju da ispunjava svoje, kako regionalne tako ni međunarodne obaveze. Slabost države izaziva brojne izrazito štetne posljedice pa upravo zbog toga „država BiH nije u stanju, prije svega, da ostvari klasične političke funkcije države, u okviru kojih, svakako, posebno pada u oči nemoć da ostvaruje ljudska prava i tako odgovori svojoj međunarodnoj obavezi da će svim licima pod svojom jurisdikcijom osigurati zaštitu svih ljudskih prava Konvencije (...) i nije u stanju da vrši savremenu ekonomsku funkciju kojom bi podsticala i usmjeravala promociju tržišne ekonomije“ (Sadiković 2004: 309-310). Da li, nakon ovog zaključka, ima smisla tražiti od BiH da preuzme izvršavanje integracijskih obaveza u svoje ruke?

MIŠLJENJA I AMANDMANI EVROPSKE KOMISIJE ZA DEMOKRACIJU PUTEM PRAVA O REFORMI USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

S obzirom na izrazito važnu ulogu VK, koja nudi „pravo“ kao osnovnu garanciju za postizanje demokratskog uređenja i pomaže državama u tranziciji u dostizanju vladavine prava i zaštite ljudskih prava kao temeljnih evropskih

³ Tu pripadaju još Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, sedam pododбора i Posebna grupa za reformu javne uprave (EC 2015).

vrijednosti, a brojnim je evropskim državama pomogla pri pisanju ustava, ostaje neodgovoreno da li je Mišljenje VK (2005) i prijedlog Amandmana VK o reformi Ustava Bosne i Hercegovine (2006), koji obuhvata reviziju ljudskih prava i sloboda, nadležnosti i odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjedništva i Vijeća ministara, u proteklom vremenu razmotren u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine?

VK u svom Mišljenju kao centralni element prve faze ustavne reforme navodi urgentan prijenos nadležnosti s entiteta na državu BiH, i to izrazito kroz amandmane na Ustav BiH, te usklađivanje procedura donošenja odluka u Ustavu BiH i oba entiteta, što se u najvećoj mjeri odnosi na „veto na osnovu vitalnog nacionalnog interesa“. Istovremeno, VK upozorava na to da je neophodno izvršiti reformu odredbi Ustava BiH o izboru Predsjedništva BiH i Doma naroda BiH koje nisu u saglasnosti s EKLJP i Protokolom br. 12. uz Konvenciju o zabrani diskriminacije (VC 2005: par. 102). Kao drugo, još važnije pitanje, navodi se teritorijalna reorganizacija države BiH, pa u tom smislu VK zaključuje da bi najbolje rješenje bilo zakonodavne nadležnosti unutar entiteta FBiH koncentrirati na entitetski nivo, dok bi, istovremeno, lokalna vlast i u FBiH i u RS morala biti ojačana. Posebno je interesantno da VK kao „najbolje“ rješenje predlaže ukidanje entiteta (VC 2005: par. 103), ali i nastavak ustavne reforme kojom bi BiH kao država bila zasnovana na jednakosti građana, jer shvaćanje interesa pojedinaca izričito na etničkoj osnovi ometa razvoj šireg pripadanja državi naciji (VC 2005: par. 104). U ovom smislu, neophodno je naglasiti da VK ostavlja „narodu“ BiH da odluči da li želi i dalje sadašnji Ustav BiH – Aneks 4 DMS ili novi Ustav „koji bi uživao puni demokratski legitimitet kao plod demokratskog konstitutivnog procesa u BiH“ (VC 2005: par. 104).

S obzirom na to da BiH za održavanje državnog i entitetskog aparata već trideset godina troši oko 60% bruto nacionalnog dohotka, suštinski znači da već spomenuta „institucionalna“ prezasićenost obuhvata tri predsjednika na državnom nivou, dva na entitetskom, trinaest premijera, preko sto i osamdeset ministara, više od sedam stotina i šezdeset narodnih poslanika i sto i četrdeset osam općina. Sve što je do sada ostvareno u pogledu uspostavljanja funkcionalne i samoodržive BiH te prijenosa entitetskih nadležnosti na državu obuhvatilo je formiranje Ministarstva odbrane BiH (2005), Obavještajno-sigurnosne agencije BiH (2004), Uprave za indirektno/neizravno oporezivanje BiH (2003), Državne granične službe BiH (2000) te Sud BiH (2002) s krivičnim, upravnim i apelacionim nadležnostima, dok reforma policije u skladu s evropskim standardima nije ostvarila očekivane rezultate. PSVE je već 2004. godine zahtijevala od BiH da izvrši „preuzete i prihvaćene obaveze“ (Rezolucija 1383, CoE 2004b), što direktno upućuje na činjenicu da proces

evropskih integracija uključuje minimalno dvije strane, i to državu koja pregovara i instituciju s kojom se pregovara u vidu konstruktivnog dijaloga o ustavnim promjenama.

Upravo je takav dijalog uspostavljen u martu 2005, gdje je VK napravila različite prijedloge sveobuhvatne ustavne reforme u BiH, uz podršku Sjedinjenih Američkih Država (u daljnjem tekstu: SAD), koji je rezultirao saglasnošću, tj. uspostavljanjem dogovora o ustavnim reformama (18. 3. 2006), u kojem je učestvovalo šest političkih partija. Postignuti dogovor je upućen u PS BiH, gdje nije došlo do potrebne dvotrećinske većine uslijed nedostatka dva glasa. Dogovor o ustavnim reformama je predvidio određene intervencije u vidu povećanja broja poslanika u Predstavničkom domu BiH (s 42 na 87), dok su tri mjesta planirana za pripadnike „ostalih“ ili svih onih koji se u skladu s Aneksom 4 – Ustavom BiH ne svrstavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi. Pri tome bi se povećao i broj poslanika u Domu naroda (s 15 na 21), dok bi jedina nadležnost navedenog Doma bila da odlučuje na temelju vitalnog nacionalnog interesa. Dogovor o reformi je obuhvatao, tada po prvi put, indirektni izbor predsjednika i dva potpredsjednika na državnom nivou, pri čemu bi se postojeće nadležnosti reducirale uz rotiranje članova svakih 16 umjesto dosadašnjih osam mjeseci. Na nivou države bi bila formirana još dva ministarstva, dok bi se, istovremeno, ojačale nadležnosti Vijeća ministara BiH. Sve ovo nije sigurno bilo idealno, ali je predstavljalo prvi pokušaj preuzimanja odgovornosti za dobrobit države BiH. PSVE, ocijenivši da je BiH ponovno propustila šansu za sopstveni napredak, zaključuje da bi „izrada potpuno novog ustava svakako dugoročno predstavljala bolje rješenje od pokušaja da se popravi dejtonska verzija“ (CoE 2006: par. 17).

PSVE je BiH uputila veliki broj Rezolucija, kojim se zahtijeva jačanje državnih institucija kroz urgentne ustavne promjene ili, kako je gore navedeno, donošenje novog ustava, kako bi BiH zamijenila etničko predstavljanje građanskim, osposobila proces donošenja političkih odluka kroz efikasne i racionalne procedure te izvršila teritorijalnu reorganizaciju u smislu podjele države na entitete, kantone i općine i preraspodjelu nadležnosti između države i nižih instanci, u cilju veće efikasnosti i održivosti (CoE 2006: par. 20.1–20.3), dok reformu bosanskohercegovačkog pravosuđa može unaprijediti samo formiranje Vrhovnog suda BiH na nivou države (CoE 2006: par. 21.7). U isto je vrijeme zaključeno da je temeljni uvjet za napredovanje države poduzimanje mjera koje trebaju dati odgovor na „generalno priznatu potrebu da se ojačaju državne institucije, koje su trenutno isuviše slabe da omoguće daljnju integraciju BiH u Evropu“ (CoE 2006: par. 4).

PSVE je shodno neuspjehu usvajanja predloženih ustavnih promjena, BiH naložila da „uzme u obzir sve preporuke koje je VK dala u svom privremenom

mišljenju od 7. 4. 2026. i u vezi s tekstom neusvojenih amandmana i u vezi s koracima koje treba poduzeti u narednoj fazi ustavnih reformi“ (CoE 2006: par. 18). Međutim, iako su preporuke VK u vidu tzv. Aprilskog paketa bile obavezan pravac za ustavne reforme u BiH, lideri političkih partija su u više navrata pokušali da razgovaraju o ustavnim promjenama u Prudu (2008), Butmiru (2009), Neumu (2022) i Bakincima (2024), ali do današnjeg dana bez uspjeha. U posljednjih trideset godina Aneks 4 – Ustav BiH je samo jednom promijenjen amandmanskim putem, čime se Amandmanom br. 1 na Ustav BiH uvodi Brčko distrikt, koji postoji pod suverenitetom BiH i spada pod nadležnosti institucija BiH, teritorija je u zajedničkoj svojini (kondominij) entiteta, i jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima.⁴

Amandmani VK su, do sada, jedini službeni prijedlog ustavnih promjena koje bi vodile jačanju državnih institucija kroz ustavne promjene, pa stoga Amandman I VK na član III Ustava BiH od 7. 4. 2006. godine kao temeljni problem države BiH ustanovljava prijenos nadležnosti s entiteta na državu i navodi da se ovlaštenja kojima raspolaže država BiH ne mogu porediti sa sličnim ovlaštenjima drugih država i apsolutno nisu dovoljna da BiH i dalje bude sudionik evropskih integracija (VC 2006a: par. 9). Upravo se ovaj amandman odnosi na dodatke i izmjene popisa nadležnosti BiH, uvođenje novog popisa nadležnosti koje bi dijelili država i entiteti te opću odredbu kojom bi se državi BiH dala odgovornost za poduzimanje svih radnji koje su neophodne za evropske integracije (VC 2006a: par. 10). VK ipak u konačnom prijedlogu smatra da se treba provesti sistemsko promišljanje o koherentnoj i stabilnoj raspodjeli nadležnosti između države i entiteta (VC 2006a: par. 21).

Amandman II VK na član IV Ustava BiH se odnosi na izmjenu ovlaštenja Doma naroda, koji bi imao samo ograničena ovlaštenja u odnosu na veto za vitalne nacionalne interese i koji bi išao u pravcu ukidanja Doma naroda i pojednostavljivanja odluka unutar Predstavničkog doma (VC 2006a: par. 22), dok se preostali amandmani iz ovog poglavlja bave brojem članova zakonodavnih tijela kao i samom definicijom opsega primjene veta za vitalne nacionalne interese. Amandman III VK na član V Ustava BiH o Predsjedništvu ide u pravcu smanjivanja ovlaštenja Predsjedništva i jačanja ovlaštenja te povećanje učinkovitosti Vijeća ministara, s tim da bi najbolje bilo imati jednog predsjednika umjesto kolektivnog Predsjedništva (VC 2006a: par. 43), dok se Amandman IV na član V.4 Ustava o Vijeću ministara odnosi na instituciju

⁴ Brčko distrikt je s ovlastima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. (PS 2009)

izvršne vlasti države BiH koja je odgovorna Parlamentarnoj skupštini, a ne Predsjedništvu, a predsjednik Vijeća ministara se naziva premijerom (VC 2006a: par. 61).

Komisija je, na poseban zahtjev, razmotrila i pitanje temeljnih ljudskih prava i sloboda nacrtom Amandmana na član II Ustava BiH, gdje se u nastavku obrađuju pitanja mogućnosti ograničenja ljudskih prava i njihove srazmjere (VC 2006a: par. 80) te same kategorije temeljnih ljudskih prava i učinkovitosti njihove zaštite (VC 2006a: par. 82). Komisija ipak predlaže odgodu razmatranja člana II Ustava za drugu fazu ustavne reforme (VC 2006a: par. 96).

Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva BiH već je razmatrala VK u svom Mišljenju iz 2006. godine te došla do zaključka da bi se izvršna vlast trebala koncentrirati unutar Vijeća ministara, dok bi šef države bio jedan predsjednik, indirektno izabran, s posebnim pravilima o njegovoj rotaciji (VC 2006b: par. 40). BiH je VK dostavila tri prijedloga, pa se prvi prijedlog, koji se odnosi na trenutno stanje, odbacuje zbog inkompatibilnosti s EKLJP i Protokolom br. 12. o zabrani diskriminacije (VC 2006b: par. 8). Drugi prijedlog, koji se odnosi na ukidanje etničkog prefiksa, predstavlja moguće poboljšanje, ali s velikim brojem nedostataka, gdje bi moglo doći do situacije da se izabere član koji ima manje glasova od ostalih kandidata, a sam prijedlog ne bi donio nikakvo poboljšanje u smislu općih ciljeva reforme Ustava BiH, koji bi uključivali jačanje državnog nivoa vlasti te prenošenje ovlaštenja na Vijeće ministara BiH (VC 2006b: par. 15). Treći prijedlog se odnosi na kompliciran indirektan izbor Predsjedništva BiH sa smanjenim ovlastima u Parlamentu BiH. Iako VK smatra upravo ovaj prijedlog određenim poboljšanjem, on nije prikladan s obzirom na stanovište VK da Dom naroda treba ukinuti, a ne davati mu glavnu ulogu u izboru Predsjedništva BiH (VC 2006b: par. 24). U konačnici, iako sama razmatranja mogućih rješenja za izbor Predsjedništva BiH predstavljaju korak naprijed, VK smatra da bi takva rješenja trebala biti samo privremenog karaktera, dok je konačni cilj, ipak, jačanje države i jedan predsjednik BiH (VC 2006b: par. 29).

ULOGA INSTITUCIJA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U REFORMI USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

S obzirom na iznimno veliku ulogu međunarodne zajednice u BiH, što obuhvata visokog predstavnika međunarodne zajednice (Aneks 10 DMS), Vijeće za implementaciju mira (PIC), Odbor voditelja vodećih međunarodnih organizacija, višenacionalne snage za provedbu mira EUFOR ALTHEA, Ured VE, Delegaciju EU i specijalnoga predstavnika EU, trideset godina je i previše da se zapitamo zašto je BiH po ocjeni EU „i dalje nefunkcionalna država, i ponovno se nalazi u dubokoj političkoj i sigurnosnoj krizi, s pokušajima

otcjepljenja i visokim stupnjem korupcije“ (EC 2024: par. G), dok misija EUFOR ALTHEA, kao dio zajedničke, sigurnosne i odbrambene politike EU, i dalje „pomaže BiH u održavanju stabilnog i sigurnog okruženja u zemlji te podupire napore njezinih oružanih snaga da se usklade sa standardima NATO-a, istodobno služeći kao sredstvo za odvracanje svih stranih prijetnji“ (EC 2024: par. J). S obzirom na to da je Aneks 4 – Ustav BiH, kako je to već navedeno, „jedinstven slučaj“ Ustava napisanog na stranom jeziku koji nikada nije objavljen u *Službenom listu*, O. Fernandez (2015: 28) nas ponovno upućuje na činjenicu „enormne odgovornosti koju snosi međunarodna zajednica u okviru postojećeg pravnog i teritorijalnog okvira države i njenih praktičnih posljedica“, dok S. Blagovčanin (2024: 37), odgovarajući na pitanje kako uopće pokrenuti neophodne reforme, smatra da „pritisak, odnosno artikulisani zahtjevi za promjenama postojećeg stanja bi istovremeno trebalo da dolaze odozdo, od strane građana i civilnog društva, i odozgo, od strane međunarodne zajednice“.

Odluka Evropskog vijeća o uvjetnom otvaranju pristupnih pregovora donesena je „u kontekstu promijenjene geopolitičke stvarnosti nakon ratne agresije Rusije na Ukrajinu“ (EC 2024: par. 2) pa se pitamo da li se ona zaista može shvatiti ozbiljno, bez eventualne strategije, nacрта, prijedloga, plana, zajedničke akcije ili bilo čega što bi BiH dovelo u poziciju da izvrši 14 ključnih prioriteta? Temeljito unapređenje institucionalnog okvira jedan je od najvažnijih uvjeta, što prvenstveno upućuje na reformu ustavnog uređenja, a nije izvršeno u proteklih trideset godina. BiH je, stoga, ostala bez prvih sredstava u iznosu od 108,5 miliona eura, koji bi se dodijelili iz Plana rasta EU za zapadni Balkan, a kojima bi se potpomogao, npr., završetak autoceste na panevropskom koridoru 5C, modernizacija željezničke pruge, izgradnja plinovoda i sl.? (Zvijerac 2025) Navedene institucije, kako domaće tako ni međunarodne, očigledno nisu iskoristile raspoložive instrumente i izvršile barem ono što je bilo u njihovoj moći kako bi se BiH osposobila kao funkcionalna država i preuzela odgovornost za izvršenje prihvaćenih obaveza, pa je ekspert R. Priebe, ovlašten od strane EU, istaknuvši ulogu i značaj međunarodne zajednice u BiH, izričito naglasio da proces ustavnih promjena u BiH treba podršku međunarodne zajednice:

Čini se da u široj bosanskohercegovačkoj javnosti još uvijek nema snažnog osjećaja da bi zamjena „nametnutog“ ustava, sadržanog u aneksu mirovnog sporazuma novim ustavom proisteklim iz demokratskog procesa i uz potpunu demokratsku legitimnost uistinu i predstavljala ogromno dostignuće i značajan korak naprijed za BiH u poštivanju, preuzimanju i promociji vrijednosti na kojima je utemeljena EU, a pogotovo u kontekstu vladavine prava. Odgađanje ustavnih reformi i rad na minornim rješenjima samo u okviru postojećeg

ustavnog uređenja, jednostavno, neće biti dugoročno održivo. U konačnici, takva „rješenja“ će se pokazati nedovoljnima. Stoga se mora ozbiljno raditi na reformi ustavnog okvira zemlje bez ikakvog daljnjeg odgađanja. Diskusije o ustavnim reformama trebale bi uključiti sve segmente društva.“ (Priebe 2019: par. 96)

ZAKLJUČCI

Proces evropskih integracija je zapravo pokrenuo obavezu BiH u pravcu izmjene Aneksa 4 – Ustava BiH 2002. godine, kada je BiH postala članicom VE i Potpisnicom EKLJP, čime je službeno pristupila kolektivnom sistemu zaštite ljudskih prava i počela podnositi aplikacije ESLJP. Prva stvarna obaveza ustavnih promjena nametnuta je BiH kroz član II(2) Ustava BiH, danom potpisivanja DMS, koji propisuje direktnu primjenu EKLJP i njen prioritet nad svakim drugim pravom. To je potvrdila i VK, ustvrdivši da je proces evropskih integracija zapravo odredio kako treba da izgleda moderna, demokratska i pravna država, koja štiti ljudska prava, kroz kriterije iz Kopenhagena i Madrida, Statut VE i EKLJP. Istovremeno, BiH je poseban slučaj gdje je kontrola nad procesom ustavnih promjena u rukama međunarodnih aktera, dok inicijativa za navedeni proces može doći iz inostranstva. Ono što ide u prilog zaključcima VK jest činjenica da Aneks 4 – Ustav BiH nema demokratski legitimitet, donijet je izvan teritorije BiH na stranom, engleskom jeziku, jedini u svijetu sadrži diskriminatorne odredbe na temelju kojih pojedinci nisu jednaki pred zakonom i nikada u proteklih trideset godina nije preveden i uvršten u *Službeni list BiH*.

Čitav proces ustavnih promjena ili donošenja novog ustava komplicira činjenica da je potpisnik DMS i EU, koja trenutno, pored domaćih aktera, uz visokog predstavnika međunarodne zajednice (Aneks X) ima najveću odgovornost za trenutno stanje u kojem se BiH nalazi. Podijeljena i zarobljena država s izrazito slabim, ali i nedovoljno funkcionalnim institucijama te diskriminatornim odredbama nije bila u stanju da u proteklih 30 godina izvrši nametnute integracijske obaveze, kako pri ulasku u VE tako ni prilikom otvaranja uvjetnog kandidatskog statusa s EU, do kojeg je došlo uslijed pogoršane geopolitičke situacije. To već dovoljno govori da se međunarodni faktor, na pravi način, davno trebao uključiti i osposobiti BiH kroz procese jačanja državnih institucija putem urgentnih ustavnih promjena.

Promatrano s druge strane, jednostavno naprosto nije moguće da najveći broj međunarodnih institucija prisutan u BiH nije bio u stanju da, s instrumentima koji im stoje na raspolaganju, posebno kroz Aneks X DMS i redovne ovlasti visokog predstavnika (mogućnost formiranja ustavnih i političkih institucija), u proteklih trideset godina osposobi državu s oko 3,5 miliona stanovnika, u kojoj

se preko 60% budžeta odvaja na održavanje kako državnog tako i entitetskih aparata. Upravo u smislu izvršavanja prihvaćenih integracijskih obaveza, pred BiH stoje brojne presude ESLJP, za čije izvršenje je potrebna kako inicijativa iz inostranstva tako i kontrola međunarodnih aktera.

Bosna i Hercegovina je već danom potpisivanja DMS trebala izvršiti obavezu usaglašavanja Aneksa 4 – Ustava BiH s EKLJP (čl. II(2) Ustava BiH), kako bi ojačala državne institucije, dovela sve pojedince u jednak položaj pred zakonom i mogla samostalno izvršavati regionalne i međunarodne obaveze. U odnosu na dvije mogućnosti, prva je trebala biti ustavna reforma, kroz jedini do sada službeni prijedlog VK (Amandmani na Ustav BiH iz 2006), koji obuhvataju reviziju ljudskih prava i sloboda te nadležnosti i odnose između institucija BiH i entiteta, PSBiH, Predsjedništva i Vijeća ministara. To je čim prije u proteklih trideset godina trebalo razmotriti te uz saradnju i angažman svih prisutnih institucija cjelokupne međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, posebno Evropske unije i SAD-a, pristupiti samom izvršenju.

Druga je mogućnost bila, po Mišljenju VK, kao jedino dugoročno i ispravno rješenje, da BiH usvoji novi Ustav, koji bi sadržavao sva moderna, demokratska i pravna rješenja u cilju zaštite ljudskih prava, koja su se već desetljećima dokazala u evropskom javnom poretku. Najlakše za sve aktere u procesu integracijskih obaveza bilo bi da se pod hitno angažuje VK, koja bi napisala kompletan Ustav za BiH, kako je to već uradila i za brojne druge članice VE. Proces izmjene postojećih ustavnih odredbi Amandmanima VK na Ustav BiH bi, i po mišljenju VK, bio mnogo teži put, koji bi u konačnici ipak morao rezultirati donošenjem novog Ustava BiH. Kao zaključak se nameće da BiH može napredovati jedino kroz jačanje državnih institucija putem donošenja novog Ustava BiH te neupitne saradnje i angažmana svih gore pobrojanih institucija ukupne međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Samo će na taj način BiH postati samoodrživa funkcionalna, moderna, demokratska, pravna, socijalna i ekonomska država koja će samostalno izvršavati sve svoje, kako regionalne, tako i međunarodne obaveze.

LITERATURA

- Blagovčanin, Srđan (2024) *Bosna i Hercegovina: Zarobljena država i zarobljeno društvo*. Banja Luka: Transparency International Bosna i Hercegovina. <https://ti-bih.org/publikacije/bosna-i-hercegovina-zarobljena-drzava-i-zarobljeno-društvo> (28. 10. 2025)
- Blagovčanin, Srđan i Boris Divjak (2025) *Bosna i Hercegovina 30 godina od Dejtona: Građenje zarobljene države*. Sarajevo: Transparency International u Bosni i Hercegovini. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2025/12/TIBIH-30-godina-od-Dejtona-BHS-Web-FIN3.pdf> (28. 10. 2025)

- Brown, Lionel Neville (1978) *New Perspectives for a Common Law of Europe*. Sijthoff.
- CoE (2002) *Bosnia and Herzegovina's application for membership of the Council of Europe*, Opinion 234 (2002), Council of Europe, Parliamentary Assembly, 22 January 2002.
- CoE (2004a) *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights (adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004 at its 114th Session)*, Rec(2004)5, Council of Europe, Committee of Ministers.
- CoE (2004b) *Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina*, Resolution 1383 (2004), Council of Europe, Parliamentary Assembly.
- CoE (2006) *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*, Resolution 1513 (2006), Council of Europe, Parliamentary Assembly, 29 June 2006,
- CoE (2025) *Bosnia and Herzegovina: Country factsheet*, Council of Europe, Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. <https://rm.coe.int/bosnia-and-herzegovina-eng/488029b808> (11. 1. 2026)
- EC (2015) „Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part“. *Official Journal* L 164, 30. 6. 2015.
- EC (2024) *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2024*, SWD (2024) 691 final, Evropska komisija, Brisel, 8. 11. 2024. https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjesce-o-bosni-i-hercegovini-za-2024-godinu_1730986501.pdf (21. 10. 2025)
- ECHR (1995) *Case of Loizidou v. Turkey (Preliminary objections) (Application no. 15318/89) Judgment*, European Court of Human Rights, Strasbourg, 23 March 1995.
- ECHR (2014) *Predmet Zorić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 3681/06) Presuda*, Evropski sud za ljudska prava (Četvrti odjel), Strasbourg, 15. 7. 2014, *Službeni glasnik BiH* 17/15.
- ECHR (2023) *Pretjerani formalizam sudova*, Tematski informativni list, Odjel za izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava. <https://rm.coe.int/thematic-factsheet-excessive-formalism-courts-hrv> (11. 1. 2026)
- FENA (2025) „Robin Brooks, bivša savjetnica Kamale Harris: 'Bez funkcionalne države nema stabilnog Balkana'“, *radiosarajevo.ba*, 29. 9. 2025. <https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/robin-brooks-bivsa-savjetnica-kamale-harris-bez-funkcionalne-bih-nema-stabilnog-balkana/607478> (19. 10. 2025)
- Fernandez, Oscar (2015) *Creating Fertile Ground for Constitutional Reform? A Review of Public Statements by the International Community on Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*. https://www.academia.edu/11240218/Creating_Fertile_Ground_for_Constitutional_Reform_A_Review_of_Public_Statements_by_the_International_Community_on_Constitutional_Reform_in_Bosnia_and_Herzegovina (21. 10. 2025)

- Haller, Gret (2006) "Incorporation of human rights treaties into domestic law prior to their ratification", in: Venice Commission, *The Status of international treaties on human rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Priebe, Reinhard (2019) *Izveštaj stručnjaka o pitanjima vladavine prava u Bosni i Hercegovini*, Brisel, 5. 12. 2019.
- PS BiH (2009) Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, 25–26. 3. 2009. <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/Amandman%20I%20na%20Ustav%20BiH-2009.-H%20.pdf> (25. 10. 2025)
- Sadiković, Ćazim (2001) „Šta sve podrazumijeva usaglašavanje entitetskih ustava sa Ustavom Bosne i Hercegovine“. *Ljudska prava – revija za ustavno i međunarodno pravo* 2 (1–2).
- Sadiković, Ćazim (2004) „Unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine“. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* XLVII-2004, 307-320.
- Sadiković, Lada (2023) „Obaveza usaglašavanja Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima u procesu pridruživanja Evropskoj uniji“. *Pravna misao* LIV(7–8), 71-95.
- Strategija (2023) *Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine*. Sarajevo.
- VC (2005) *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici (Venecija, 11-12. mart 2005)*, CDL-AD (2005) 004, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Strasbourg, 11. 3. 2005.
- VC (2006a) *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina (sent as a preliminary Opinion to the authorities of Bosnia and Herzegovina on 7 April 2006 and endorsed by the Commission at its 67th Plenary session, Venice, 10 June 2006)*, CDL(2006)027, Opinion 375/2006, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 4 April 2006. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)027-e) (25. 10. 2025)
- VC (2006b) *Opinion on Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina endorsed by the Commission at its 66th plenary session (Venice, 17-18 March 2006)*, CDL-AD(2006)004, Opinion no. 374/2006, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 20 March 2006. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)004-e) (26. 10. 2025)
- VC (2010) *Report on constitutional amendment Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009)*, CDL-AD(2010)001, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 19 January 2010.
- VC (2014) *Report on the implementation of international human rights treaties in domestic law and the role of courts adopted by the Venice Commission at its 100th plenary session (Rome, 10-11 October 2014)*, CDL-AD(2014)036, European

Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg, 8 December 2014.

Vorländer, Hans (2012) *Ustav: ideja i historija*. Prijevod trećeg dopunjenog izdanja (s njemačkog jezika Mirela Grünther-Dečević), Edicija Njemačko pravo, knj. 3. Sarajevo: University press i Magiŝtrat.

Zvijerac, Predrag (2025) „BiH u političkom haosu gubi milione eura iz EU“. *Slobodna Evropa*, 18. 7. 2025. <https://www.slobodnaevropa.org/a/eu-plan-rasta-zapadni-balkan-bih-reformska-agenda/33477807.html> (20. 10. 2025)..

The process of European integration as the immediate driving force for the reform of the Constitution in Bosnia and Herzegovina

ABSTRACT

The country of Bosnia and Herzegovina, where in 1992–1995 tragic conflict in the region took place, it received its new constitutional arrangement within the framework of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (1995) as Annex 4 – Constitution of Bosnia and Herzegovina. In the past thirty years, Bosnia and Herzegovina voluntarily became a member of the Council of Europe (2002) and opened conditional accession negotiations with the European Union (2023). The paper first asks the question, whether Bosnia and Herzegovina, with the large presence of the international community, organized the state in accordance with the Copenhagen and Madrid criteria, as all other European countries did? Second, by joining the Council of Europe and signing the European Convention on Human Rights, the state of Bosnia and Herzegovina voluntarily undertook in the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina (2002) to ensure human rights and freedoms for all persons under the jurisdiction of the state and to comply with all judgments of the European Court of Human Rights in Strasbourg. Thirty years later, it is still questionable whether and to what extent the state has fulfilled its obligations. Third, given the exceptionally large role of the international community in Bosnia and Herzegovina, which includes the High Representative of the international community (Annex 10 of the DPA), the Peace Implementation Council, the Committee of Heads of Leading International Organizations, the multinational peacekeeping force EUFOR Althea, the Office of the Council of Europe, the Delegation of the European Union and the Special Representative of the European Union, it is high time to review whether the aforementioned institutions have used the available instruments and done at least what was in their power to enable Bosnia and Herzegovina to become a functional state and assume responsibility for the fulfilment of the accepted obligations? Fourth, given the extremely important role of the Commission for Democracy through Law (Venice Commission), which offers “law” as a basic guarantee for the achievement of a democratic system and helps countries in transition to achieve the rule of law and the protection of human rights as fundamental European values, and has helped numerous European countries in

writing their constitutions, it remains unanswered whether the proposal of the Amendment of the Venice Commission on the Reform of the Constitution of Bosnia and Herzegovina (2006), which includes the revision of human rights and freedoms, competences and relations between the institutions of Bosnia and Herzegovina and the entities, Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, Presidency and Council of Ministers, in the past time discussed in the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina? The conclusion is, firstly, the strengthening of state institutions through urgent constitutional reform, and secondly, the unquestionable cooperation and engagement of all the above-mentioned institutions of the entire international community in Bosnia and Herzegovina, in order for Bosnia and Herzegovina to become a self-sustaining, functional, modern, democratic, legal, social and economic state that will be able to fulfil all its regional and international obligations.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, constitutional arrangement, Council of Europe, European Union, High Representative, Venice Commission, constitutional changes, European Convention on Human Rights, rule of law, democracy, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina