



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

**Državnost Bosne i Hercegovine u XX i XXI stoljeću:
historijski izazovi i dostignuća u razvoju državnosti
Bosne i Hercegovine: ZAVNOBiH**

Pejanović, Mirko; urednik

2024-10-21

<https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/795>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

RAZVOJ DRŽAVNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE U INTEGRACIJSKOM PROCESU U EVROPSKU UNIJU

*Elmir Sadiković**

Sažetak: Bosna i Hercegovina je u različitim historijskim fazama svog društvenopolitičkog razvoja kao zemlja i kao država egzistirala, svoj zaseban identitet i svoju državnost razvijala u okvirima širih imperija i državnih zajednica. Nakon međunarodnog priznanja i sticanja statusa nezavisne i suverene države 1992. godine i uspostavljanja mira 1995. godine Bosna i Hercegovina se opredjeljuje da postane punopravna članica EU. EU je sa svojom policentričnom strukturom jedinstven primjer ugovorne integracije i saradnje evropskih država. Politički sistem EU zasniva se na kompleksnoj uravnoteženoj strukturi nacionalnog i nadnacionalnog suvereniteta. Opredjeljenje Bosne i Hercegovine da postane punopravna članica EU podrazumijeva prilagođavanje cjeline našeg političko-pravnog i ekonomskog sistema standardima i pravilima šireg sistema EU. Cilj ovog rada jeste pokušaj da se identificiraju najvažnije strukturalne promjene koje prema kriterijima članstva očekuju Bosnu i Hercegovinu na putu ka punopravnom članstvu u EU, a koje će utjecati na promjenu karaktera državnosti Bosne i Hercegovine koja je uspostavljena Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini 1995. godine.

Ključne riječi: državnost, ustav, Evropska unija, Bosna i Hercegovina, evropske integracije

Uvod

Demokratska tranzicija i razvoj liberalnodemokratske državnosti je za postsocijalističke, a posebno etnički pluralne zemlje bez tradicije liberalizma veliki izazov. Radi se o društvima i političkim zajednicama u kojima se sloboda tradicionalno shvata kao kolektivna sloboda i u kojima se etnički nacionalizmi politički reproduciraju kao osnovno sredstvo legitimizacije društvenog poretka. Pokušaji izgradnje autentične demokratske državnosti čine taj proces iznimno izazovnim u postkonfliktnom bosanskohercegovačkom društvu i u državi čija konstitucija kreirana međunarodnom intervencijom u okolnostima nasilja u miru ne uspijeva razvijati stabilne forme savremene liberalnodemokratske državnosti. Bosanskohercegovačko društvo u historijskim okolnostima disolucije zajedničke jugoslavenske federacije nije ni imalo priliku mirne

* Redovni profesor, Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka, elmir.sadikovic@fpn.unsa.ba.

tranzicije i demokratske konstitucionalizacije, na način da se u okolnostima političkog pluralizma i potencijalno nezavisnog državnog statusa, civilizirano, argumentiranom političkom, akademskom i javnom raspravom akomodiraju različiti interesi i ostvari najširi društveni i politički konsenzus o novom obliku državnosti Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina je tokom agresije (1992–1995) sačuvala svoj nezavisan državopravni status u međunarodno priznatim granicama. Općim okvirnim sporazumom za mir iz 1995. godine potvrđen je njen državni kontinuitet, ali je radikalno promijenjeno političko-ustavno uređenje. Nedostatak političkog konsenzusa o prirodi političke zajednice u postdejtonskom periodu otežava razvoj savremene državnosti Bosne i Hercegovine kao državnosti koja bi uvažavajući pluralnost identiteta bosanskohercegovačkog društva bila komplementarna temeljnim demokratskim vrijednostima EU. Iskustva naprednih pluralističkih demokratija zapadnog svijeta pokazuju da se idejom slobode materijalno određena i konstituirana ustavna država može razvijati samo u posebnim kulturnim uslovima koje je razvila evropska moderna. Ipak postoji nada da Bosna i Hercegovina u integracijskom procesu i postizanjem punopravnog članstva u EU može prevazići stanje političke paralize i ostvariti ideju zajedničkog života i funkcionalne državnosti u decentraliziranoj liberalnodemokratskoj državi. Ostvarenje te ideje pretpostavlja pomirenje individualnih i komunitarnih prava u ustavnom poretku, koji će umjesto isključivih koncepata liberalnog nacionalizma i etno-nacionalizma, političkim priznanjem složenosti historijskih sjećanja i političkih sentimentata bosanskohercegovačkih naroda institucionalno harmonizirati načela liberalnog univerzalizma i komunitarnog partikularizma. Na tom idejnom konceptu može se postepeno graditi vrijednosno inkluzivan i evropskim vrijednostima komplementaran koncept liberalnodemokratske državnosti.

U kontekstu demokratske tranzicije Bosne i Hercegovine nerijetko se govori o potrebi prelaska iz “dejtonske” u “briselsku” fazu njenog političkog razvoja. U tom smislu opravdano je tematizirati i promišljati državnost Bosne i Hercegovine u okviru historijskog procesa integracije u EU. Da li sam integracijski proces predstavlja okvir izgradnje funkcionalne državnosti? Šta bi značila dosljedna primjena pravnog naslijeđa EU, njenih demokratskih, političko-pravnih i ekonomskih standarda? U kojim aspektima je “dejtonski” koncept državnosti Bosne i Hercegovine u koliziji s evropskim standardima? I konačno, najvažnije je pitanje da li u perspektivi punopravno članstvo u EU podrazumijeva značajnu rekonstrukciju postojećeg oblika državnosti Bosne i Hercegovine? U pokušaju odgovora na ta pitanja potrebno je razumjeti EU,

njen vrijednosni i institucionalni koncept. Opći demokratski standardi EU zasnovani su na vrijednostima liberalnodemokratske ideologije. Te vrijednosti su institucionalizirane u političkom sistemu EU i integralni su dio njenog pravnog naslijeđa. Na aksiomima liberalizma i primarnosti zaštite individualnih prava svoju državnost zasnivaju sve zemlje članice EU. Zbog toga je posebno važno razumjeti temeljne principe liberalne demokratije koji čine osnovu državnosti svih zemalja članica EU. Institucionalizacija evropskih vrijednosti u regulaciji političko-pravnih odnosa stanovništva i institucija političke vlasti (što čini osnovu svake državnosti) za Bosnu i Hercegovinu je imperativ postizanja punopravnog članstva u EU. Brojne presude Evropskog suda za ljudska prava to nedvosmisleno i jasno potvrđuju. Cilj ovog rada je da se elaboriraju zajedničke karakteristike i temeljne vrijednosti liberalnodemokratskog koncepta državnosti, posebno u naprednim i etnički pluralnim demokratijama EU.

Državnost u konceptu liberalne demokratije

Državnost je kompleksan pojam koji je prema doktrini međunarodnog prava u osnovi određen pravnom regulacijom odnosa stanovništva i institucija suverene vlasti na određenoj teritoriji. Važna pretpostavka državnosti jeste i međunarodnopravni subjektivitet, odnosno međunarodno priznanje statusa nezavisne i suverene države. Pojam državnosti pri tome nije statičan pojam. Državnost svake zemlje se mijenja i u svom sadržaju se prilagođava okolnostima i zahtjevima vremena u kojima društva kao političke zajednice egzistiraju i u kojima se razvijaju. Moderne evropske, liberalnodemokratske države su u dugom historijskom razvoju prolazile kroz različite, često i nasilne oblike društvene i političke transformacije. One se u dugom historijskom procesu postepeno iz građanskopravne pretvaraju u ustavne, socijalnopravne države koje štite dostojanstvo čovjeka. U tom procesu u Evropi prepoznajemo tri epohe legitimizacije modernih ustavnih država. U prvoj, države zahvaljujući monopolu sile garantiraju red, opću i individualnu sigurnost građana. To je bio politički domet država XVI stoljeća. U drugoj fazi (XVIII stoljeće) javlja se potreba za zaštitom građana od države. Kako ograničiti vlast onih koji vladaju pitanje je koje nalazimo u filozofskim raspravama još od antičkog vremena. Odgovor na to pitanje moderna društva nalaze u ustavnoj demokratskoj državi. U trećoj epohi teleologije ustavne države, država svoju legitimizaciju, pored sigurnosti i zaštite ljudskih prava, zasniva na osiguranju minimuma socijalne i ekonomske sigurnosti državljana. Instrumentima socijalne zaštite,

državnog intervencionizma i pravedne preraspodjele niveliraju se socijalne nejednakosti koje su prijetnja slobodi.¹ U mjeri u kojoj država kao ljudska kreacija ostvaruje te uloge vrednuje se i kvalitet njene državnosti.

Ustavna liberalnodemokratska država je nastala kao rezultat historijskog procesa rušenja apsolutističkog oblika vladavine i političkog razvoja koji je ograničio vlast države na način da poštuje i štiti individualna prava pojedinaca. Demos demokratskog ustava je savez državljana, odnosno pravna institucija državljanstva. Ustavna demokratska država se ne konstituira samo uređenjem režima vlasti ili struktura države, već onda kada se na demokratskim načelima uredi pravni položaj državljana koji fizički sačinjavaju politički narod, jer se kategorijom državljanstva (po rođenju ili stečenog) "...stvara ne samo oblik, nego i suština države u koncepciji liberalnog konstitucionalizma".² U teoriji modernog konstitucionalizma ključna karakteristika ustava je ograničavanje moći vlasti, vladavina prava i zaštita individualnih prava. Ustavom se uspostavlja "...formalna struktura države time što se određuju ovlaštenja i institucije centralne vlasti i njen odnos sa drugim nivoima vlasti, izražavaju prava građana i tako ograničavaju vlast".³ Ustav je temeljni pravni akt koji "...utvrđuje institucionalne oblike vršenja, kontrole i ograničenja vlasti, a ustavni poredak se može razvijati na temelju opće društvene saglasnosti o temeljnim demokratskim vrijednostima."⁴ Kao temeljni zakon u državi ustav je prije svega politički, a zatim i pravni dokument, jer se njegova pravna snaga "...zasniva na posebnom postupku donošenja i izmjene, koji izražava suverenitet ustavotvorne vlasti, te se razlikuje od postupaka donošenja zakona."⁵ Napisani, odnosno kodifikovani ustavi određuju "...demokratsku strukturu i diskurzivnu proceduralizaciju svakog budućeg zakonodavstva, jednaku primjenu demokratskih zakona, pravno-državno potčinjavanje struktura moći demokratski proizvedenom pravu i opštu validnost ustavom zagarantovanih opštih i ljudskih prava."⁶ Pored zajedničkih karakteristika i vrijednosti koje obuhvataju zaštitu ljudskih prava, sloboda i ljudskog dostojanstva, široka raznolikost modela ustavnih konstitucija demokratskih država Evrope javlja se kao refleksija društvenih, ekonomskih i drugih posebnosti različitih društava,

¹ Josef Isensee, *Država, ustav, demokratija*, Politička kultura, Zagreb 2004.

² Marcel Prelot, *Političke institucije*, Politička kultura, Zagreb 2002, 37.

³ Rod Hague, Martin Harrop, *Uporedna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014, 333.

⁴ Esad Zgodić, *O državama – knjiga I*, Dobra knjiga, Sarajevo 2015, 321.

⁵ Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1992, 25.

⁶ Ingeborg Maus, *Ljudska prava, demokratija i mir – perspektive globalne organizacije*, Albatros Plus, Beograd 2017, 82.

koja se u historijskom procesu konstituiraju u formi države. Najveća opasnost donošenja ustava javlja se onda kada se ustavi donose u okolnostima političkog nepovjerenja, izraženih društvenih antagonizama, s ciljem privremene stabilizacije političkog poretka, i koji znače radikalni raskid s ustavnopravnom tradicijom. Ti ustavi su u pravilu neefikasni, jer uspostavljene ustavne institucije nemaju potreban politički autoritet i društveni legitimitet.⁷ Prema Sartoriju efektivnost svakog demokratskog ustava je predodređena s nekoliko ključnih elementa. Ustavi prije svega moraju imati legitimnu društvenu osnovu. Nadalje, moraju osigurati institucionalne mehanizme zaštite ustavom zagarantiranih prava i sloboda, kao i efikasne mehanizme zaštite samog ustava, u smislu izuzimanja temeljnih načela i principa iz procesa demokratskog odlučivanja. Pored toga, ustavi "...formuliranjem supstancijalnih političkih načela i demokratskih procedura, a tek potom sadržaja, moraju imati naglašen proceduralni karakter, sa efektivnim sistemom kontrole političke moći".⁸

Osnovna struktura liberalnodemokratske državnosti ogleda se u postojanju dvije hijerarhijske razine pravne strukture i pravnog poretka države. Prvu čini ustav kao temeljni zakon. Drugu razinu čini pravo na nižim razinama koje je derivat prve razine. Ustavnopravni oblik individualna sloboda nalazi u liberalnim osnovnim pravima koja pojedincu garantiraju vlastito samoodređenje u njegovoj individualnosti. Liberalnodemokratska konstitucionalizacija državnosti zasniva se na definiranju granica legitimnog političkog djelovanja vlasti, a demokratija na zaštiti prava na sudjelovanje u političkom procesu i javnoj vlasti.⁹ Možemo zaključiti da se liberalnodemokratski koncept državnosti zasniva na političkoj jednakosti svih državljana i na primarnosti zaštite individualnih građanskih i političkih prava u odnosu na kolektivna.

Državnost u konceptu etnički pluralnih liberalnih demokratija

Tradicionalni konstitucionalizam oslonjen je na koncepciju prirodnopravnog utemeljenja države razvijenu u teoriji anglosaksonskog liberalizma tokom 18. i 19. stoljeća. Liberalni nacionalizam možemo definirati kao doktrinu koja, oslanjajući se na univerzalna svojstva i prava pojedinaca, problematizira i osporava normativno i vrijednosno priznanje posebne formalne uloge grupnih

⁷ Ova konstatacija zapravo je potvrđena u političkoj praksi funkcioniranja "dejtonskog" modela državnosti Bosne i Hercegovine.

⁸ Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering – strukture, podsticaji, ishodi*, Filip Višnjić, Beograd 2003, 202.

⁹ Douglas Greenberg, *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford University Press, New York 1993.

identiteta u političkom procesu. Nacionalna pripadnost se konceptualizira kao stvar izbora i individualnog samoodređenja. Liberalni nacionalizam u modernom političkom diskursu polazi od prava pojedinaca da sami određuju u kojem obliku vladavine će živjeti. Kako danas skoro da ne postoji nacionalno homogena država, ostala je određena konfuzija u definiranju odnosa između pojmova naroda – nacije i nacionalne države.

Političko priznavanje kulturne, jezičke, identitetske pluralnosti je, iako u različitim političkim orijentacijama i normativnim implementacijama, u mnogim državama (Kanada, Švedska, Belgija, Velika Britanija, Španija, Italija, Švicarska...) rezultiralo većim stepenom tolerancije i priznavanja posebnog statusa različitih etničkih, vjerskih i kulturnih grupa. Kymlicka je identificirao tri stepena teorijske evolucije nacionalnog i kulturnog pluralizma. U prvoj fazi 80-ih godina 20. stoljeća razvija se kritička politička teorija liberalizma i građanskog individualizma. Problemiziraju se do tada dominantni idejni koncepti autentičnosti identiteta, pravde, odnosi između kulturno homogene, intervencionističke i kulturno neutralne države. Kritičari liberalnog nacionalizma osporavaju stajalište da je liberalnodemokratska nacionalna država kulturno neutralna. Naprotiv, djelovanjem političkih institucija država sistemski i organizirano propagira hegemonijalni etnokulturni identitet na državnoj teritoriji, negirajući mogućnost institucionalne artikulacije i priznavanja grupnih identiteta u kulturno pluralnim društvima. Zagovaranjem odbrane manjinskih prava, zaštite i očuvanja zasebnih kulturnih identiteta implicirane su određene promjene u teorijskom shvaćanju države i društva. U drugoj fazi 90-ih godina problematizira se pristup koji zagovara posebnu zaštitu komunitarnih prava, ograničavanje individualnih sloboda priznavanjem posebnih kolektivnih prava i, konačno, dovodi se u pitanje (ne)legitimnost uspostavljanja institucionalnih oblika zaštite posebnih kulturnih identiteta u liberalnoj političkoj teoriji. Treća faza, koja se razvija krajem 90-ih godina 20. stoljeća, otvara pitanje o (ne)legitimnim procesima izgradnje nacionalnih država, nužnosti prilagođavanja koncepta državljanstva modernim pluralnim društvima i političkoj artikulaciji zahtjeva zasebnih kulturnih identiteta.¹⁰ Institucionalnim oblicima podjele političke moći kroz teritorijalnu disperziju političke vlasti prethodila je nova teorijska konceptualizacija nacije, kulture i identiteta, zasnovana na interpretaciji političkog karaktera zajednice, ne kao predodređene kategorije,

¹⁰ Will Kymlicka, *Minority Nationalism and Multination Federalism*, u: *Politics in Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford 2001, 91-119.

već kao dinamičkog procesa društvene interakcije, historijskog iskustva odnosa sa drugim zajednicama i konflikta pluralnih kulturnih identiteta.¹¹

Prema novom teorijskom pristupu, demokratska država ne izvodi legitimitet svoje državnosti isključivo načelom nacionalne suverenosti, jednakih građanskih prava, ograničavanjem vlasti i demokratskom procedurom, već zahtijeva i kognitivnu identifikaciju pojedinaca s političko-teritorijalnom jedinicom u okviru koje demokratske institucije vrše političku vlast. Tako razvijen konstruktivistički koncept nacije suprotstavljen je redukcionističkom pristupu u definiranju nacionalnog identiteta kao irelevantnog kulturnog artefakta modernosti. Ta dvostruka legitimacija je "...iznimno važna za multi-etničke i kulturno pluralne države koje se ne mogu legitimirati samim demokratskim procedurama".¹² Ona se javlja kao preduvjet pomirenja konflikta kolektivnih identiteta, društvene i političke stabilnosti. Možemo zaključiti da se državnost etničkih pluralnih liberalnih demokratija prilagođava potrebi zaštite i zahtjevima artikulacije kolektivnih (etničkih) identiteta u sferi političkog predstavljanja i procesa političkog odlučivanja. Pri tome se u procesu institucionalizacije kolektivnih (etničkih) prava ne smije narušiti princip primarnosti individualnih ljudskih i građanskih prava i sloboda. Svakom građaninu, bez obzira na posebna identitetska obilježja, država je obavezna osigurati aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno pravo na sudjelovanje u javnoj vlasti.

Neliberalni "dejtonski" model bosanskohercegovačke državnosti

Bosna i Hercegovina je postojala kao srednjovjekovna država i kao pravno odvojena i definirana provincija tokom četiri stoljeća osmanske vlasti. Zadržala je poseban status i pod austrougarskom vlašću, a i dok je bila dio prve i druge Jugoslavije. Kao integralna teritorija Bosna i Hercegovina je u svakom historijskom periodu imala priznat poseban pravno-politički status. Uprkos konstantnom osporavanju njene državnosti, historijske činjenice potvrđuju da ne postoji ništa vještačko u pogledu Bosne i Hercegovine. Iako je stoljećima egzistirala u okvirima širih državno-političkih cjelina i imperijalnih civilizacija (što je eminentno gotovo svim savremenim evropskim zemljama), u svojoj višestoljetnoj egzistenciji Bosna i Hercegovina je sačuvala

¹¹ Ramon Maiz, Ferran Requejo, *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, London 2005.

¹² Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press 1989, 207.

svoj državnopravni i politički subjektivitet. Otuda je obnova njene državnosti tokom antifašističke borbe u II svjetskom ratu, kao i njen savremeni zahtjev za suverenom i nezavisnom državnom egzistencijom 1992. godine, logičan i legitiman izraz njene političke, kulturne, historijske, društvene i državne zasebnosti u tadašnjim okolnostima.

Period narodnooslobodilačke antifašističke borbe tokom II svjetskog rata, kada je obnovljena državnost Bosne i Hercegovine, kao i socijalističkog razvoja državnosti nakon rata, bez sumnje su od presudne historijske važnosti za opstanak Bosne i Hercegovine. U tom periodu su postavljeni temelji ostvarenja nezavisnog državnopravnog statusa u procesu disolucije jugoslavenske federacije. Uz činjenicu kontinuiteta razvoja državnosti Bosne i Hercegovine tokom druge polovine XX stoljeća, važno je imati u vidu da se socijalistička državnost Bosne i Hercegovine u mnogim aspektima razlikuje od oblika državnosti koji je uspostavljen demokratskim ustavom iz 1990. godine.¹³ Socijalistička državnost je bila zasnovana na konceptu jedinstva partijske i državne vlasti. Liberalnodemokratska državnost pretpostavlja trodjelnu podjelu vlasti, slobodu političkog organizovanja i slobodne višestranačke izbore, slobodno tržište, civilno društvo, zaštitu prava na privatnu svojinu te zaštitu individualnih i kolektivnih političkih prava i sloboda. Prema ustavu iz 1990. godine Bosna i Hercegovina je imala uspostavljen koncept liberalnodemokratske državnosti. Nakon demokratizacije ustava SR BiH i prvih slobodnih višestranačkih izbora 1990. godine, demokratskog konstituisanja vlasti i međunarodnog priznanja 1992. godine, Bosna i Hercegovina je ostvarila najveći mogući oblik državnosti. Međutim, mirovnim ugovorima (1994–1995) izvedena je radikalna unutrašnja transformacija ustavnog i političkog uređenja Bosne i Hercegovine, na način da su bitno reducirani njeni institucionalni kapaciteti unutrašnje državnosti. U legitimnoj društvenoj potrebi uspostavljanja mira dogovorena su različita institucionalna rješenja koja su u mnogim aspektima nedemokratska i neliberalna.

“Dejtonski” karakter državnosti Bosne i Hercegovine u mnogim je aspektima u koliziji s liberalnodemokratskim načelima državnosti. Uzroke kontinuirane krize političkih odnosa u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini

¹³ Amandmanima na ustav SR BiH koji su usvojeni 11. aprila 1989. godine uveden je višepartijski sistem. U julu 1990. godine dodatnim amandmanima BiH je definirana kao demokratska i suverena država ravnopravnih građana i naroda, različiti oblici svojine su dobili istu zaštitu, napušten je društveni sistem privrede i uveden je princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Izvor: Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini u periodu 1945.–1990. *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*. <https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=Parlamentarizam%20u%20Bosni%20i%20Hercegovini%20u%20periodu%201945%20-%201990> (11. 1. 2024).

možemo prije svega prepoznati u nedostatku unutrašnje legitimnosti uspostavljenog modela državnosti. Pretpostavka svake funkcionalne državnosti jeste odgovarajući nivo društvenopolitičke kohezije, odnosno identifikacije stanovništva i relevantnih političkih subjekata s političkom zajednicom i njenim institucijama političke vlasti. Uslove dobrovoljnog podčinjavanja građana vlasti koju smatraju legitimnom, odnosno opravdanom s aspekta evidentnog legitimizacijskog problema u Bosni i Hercegovini, najracionalnije je analizirati s aspekta uspostavljenog političkog sistema koji u potpunosti obuhvata za legitimizacijske procese relevantne institucije i postupke koji podjednako pripadaju i sferi društva i sferi države. Međunarodna zajednica je Bosni i Hercegovini, u nastojanju da se po svaku cijenu uspostavi mir, nametnula ustavnoj praksi nepoznato političko uređenje koje je suprotno liberalnodemokratskim načelima državnosti, a posebno demokratskim procedurama legitimacije političke vlasti. Nedostatak unutrašnjeg konsenzusa o prirodi i karakteru političke zajednice, politički sistem koncipiran na modelu dva entiteta s asimetričnom strukturom i tri konstitutivna naroda i "ostalima" kao nekonstitutivnima, te strukturalne slabosti države nesposobne da ostvari unutrašnji suverenitet samo su neki elementi koji reduciraju mogućnosti ostvarenja integrativnih funkcija državnih institucija, kao i samo funkcioniranje države bez međunarodnog intervencionizma. Kvalitet uspostavljenog pravno-političkog poretka, nužnost i modeli njegove nadogradnje kako bi se politički poredak legitimizirao, harmonizirali različiti individualni i kolektivni interesi, a država ostvarila kapacitet da postane dio evropske zajednice liberalnodemokratskih država, temeljna su pitanja političke budućnosti Bosne i Hercegovine. Ta pitanja su često politizirana, ali i površno naučno razmatrana. U čemu se ogledaju ključni legitimacijski deficiti političkog poretka u Bosni i Hercegovini? Prvi i temeljni deficit ogleda se u činjenici da političko organiziranje i ustavno konstituiranje Bosne i Hercegovine nije imalo demokratsku osnovu. Liberalnodemokratska državnost podrazumijeva pristanak, odnosno konsensualna legitimnost je nužna da bi ustavi postojali kao racionalni i smisleni instrumenti.¹⁴ Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini je 1995. godine na specifičan način uspostavljen politički poredak s određenom vrstom privremenog legitimiteta utemeljenog na socijalnoj nuždi da se uspostavi mir. S aspekta teorije konstitucionalizma, legitimnost ustava kao najvišeg pravnog akta kojim se konstituiraju država mora se nalaziti

¹⁴ Daniel J. Elazar, *Constitution-Making: The Pre-eminently Political Act*, u: *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, ur. Keith Banting, Richard Simeon, Macmillan, London 1985, 47-62.

u rješenjima za probleme s kojima smo suočeni, a ne u ciljevima koje su tvorci ustava imali. Cilj oktroiranog ustava Bosne i Hercegovine jeste mir, nesporno društveno opravdan, ali empirijski potvrđen kao neefikasan s aspekta rješavanja problema, potreba i interesa građana i razvoja savremene državnosti.¹⁵ Analiza ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini uspostavljenog oktroiranim ustavom otvara s aspekta opće društvene podrške tom sistemu brojne dileme. One se manifestiraju u tri ključna elementa: nacionalnom identitetu kao apstraktnoj kategoriji važnoj za održavanje i izgradnju političke zajednice, tj. države, zatim u legitimizaciji političkog poretka i konačno u političkom povjerenju kao kognitivnom obilježju bez kojeg političkih autoriteti (institucije i političkih subjekti) ne mogu stabilno funkcionirati. Izgradnja države i razvoj državnosti je historijski i generacijski proces. Društvenolegitimni i funkcionalni model državnosti u etnički podijeljenim društvima ne može se uspostaviti jednokratnim činom. Postizanje punopravnog članstva u EU jeste za Bosnu i Hercegovinu jedini racionalan izbor. Taj proces je i prilika za evolutivni razvoj savremene državnosti Bosne i Hercegovine.

Evropska unija kao vrijednosni i političko-pravni okvir razvoja demokratske državnosti Bosne i Hercegovine

Evropska unija ne samo kao oblik ekonomske integracije već prvenstveno kao ideja mira, slobode, zaštite ljudskih prava i ljudskog dostojanstva u sadašnjim okolnostima predstavlja integrativni vrijednosni okvir relegitimacije i rekonstitucije Bosne i Hercegovine kao države ravnopravnih građana i naroda. Situiraanjem ustavnih elemenata fundamentalnih vrijednosti liberalne demokratije na kojima je utemeljena Evropska unija i njene države članice, nasuprot konceptima masovne antiliberalne kolektivne mobilizacije, etnonacionalnog ekskluzivizma koji isključuje građansko iz sfere političkog ili neoliberalnog nacionalizma koji negira etnički kao važan identitet, moguće je postupno redefinirati zajednički politički identitet za sve građane i narode Bosne i Hercegovine i na tim osnovama graditi funkcionalan i društveno legitiman model državnosti. Integracija Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, uza sve proturječnosti, jeste dominantna kohezivna ideja u bh. politici. To je opredjeljenje o kojem postoji najširi društveni i politički konsenzus i

¹⁵ U svijetu postoje primjeri oktroiranih ustava kojima je uspostavljen funkcionalan model državnosti. Kao primjere možemo izdvojiti Njemačku i Japan nakon II svjetskog rata. Iako su te zemlje ustave donijele u okolnostima vojne okupacije, liberalno-demokratskom konstitucijom novouspostavljeni funkcionalni režimi vlasti su se društveno legitimirali.

zvanični je vanjskopolitički cilj države Bosne i Hercegovine. Iako se proces evropskih integracija često površno i isključivo promatra pravno-birokratski, važno je razumjeti da postizanje punopravnog članstva u EU podrazumijeva značajne strukturalne promjene “dejtonskog” karaktera državnosti Bosne i Hercegovine u više aspekata. Članstvo u Evropskoj uniji pretpostavlja institucionalizaciju temeljnih liberalnodemokratskih vrijednosti na kojima je utemeljena Evropska unija i njene zemlje članice. Primjena evropskih standarda u oblasti demokratije, vladavine prava, javne uprave, ekonomije i jedinstvenog tržišta istovremeno je i jedinstvena prilika za transformaciju i modernizaciju društvenopolitičkog sistema Bosne i Hercegovine i izgradnju njene državnosti na načelima razvijenih liberalnih demokratija. S obzirom na dinamičnu prirodu pojma državnosti, značajno pitanje u promišljanju razvoja državnosti Bosne i Hercegovine u XXI stoljeću jesu refleksije integracijskog procesa u EU na suverenitet, organizaciju vlasti i ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. Potencijalnu transformaciju i nadogradnju državnosti Bosne i Hercegovine u integracijskom procesu u EU možemo prepoznati u pravnom naslijeđu EU, odnosno u kriterijima postizanja punopravnog članstva u EU. Ti kriteriji obuhvataju:

- ustavnu reformu,
- izgradnju demokratskih institucija,
- reformu načina regulacije javnih politika,
- ekonomske reforme i
- promjenu pozicije i uloge Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima.

Prema ustavu, vlast u Bosni i Hercegovini ne legitimiraju njeni građani, već tri konstitutivna (državotvorna) naroda: Srbi, Hrvati i Bošnjaci. U temelju ustavne konstitucije svih demokratskih država, složenih ili unitarnih, višenacionalnih ili nacionalno homogenih, jeste građanin. Tako, na primjer, konstitutivni činioци Švicarskog Saveza su švicarski građani i (poimenično nabrojani) kantoni. (Član I Ustava Švicarske Konfederacije). Prava pojedinca kao građanina ne mogu biti predodređena pripadanjem određenom kolektivitetu. Građanski princip konstituiranja države kao osnova liberalnodemokratske legitimacije političke vlasti ne znači negaciju nacionalnih, etničkih ili drugih kolektivnih identiteta i prava, već njihovu racionalnu relativizaciju uz primjerenu institucionalizaciju u političko-državnoj sferi u pitanjima koja spadaju u domenu nacionalnih prava. U liberalnodemokratskom konceptu državnosti, konstitutivni elementi države su građani i subdržavne teritorijalne

jedinice. Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini na konceptu zaštite individualnih ljudskih prava uslov je integracije u Evropsku uniju i njen vrijednosni okvir, u kojem ljudsko dostojanstvo traži utemeljenje u statusu građana kao priznatih subjekata jednakih prava. Građanski status podrazumijeva političku jednakost i pravo svakog pojedinca kao izvornog nositelja suvereniteta da sudjeluje u javnoj vlasti. Uspostaviti ravnotežu između sloboda i prava svakog pojedinca kao građanina (državljanina) Bosne i Hercegovine i istovremeno uvažiti identitete i institucionalno zaštititi kolektivna prava tri bosanskohercegovačka naroda jeste najveći politički izazov transformacije političkog sistema. Konsolidacija demokratske državnosti Bosne i Hercegovine kroz razvoj liberalnodemokratskih institucija nije ostvariva bez primata individualnih prava izvedenih iz građanskog načela.¹⁶

Institucije političke vlasti u savremenoj državi razumno usmjeravaju subjektivno djelovanje pojedinaca i harmoniziraju lične, partikularne i opće interese zajednice kao cjeline. Izgradnja demokratskih institucija zahtijeva njihovu vrijednosnu neutralnost i jednakost svih građana pred zakonom. Evropeizacija i demokratizacija institucija u integracijskom procesu u Evropsku uniju pretpostavlja vladavinu prava. Vladavina prava je temeljno načelo liberalnodemokratske državnosti po kojem je sistem političke vlasti utemeljen na poštivanju ustava i zakona, kako od strane građana tako i od nositelja političke vlasti. Za postsocijalističke zemlje pitanje vladavine prava veliki je izazov. Nedostatak pravne države i vladavine prava dovodi do stvaranja autoritarnih struktura moći koje onemogućavaju razvoj demokratske državnosti.

Članstvo u Evropskoj uniji ne zahtijeva promjenu političkog uređenja Bosne i Hercegovine. Političko uređenje je suvereno pravo svake države, što je eksplicitno navedeno u Mastihtskom ugovoru kojim je osnovana Evropska unija. Međutim, sadržaj pregovaračkih poglavlja i primjena pravnog naslijeđa EU će zahtijevati značajne strukturalne promjene u načinu institucionalne organizacije i načina regulacije brojnih javnih politika, kao što su: poljoprivredna politika, politika obrazovanja, energetska politika, politika zaštite okoliša itd. Odnosi između građana i institucija vlasti (što je bitno obilježje državnosti) će se u integracijskom procesu u Evropsku uniju rekonfigurirati, na način da će se redefinirati ustavne nadležnosti između različitih nivoa teritorijalne organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini.

¹⁶ Slobodan Divjak, Kulturno-etnički i politički identitet, u: *Revolucija i poredak: o dinamici promena u Srbiji*, ur. Ivana Spasić, Milan Subotić, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd 2001.

Ekonomске reforme čine najveći dio reformskog i integracijskog procesa u Evropsku uniju. Podrazumijevaju izgradnju jedinstvenog tržišta unutar Bosne i Hercegovine i efikasne državne mehanizme njegove administrativne regulacije kao osnove unutardruštvenog povezivanja i zadovoljavajuće razvojne dinamike društva.¹⁷ Cilj ekonomskih reformi jeste i izgradnja kapaciteta države kako bi njena privreda bila konkurentna na jedinstvenom i slobodnom tržištu EU.

Osnovno obilježje državnosti jeste suverenitet zemlje. Suverenitet podrazumijeva vrhovnu, neograničenu i nedjeljivu političku vlast u jednoj zemlji. Integracijom u EU svaka zemlja dio svog suvereniteta prenosi na institucije Evropske unije i participira u njihovom djelovanju. Ne ulazeći u teorijsku elaboraciju pojma suvereniteta u savremenom svijetu, male ili relativno male zemlje kao što je Bosna i Hercegovina članstvom u velikim međunarodnim sistemima postaju politički relevantne i zapravo jačaju svoj suverenitet.

Zaključak

Bosna i Hercegovina je od druge polovine XX stoljeća prošla kroz različite oblike državnosti. Odlukama ZAVNOBiH-a i AVNOJ-a tokom antifašističke borbe obnovljena je savremena državnost Bosne i Hercegovine. U periodu socijalističkog razvoja (1945–1990) Bosna i Hercegovina je razvijala svoje institucije i svoju državnost u okvirima jugoslovenske federacije. Ograničenje socijalističkog koncepta državnosti u odnosu na savremeni liberalnodemokratski koncept državnosti ogledalo se u činjenici da je bio zasnovan na jednopartijskom sistemu i sistemu jedinstva partijske i državne vlasti. Ustavom iz 1990. godine i demokratskim konstituisanjem vlasti nakon prvih višestranačkih izbora ostvaren je liberalnodemokratski model državnosti. Ta činjenica je uz referendum građana 29. februara i 1. marta 1992. godine bila osnova za međunarodno priznanje nezavisnog državnopravnog statusa. Međunarodnim priznanjem Bosna i Hercegovina je ostvarila najveći mogući stepen državnosti. Promjenom ustavnog uređenja u okolnostima agresije i rata (1992–1995) značajno su reducirani institucionalni kapaciteti njene unutrašnje državnosti. Postizanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji je zvanično vanjskopolitičko opredjeljenje Bosne i Hercegovine. O tome postoji najširi društveni i politički konsenzus. Reforme koje prema postojećim kriterijima članstva Bosna i Hercegovina mora provesti da bi postala punopravna

¹⁷ Bosna i Hercegovina je jedina evropska zemlja koja nema jedinstvenu željeznicu.

članica Evropske unije nužno će dovesti do rekonstrukcije i nadogradnje “dejtonskog” modela državnosti. EU kao nadnacionalna zajednica ne može nadomjestiti ili biti supstitucija unutrašnjem političkom i društvenom konsenzusu o obliku državnosti Bosne i Hercegovine. Politička i ekonomska arhitektura EU zapravo predstavlja vrijednosni i politički okvir evolutivne izgradnje državnosti Bosne i Hercegovine kao države koja će biti u stanju odgovoriti potrebama svojih građana i izazovima XXI stoljeća.

Literatura

- Dahl, Robert (1989) *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Divjak, Slobodan (2001) Kulturno-etnički i politički identitet, u: *Revolucija i poredak: o dinamici promena u Srbiji*, ur. Ivana Spasić, Milan Subotić, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd.
- Elazar, Daniel J. (1985) Constitution-Making: The Pre-eminently Political Act, u: *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, ur. Keith Banting, Richard Simeon, Macmillan, London, 47-62.
- Fejzić, Elvis (2016) *Transformacija upravljanja državom*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.
- Greenberg, Douglas (1993) *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford University Press, New York.
- Hague, Rod; Harrop, Martin (2014) *Uporedna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih nauka, Beograd.
- Isensee, Josef (2004) *Država, ustav, demokratija*, Politička kultura, Zagreb.
- Kymlicka, Will (2001) Minority Nationalism and Multination Federalism, u: *Politics in Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 91-119.
- Maiz, Ramon; Requejo, Ferran (2005) *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Routledge, London.
- Maus, Ingeborg (2017) *Ljudska prava, demokratija i mir – perspektive globalne organizacije*, Albatros Plus, Beograd.
- Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini u periodu 1945.-1990. *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*. [https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini u periodu 1945.-1990](https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=Parlamentarizam%20u%20Bosni%20i%20Hercegovini%20u%20periodu%201945.-1990) (11. 1. 2024).
- Pejanović, Mirko (2010) *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine*, TKD Šahinpašić, Sarajevo.
- Prelot, Marcel (2002) *Političke institucije*, Politička kultura, Zagreb.
- Sartori, Đovani (2003) *Uporedni ustavni inženjering – strukture, podsticaji, ishodi*, Filip Višnjić, Beograd.
- Sokol, Smiljko; Smerdel, Branko (1992) *Ustavno pravo*, Školska knjiga, Zagreb.
- Zgodić, Esad (2015) *O državama – knjiga I*, Dobra knjiga, Sarajevo.

DEVELOPMENT OF STATEHOOD OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITHIN THE EU INTEGRATION PROCESS

Abstract: Bosnia and Herzegovina existed in different historical stages of its socio-political development as a country and as a state, developing its own identity and statehood within the framework of wider empires and state communities. After international recognition and the acquisition of the status of an independent and sovereign state in 1992 and the establishment of peace in 1995, Bosnia and Herzegovina decided to become a full member of the EU. With its polycentric structure, the EU is a unique example of contractual integration and cooperation between European states. The political system of the EU is based on a complex balanced structure of national and supranational sovereignty. The determination of Bosnia and Herzegovina to become a full member of the EU implies the adjustment of the entirety of our political-legal and economic system to the standards and rules of the wider EU system. The aim of this paper is to try to identify the most important structural changes that, according to the membership criteria, await Bosnia and Herzegovina on the way to full membership in the EU, and which will affect the change in the character of Bosnia and Herzegovina's statehood, which was established by the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina in 1995.

Keywords: statehood, constitution, European Union, Bosnia and Herzegovina, European integrations