Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Trideset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države: Dejtonski mirovni sporazum

Pejanović, Mirko

2026

https://bastina.anubih.ba/handle/123456789/865

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2026.222.11

Granice dejtonskog Ustava: strukturni deficiti i reformske opcije

Edin Šarčević[*]

Sažetak: Ova analiza podsjeća na činjenicu da se ustavna reforma ne odvija u vrednosnom vakuumu te da "ustavni reformator" nema ovlaštenje da proizvoljno bira sistem vrijednosti prema kojem će modelirati ustavna rješenja. Granice takvog djelovanja postavlja princip pravne države, koji kao vladavina racionalnih zakona u konstitutivnom smislu pretpostavlja građanski princip. Stoga se pred modeliranje ustavne reforme postavlja zadatak da se osigura dominantna pozicija građanskom principu koji, u vezi s pravnom državom, podrazumijeva i institucionalnu zaštitu kolektivnih prava.

Ključne riječi: Ustav BiH, pravna država, građanska država, ustavne vrijednosti, modeliranje ustava

1. O povodu

Redovi koji slijede predstavljaju prigodnu analizu izabranih elemenata Aneksa 4 – Ustava BiH. Analiza je pripremljena povodom tridesete godišnjica potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma koju je ANUBiH obilježila multidisciplinarnim simpozijem. Sam simpozij predstavlja još jedan pokušaj da se naučnim raspravama i analizama kritički sagledaju stvarni razlozi ustavnih rješenja koji blokiraju funkcioniranje državnih institucija, usporavaju proces evropskih integracija te onemogućavaju uspostavljanje demokratskih standarda i standarda pravne države. Na ovaj način ANUBiH nastavlja jačati vlastitu tradiciju[1] obilježavanja okruglih jubileja prigodnim skupovima. Takvi skupovi, uostalom, predstavljaju rasprostranjenu formu javne verifikacije

[*] Autor je emiritirani profesor Pravnog fakulteta u Leipzigu (SR Njemačka) i predsjednik Fondacije Centar za javno pravo, domaći je član ANUBiH-a; edsardin@gmail.com

[1] ANUBiH je održala slične skupove 2015. i 2020. godine i objavila prigodne radove u zbornicima i naučnim časopisima ANUBiH-a. Organizatori ovog skupa smatraju da su ovi radovi predstavljali važan doprinos razumijevanju složenih procesa izgradnje mira, demokratizacije i institucionalnog razvoja Bosne i Hercegovine. Usp. *30 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države. Naučni skup, knjiga sažetaka – radni materijal – Akademija nauka i umjetnosti*

ovakvog specifičnog oblika ustavotvorstva. Radi se o međunarodnom ugovaranju ustavnog teksta, u okviru mirovnih pregovora,[2] što ovaj Ustav čini atipičnim. Stoga je sasvim razumljivo da najviše naučne institucije nastoje preispitati smisao takvog ustavnog rješenja, domete ovog ustavotvorstva, kao i vezu uspostavljenog ustavnog sistema s društvenim razvojem i socijalnim napretkom.

Čini se, međutim, da pravnici ovim povodom nemaju ništa novo reći. Ovaj, kao i drugi skupovi održani ove godine,[3] dokumentiraju prazan hod jurisprudencije, politologije i srodnih disciplina. Ponavljaju se iste teme i iste dijagnoze u ispraznom nabrajanju poznatih nedostataka. Sve uz punu svijest o nemoći stručnog stava pred realnim interesima nacionalne i internacionalne politike. Ukratko se može zaključiti da u pozitivan bilans Dejtonskog mirovnog sporazuma ulaze uspostava mira, zaštita ljudskih prava i očuvanje države. U negativni ulazi konstatacija o nefunkcionalnoj državi, nehomogenom političkom sistemu s neadekvatnom teritorijalnom organizacijom i mnoštvom nepravednih rješenja koja proizvode konfliktne konstelacije, diskriminiraju po više osnova, podstiču i štite različite forme korupcije.[4]

Godišnjice prate politički i socijalni rituali koji su izgubili svaku vezu sa stavom nauke o ustavnom pravu i predstavljaju samodopadljivo redanje floskula koje zamagljuju srastanje političke klase s ustavnim sistemom. Na dvadesetpetu godišnjicu jednoznačno je isticana potreba za izmjenom ustava,

Bosne i Hercegovine, 18. i 19. novembar/studeni 2025. godine, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2025, str. 5.

[2] O praksi internacionalnog ugovaranja ustavnog teksta detaljnije Edin Šarčević, "Abhandlungen – Völkerrechtlicher Vertrag als "Gestaltungsinstrument" der Verfassungsgebung: Das Daytoner Verfassungsexperiment mit Präzedenz-wirkung?", *Archiv des Völkerrechts* 39 (3), 2001, str. 297 i dalje; Edin Šarčević, *Ustav iz nužde: konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Rabic i ECLD, Sarajevo, 2010, str. 325 i dalje; o ugovornom karakteru npr. Djelimična odluka U-5/98, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 30. 1. 2000, st. 19, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf (6. 2. 2026).

[3] Ovdje upućujem samo na Međunarodnu naučnu konferenciju "Dejton 1995–2025" koja je u organizaciji Univerziteta u Sarajevu održana 21–25. 11. 2025. godine

[4] Detaljno Edin Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009, passim, posebno str. 75 i dalje. S rezultatom CPI (indeks percepcije korupcije) od 33 u 2024. godini BiH je bilježila pad od čak 9 poena od 2012. godine i nalazi se na 114. mjestu od 180 zemalja svijeta, što je najlošiji rezultat otkad se mjeri ovaj indeks. Na taj način BiH je zauzela mjesto druge najkorumpiranije države u Evropi koje dijeli s Bjelorusijom (33 CPI boda) – detalji na "Indeks percepcije korupcije 2024", *Transparency International Bosna i Hercegovina*, 2024, https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2024/ (6. 2. 2026). U 2025. godini je među četiri najlošije pozicionirane države u Evropi s ocjenom 34 od mogućih 100 i u svijetu zauzima 109. mjesto koje dijeli s Alžirom, Nepalom i Indonezijom – aktuelni podaci u "BiH među četiri najlošije pozicionirane zemlje u Evropi po stanju korupcije", *Transparency International Bosna i Hercegovina*, 10. 2. 2026, https://ti-bih.org/bih-medju-cetiri-najlosije-pozicionirane-zemlje-u-evropi-po-stanju-korupcije/ (11. 2. 2026).

a diplomatija USA je slala poruke o neophodnosti reformi "koje se trebaju provoditi na bazi dijaloga i kompromisa".[5] Ništa novo ni nakon trideset godina: u okviru proljetnog zasjedanja Parlamentarne skupštine NATO saveza u Daytonu održan je panel o 30. godišnjici mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu – najbolji dokaz o ponavljanju ovih teza. Dakle, ponavljanje jednog te istog.[6] Danas je, uz tridesetu godišnjicu, na raspolaganju ovaj višak "neupotrebljive pameti" tako da se uz obilježavanje tridesetogodišnjice mogu samo ponoviti nalazi prethodnih decenija.

Nešto više ne mogu ponuditi ni redovi koji slijede.

2. Ustavna reforma?

U agendu skupa je ušla ustavna reforma kao samorazumljiva potreba. Ona podrazumijeva naučnu verifikaciju uzajamne ovisnosti ustavnih rješenja i funkcionalnosti države: da li važeći ustav uspostavlja funkcionalnu državu koja se stara o blagostanju i prosperitetu svojih građana ili je upravo on osujećuje? Odgovor na ovo pitanje već su dale akademske institucije i mora se primijetiti da ne postoji jedan "tačan" odgovor. Sve u svemu, rezultat naučnih refleksija može se sažeti u zahtjevu da se reformom ustava promijene *strukturni ustavni principi* s pratećim materijalnim rješenjima. To bi, po sebi, vodilo donošenju *novog ustava*.[7]

Donošenje novog ustava podrazumijeva i uspostavljanje novog političkog modela. U aktuelnim političkim konstelacijama to je nemoguć poduhvat zbog toga što su se praktične politike koncipirale kao mehanizmi za sprečavanje svih izmjena koje bi ugrozile postojeći model odlučivanja i kontrole javnih resursa. U političkoj praksi se sabotiraju pravni zahtjevi agresivnim falsificiranjem ustavnog prava BiH.[8] Političke partije BiH se od stupanja na snagu Aneksa 4 razumijevaju kao predstavnici bh. naroda i praktičnu politiku vode

[5] Iz poruke tadašnjeg predsjednika USA Bajdena: Gojko Veselinović i Maja Žuvela, "Dejton po mjeri BiH od prije 25 godina", *Slobodna Evropa*, 14. 12. 2020, https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-25-godina-dejtona/31000383.html (3. 2. 2026).

[6] Usp. izvještaj s Al Jazeera Balkans, "Al Schmidt: Potrebne promjene, ali ne trebamo potpuno novi Ustav BiH", *YouTube*, 24. 5. 2025, https://www.youtube.com/watch?v=WGMHZvVVYc8 (3. 2. 2026)

[7] Usp. npr. Edin Šarčević, "Bosna i Hercegovina i proturiječnosti procesa evropskih integracija (ustavnopravni pogled)", u: *Zbornik radova Bosna i Hercegovina i proturiječnosti procesa EU integracija*, Fondacija Heinrich Böll, Ured za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo 2008, str. 29 i dalje, 33 i dalje s detaljnijim uputama.

[8] Detaljno Edin Šarčević, "Antidržavni afekt: praktična politika i ustavno pravo BiH", *Arhiv za pravne i društvene nauke* 3, 2023, https://edinsarcevic.wordpress.com/2023/12/28/antidrzavni-afekt-prakticna-politika-i-ustavno-pravo-bih/ (3. 2. 2026), str. 11 i dalje.

kao "politiku u ime naroda". Na taj način se potiskuju elementi građanske države iz parlamentarnih procedura i javnih rasprava i onemogućuje se "politika u ime (državne) nacije". Od te premise se političke partije (samo)definiraju kao realizatori projekta etničko-teritorijalne podjele bosanskohercegovačkih resursa i kontrole privrednih tokova. Za partijsko rukovodstvo i članstvo se izvlače privilegije postavljene u lepezi povlašćivanja, od finansijskog profita do kulturno-vjerskih hegemonija. U svakom slučaju, praktična politika se, osloncem na ustav, stavlja izvan ustavnog prava.

Prema tome, umjesto donošenja novog, moguća je reforma postojećeg Ustava. Kakvo mjesto u tom smislu pripada nauci o ustavnom pravu? Ona danas ne predstavlja djelotvoran faktor koji bi mogao pokrenuti ustavne reforme. Razlog je, na jednoj strani, gubitak ugleda koji je utemeljen u činjenici da je od 90-ih godina služila kao ideološka potpora velikodržavnim političkim projektima i neustavnom uklanjanju republike.[9] Na drugoj strani je činjenica da su prije petnaest godina zaokruženi naučni odgovori na dejtonski sistem.[10] Oni su relevantni i danas, ali do danas nisu proizveli nikakve praktične učinke. Ustavnopravna nauka je postala tihi evidentičar kršenja prava i pravnih standarda. Njen bi se doprinos, eventualno, mogao tražiti u zahtjevu da se obesnaže politički falsifikati i da se osloncem na presude nacionalnog i internacionalnog suda identificiraju područja izigravanja pisanog ustava. Uz to, ona može inicirati rasprave i utvrđivati definicije kako bi se unaprijed oduzela mogućnost proizvoljnim interpretacijama ustavnog prava. Cilj bi, dakle, mogla biti naučna demistifikacija već uspostavljenih ideologema i mitologema ustavnopravnim i javnopravnim argumentima. Etno-ideologizacija ustavnog prava zahtijeva etnički ustroj države i osporava unitarizaciju političkih aktivnosti, s nizom pratećih efekata u zakonodavstvu i raspodjeli nadležnosti.

Ako je nemoguće donošenje novog ustava, moguće je judikativno uravnoteživanje ustavnog prava tumačenjem koje uklanja nedostatke i u konkretnim slučajevima ustavna rješenja privodi standardima pravne države. Međutim, to je praksa kojom se ustavni model već korigirao u odlukama *nacionalnog* ustavnog suda i *internacionalnog* suda (ESLJP). U odlukama nacionalnog

[9] Usp. *Ibid.*, str. 37, bilj. 7. Kao nezaobilazan dokaz koji potvrđuje ovu tezu, ujedno, kao svojevrstan dokument pravnog diletantizma, ostao je dvotomni udžbenik *Ustavno pravo* Rajka Kuzmanovića (Pravni fakultet, Banja Luka, 1997). Na jednoj strani udžbenik pokazuje kako se elementarno neznanje samog autora prevodi u stav ustavne nauke, a na drugoj kako se ideološki opravdavaju pravne intervencije u ustavni poredak Republike BiH zajedno s teškim ratnim zločinima i etničkim čišćenjem.

[10] Jedan od takvih odgovora je studija Edin Šarčević, *Ustav iz nužde: konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Rabic i ECLD, Sarajevo, 2010. Uz to Tarik Haverić, *Ethnos i demokratija: slučaj Bosne i Hercegovine*, 2. izd., Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2016.

suda su korigirani sadržaji principa konstitutivnih naroda,[11] normativne hijerarhije,[12] raspodjele nadležnosti[13] i unitariziran je sistem zaštićenih socijalnih vrijednosti kao što su sekularnost, kolektivni identitet multietničkog društva, nediskriminatorska administrativna praksa,[14] ljudska prava,[15] demokratija i vladavina prava.[16] U odlukama internacionalnog suda (Evropskog

[11] Djelimične odluke US BiH U 5/98 (*Djelimična odluka U-5/98*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 30. 1. 2000, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf (6. 2. 2026)), U 5/89 II (*Djelimična odluka U-5/98 II*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 19. 2. 2000, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12207.pdf (6. 2. 2026)), U 5/98 III (*Djelimična odluka U-5/98 III*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 1. 7. 2000, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12209.pdf (6. 2. 2026)) i U 5/98 IV (*Djelimična odluka U-5/98 IV*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 19. 8. 2000, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12216.pdf (6. 2. 2026)).

[12] Djelimična odluka US BiH U 5/98 (*op. cit.*), st. 31; Odluka U 25/00 (*Odluka U-25/00*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 23. 3. 2001, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-25-00-12370.pdf (6. 2. 2026)), st. 33; U 1/98 (*Odluka U-1/98*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 25. 9. 1999, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-1-98-12167.pdf (6. 2. 2026)); U 2/11 (*Odluka U-2/11*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 27. 5. 2011, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-2-11-437009.pdf (6. 2. 2026)), st. 41; U 16/11 (*Odluka U-16/11*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 31. 7. 2012, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-16-11-508743.pdf (6. 2. 2026)), st. 41; U 11/15 (*Odluka U-11/14*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 6. 4. 2016, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-11-15-1031474.pdf (6. 2. 2026)), usp. stručno mišljenje uz ovu odluku u: Edin Šarčević (ur.), *Državna imovina: entitetsko ili državno vlasništvo?*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo 2012, str. 96. Dalje napomene u: Harun Išerić, "Uloga Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH", u: Edin Šarčević (ur.), *Bosanskohercegovački federalizam*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2020, str. 63 i dalje.

[13] Detalji kod Harun Išerić, *op. cit.*, str. 71 i dalje.

[14] Odluka US BiH U 5/98 (*op. cit.*), st. 56, 95; usp. također Human Rights Papers, Alternativni izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine na putu za članstvo u Evropskoj uniji za period od augusta 2024. do oktobra 2025. godine – Sanja Ramić, *Alternativni izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine na putu za članstvo u Evropskoj uniji za period od augusta 2024. do oktobra 2025. godine*, Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Sarajevo, 2025, https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2026/01/Alternativni-izvjestaj-2025-BIH-Web.pdf (6. 2. 2026), str. 21 s daljim uputama.

[15] Odluka US BiH AP 953/05 (*Odluka AP-953/05*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 8. 7. 2006, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-953-05-85074.pdf (6. 2. 2026)), st. 72; AP 2275/05 (*Odluka AP-2275/05*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 26. 1. 2007, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-2275-05-107572.pdf (6. 2. 2026)), st. 35; AP 19/06 (*Odluka AP-19/06*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 12. 4. 2006. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-19-06-73356.pdf (6. 2. 2026)), st. 34.

[16] Odluka US BiH U-5/98 III (*op. cit.*), st. 63; U 6/16 (*Odluka U-6/16*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 31. 5. 2018, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-6-16-1125300.pdf (6. 2. 2026)), st. 20; U 14/02 (*Odluka U-14/02*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 30. 1. 2004, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-14-02-12555.pdf (6. 2. 2026)), st. 50; U 49/02 (*Odluka U-49/02*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 28. 11. 2003, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-49-02-13226.pdf (6. 2. 2026)), st. 54; U 16/08 (*Odluka U-16/08*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 28. 3. 2009, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-16-08-248246.pdf (6. 2. 2026)), st. 47; U 2/13 (*Odluka U-2/13*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 24. 5. 2013, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-2-13-571469.pdf (6. 2. 2026)), st. 42; U 10/16 (*Odluka U-10/16*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 1. 12. 2016, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-10-16-1057343.pdf (6. 2. 2026)), st. 37; U 16/08 (*op. cit.*), st. 45; U 13/14 (*Odluka U-13/14*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 4. 7. 2014, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-13-14-677060.pdf (6. 2. 2026)), st. 52.

suda za ljudska prava, ESLJP) nalaže se uspostavljanje nediskriminatornog sistema za izbore članova Predsjedništva i Vijeća naroda. Takav sistem u smislu sudskih odluka naglašava činjenicu da je došlo vrijeme za politički sistem koji će *svakom građaninu* osigurati pravo da se kandidira za Predsjedništvo i Dom naroda.[17] Pravni argumenti, prema tome, tendenciozno naglašavaju značaj građanskog principa za uspostavljanje nediskriminatorske legitimne vlasti i upravo u tom smislu je neophodno odgovarajuće *modeliranje ustavnih promjena* (ustavna reforma) kao uvjeta za uspostavljanje normativnog okvira građanskom ustroju kojeg samo dopunjuje etnički princip.

3. Modeliranje ustava

Pod *modeliranjem ustava* podrazumijevam kompleksan postupak utvrđivanja ustavnih principa, njihove normativne konkretizacije, strukture i nadležnosti državnih organa. Radi se o postupku koji se opisuje kao dizajniranje ustava ili ustavna arhitektura, u kojem se iznalaze ustavna rješenja koja odgovaraju socijalnim potrebama, historijskom naslijeđu i stavovima nauke. Modeliranje u tom smislu objedinjuje historijsku realnost s pravnim konstrukcijama i povezuje politiku s pravom.[18] Moguće kondicije ustavnih izmjena, koje bi se dizajnirale na taj način, mogu se opisati sljedećim ciljevima: (1) održavanje državnopravnog kontinuiteta u skladu sa zahtjevom "legalne izmjene" ustava, (2) demokratska legitimacija ustavotvornog organa i (3) zaštita ljudskih prava kao noseći element pravne države. Sva tri cilja su teorijski utvrđeni standardi koji predstavljaju izraz normativnih uvjeta kod modeliranja ustavnih promjena,[19] a posljednji podrazumijeva formalno i institucionalno osiguranje principa "pravna država".

U tom kontekstu se postavlja pitanje u kojoj bi mjeri totalna revizija ustavnog teksta bila vezana formalnim granicama, budući da intenzivna reforma

[17] Npr. *Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 3681/06) Presuda*, Evropski sud za ljudska prava, Veliko vijeće, 15. 7. 2014, https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-145566%22%5D%7D (6. 2. 2026), t. 44: "Sud također smatra da se ni jedna vrsta različitog postupanja koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura."

[18] Usp. Martin Heckel, "Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk", u: Josef Isensee i Paul Kirchhof (ur.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tom 8, C. F. Müller, Heidelberg, 1995, § 17 randnr. 47; Christian Waldhoff, "Entstehung des Verfassungsgesetzes", u: Otto Depenheuer i Christoph Grabenwarter (ur.), *Verfassungstheorie*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, § 8, randnr. 1 i 2.

[19] Matthias Herdegen, "Grenzen der Verffassunggebung", u: Otto Depenheuer i Christoph Grabenwarter (ur.), *op. cit.*, § 9, randnr. 9.

ustavnih rješenja može biti shvaćena i kao donošenje novog ustava, a sam akt izmjene mogao bi predstavljati formalnu nadležnost *pouvoir constituant*, dakle državne nacije. Važeći Ustav unekoliko olakšava odgovor na ova pitanja jer on sam postavlja niske zahtjeve za izmjene i dopune: u formalnom smislu je potrebna odluka Parlamentarne skupštine donesena dvotrećinskom većinom prisutnih članova Predstavničkog doma koji su glasali. U materijalnom smislu se ne smije dirati u postojeći standard zaštite ljudskih prava, što predstavlja nizak prag koji određuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, dakle, internacionalni dokument koji jamči ljudska prava u "minimalnom standardu" – onom o kojima su se članice Vijeća Evrope mogle usaglasiti i preuzeti obavezu da ih poštuju. Radi se o uobičajenim, odnosno tipičnim ograničenjima legalnog ustavotvorca, koja su niža od atipičnih ograničenja totalnih ili parcijalnih revizija ustavnog teksta.[20] Formalni i materijalni pristup reformi ustavnog teksta po sebi nije kompliciran, kompliciране su političke konstelacije i vrijednosti koje kao vlastite programe provode političke partije.

Ta nas konstatacija uvodi u realne probleme reforme bosanskohercegovačkog ustavnog sistema: postupak ustavnih promjena je jednostavan i on bi se u politički homogenoj situaciji mogao provesti bez nepremostivih ili teško premostivih zapreka. Međutim, konkretni socijalni i politički odnosi postavljaju pred "ustavnog reformatora" nepremostive poteškoće. Riječ je o suprotstavljanju dva modela budućeg uređenja: etničkog principa i građanskog principa.[21] Prvi je uobličen kao ustavnopravni princip koji ima svoj institucionalni korelat u Vijeću naroda. Drugi je institucionaliziran u Predstavničkom domu, Predsjedništvu i pravnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava[22] i predstavlja referentnu pretpostavku pravnoj državi.[23]

[20] U atipična ustavna rješenja ulazi npr. član 79. njemačkog Ustava sa svojom "garancijom vječnosti" i čl. 44. stav 3. austrijskog Saveznog ustava koji razlikuje parcijalnu i totalnu reviziju, pri čemu se totalna uz parlamentarni postupak mora potvrditi na narodnom referendumu.

[21] Na to je, između ostalog, 2005. godine skretala pažnju Venecijanska komisija naglašavajući da je institucionalna nefunkcionalnost uvjetovana zaštitom interesa konstitutivnih naroda ne samo kroz teritorijalne aranžmane koji odražavaju njihove interese već i kroz sastav državnih organa i pravila o njihovom funkcioniranju. Utvrdila je da je etnički identitet stalniji, ali da je manjkav sistem koji ide u korist i koji otjelotvoruje stranački sistem zasnovan na etničkoj pripadnosti. Uočavajući sistemsku napetost etničkog s građanskim preporučuje da se etnička zastupljenost progresivno mijenja zastupanjem zasnovanim na građanskom principu (*Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), 11. 3. 2005, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos (6. 2. 2026), t. 29, 43 i 44).

[22] Usp. Edin Šarčević, "Antidržavni afekt: praktična politika i ustavno pravo BiH" (*op. cit.*), str. 18 i dalje, str. 21 i dalje.

[23] Edin Šarčević, *Der Rechtsstaat: Modernität und Universalitätsanspruch der klassischen Rechtsstaatstheorien – eine Bilanz der Rechtsstaatslehren zwischen aufgeklärtem Liberalismus und Nationalsozi-*

Time se dolazi do centralnog problema koji uvjetuje *modeliranje* ustavnog rješenja, naime do utvrđivanja sadržaja i obima ustavne reforme. Da se radi o složenom pitanju o kojem se ne može uspostaviti politička saglasnost svjedoči i ovaj jubilej: iako je uočena i jasno definirana potreba reformiranja ustavnog sistema, procedura je preko dvadeset godina paralizirana i stalno joj se vraćamo u akademskim raspravama. U osnovi, reforma Ustavnog prava BiH predstavlja problem mikrostrukture pravnog uređenja. Načelni orijentir je dualni model, dakle, paralelno postojanje *normi ponašanja* i *normi sa sankcijom*. Norme sa sankcijama nedvosmisleno su pravne norme. Upitno je da li se norme ponašanja nužno izvode iz normi sa sankcijama. Ako norma sa sankcijama prethodi normi ponašanja, mora se prihvatiti da se radi o socijalnoj normi koja je samo dodatno osigurana sankcijom. Pravno-sociološki je nesporna uzajamna zavisnost normi ponašanja na jednoj od normi s pravnim sankcijama na drugoj strani. To bi praktično značilo da norme sa sankcijama koje nemaju više prihvatljivost u socijalnoj bazi moraju biti napuštene, jer ne odgovaraju rasprostranjenom osvjedočenju u smisao njihovog postojanja.[24] Za područje reforme ustavnog prava BiH bi se u tom smislu moralo razjasniti koje norme ponašanja nalažu napuštanje normi sa sankcijama (ustavnih normi) i u kojem smislu se mora koncipirati ustavna reforma. Kompleksan zadatak koji pravnici, ali ni političari, ne mogu riješiti bez ekonomskih, demografskih i socio-psiholoških analiza. Naučne ustanove BiH ovdje imaju široko područje rada bez kojeg se ne može zamisliti perspektivna reforma ustavnog prava.

4. Granice: pravna država (*Rechtsstaat*)

Prema tome, utvrđivanje *sadržaja i obima* ustavne reforme zavisi od sistema (socijalnih, moralnih, političkih i pravnih) vrijednosti koje država i njen nosilac, državni narod, definiraju i prihvataju kao egzistencijalnu bazu na kojoj grade državu. Međutim, formuliranje takvih vrijednosti danas *ne može biti proizvoljno* jer je ono ograničeno standardima koji se u internacionalnim

alismus, Leipziger Universitätsverlag, Leipzig, 1996, passim, zaključno str. 325. To je uočio i Ustavni sud BiH utvrđujući da postoji neposredna veza između demokratije, ljudskih prava, vladavine većine i vladavine prava (sinonima za pravnu državu), Odluka US BiH U 14/12 (*Odluka U-14/12*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 26. 3. 2015, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-14-12-734865.pdf (6. 2. 2026)), t. 71.

[24] Kao primjer se mogu uzeti seksualni delikti koji su podvrgavani krivičnoj zaštiti, jer su u posljednjoj deceniji 20. stoljeća (npr. u Njemačkoj) liberalizirani nakon što se počeo etablirati slobodniji seksualni moral.

normama i u nacionalnom bilansu historije pokazuju kao zaštita minimalnih prava (ljudska prava i slobode), kao standard kontrole vršenja državne vlasti (vladavina prava), kao standard ratovanja (*ius in bello*) i kao standard zaštite prirode (ekološki ethos s ekološkim pravom). Sve navedene standarde teorijski je moguće obuhvatiti principom pravne države (*Rechtsstaat*). Pravna država je integralni nadomjestak za pojedinačne pravne zapovijesti koje obavezuju modernog ustavotvorca.[25] Drugim riječima, takve zapovijesti se ne smiju kršiti ili obarati u pogledu nivoa zaštite materijalnih vrijednosti. One u pogledu modeliranja ustavnih promjena obavezuju i bosanskohercegovačkog reformatora.

Specifikacija pojma pravna država je otežana s obzirom na materiju (prirodnog, političkog, novinarskog) jezika koji onemogućuje utvrđivanje striktno pravnog ili ustavnopravnog sadržaja. Pojam je u svakodnevnom jeziku, prvenstveno političkom upotrebom koja ne vodi računa o njegovom značenju i specifičnim konturama, izlizan do neraspoznatljivosti. Tome jednako doprinose pravnici i najviši sudovi jer se značenje riječi mijenja sa stalnom izmjenom činjeničnog stanja na koje se pravnodržavne norme primjenjuju. Specifikacija se, međutim, može razumjeti, i ovdje se koristi u tom smislu, kao utvrđivanje onih elemenata koji pravnu državu odvajaju od normiranih ustavnih vrijednosti istog ranga.[26]

[25] Usp. Edin Šarčević, "Trinaest teza za reformu Ustava BiH", *edinsarcevic-wordpress.com*, 30. 9. 2023. https://edinsarcevic.wordpress.com/2023/09/30/trinaest-teza-za-reformu-ustava-bih/ (3. 2. 2026), posebno § 6; Edin Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009, in conclusio str. 23.

[26] Kao dobar primjer mogu poslužiti odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojima se na istu sistematsku ravan stavlja više "ustavnih vrednota" koje se dodiruju, ali se ne preklapaju normativnim sadržajem. Tako sud primjerice smješta načelo vladavine prava u katalog ustavnih vrednota koje, slovom hrvatskog Ustava, predstavljaju temelj za tumačenje Ustava, i primjenjuje ga na konkretan slučaj, ne pokušavajući ga konkretizirati ili ukazati na normativne zapovijesti koje slijede iz samog načela. Ustavni sud očigledno smatra da je princip vladavine prava iz kataloga ustavnih vrednota do te mjere osamostaljen i normativno definiran da nema potrebe obrazlagati njegov sadržaj i konkretne zapovijesti koje iz njega slijede i da su njegovi elementi dovoljno razumljivi kako bi se razlikovali od ostalih vrednota, npr. Odluka U-I-1162/2008 od 28. 6. 2011. (Odluka U-I-1162/2008, *Narodne novine* 77/11, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_77_1642.html (6. 2. 2026)), st. 6 i 7; Rješenje U-I-523/2002 od 10. 12. 2008. (Rješenje U-I-523/2002, *Narodne novine* 2/2009, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_01_2_88.html (6. 2. 2026)), u pogledu principa pravne sigurnosti, st. 10.2. Detaljnije Edin Šarčević, "Integralni i sumativni pristup pravnim principima: jedan metodološki problem", u: Edin Šarčević (ur.), *Pravni principi*, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, 2014, str. 34 i dalje. Drugi ustavni sudovi, npr. Ustavni sud SR Njemačke, još radikalnije primjenjuje pravnu državu kao normu – princip pod koju se može podvesti konkretan slučaj i na osnovu koje se može riješiti pravni spor bez detaljnijeg obrazloženja njenog sadržaja. Usp. npr. odluke Saveznog ustavnog suda – *Urteil BVerfGE 2, 380 – Haftentschädigung*, Bundesverfassungsgerichts, 1. 7. 1953, https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv002380 (6. 2. 2026); *Beschluß BVerfGE 35, 382 – Ausländerausweisung*, Bundesverfassungsgerichts, 18. 7. 1973, https://www.servat.

Pravna država je, prema tome, visoko osamostaljeni pravni princip koji na jednoj strani specificiraju emancipatorski zahtjevi prosvjetiteljstva[27] s ustavnom državom koja organizira političku moć i usmjerava je normiranim pravcima,[28] a na drugoj *konstitutivni* (primat ustava i prava, obaveze diferenciranja državnih vlasti, zakonitost uprave, sudska zaštita pred javnom vlasti i obaveza na obrazloženu odluku), *nomokratski* (vezanost za zakon, zabrana proizvoljnosti, pravna sigurnost, zahtjev za distancu kao izraz sudijske nezavisnosti i zahtjev određenosti) i *relacioni* (sudska, procesna i upravna srazmjernost i javnost) *elementi*.[29] Ustavnim modeliranjem se ne smiju dizajnirati rješenja koja obaraju ove standarde zbog toga što oni predstavljaju bitne osobine pravne države koje važe kao "dijelovi" elementarne karakteristike principa pravne države. Ako nisu zajamčeni u ustavnom sistemu i osigurani u realnosti socijalnih odnosa, konkretan ustavni model i politički sistem nema kvalitet pravne države. U tom smislu je bosanskohercegovački ustavotvorac, odnosno svaka vlast koja se odluči na reformu postojećeg ustavnog modela, obavezana da modeliranjem ustavnih reformi osigura primjenu ovih elemenata.

Stvarni dometi principa pravne države neće se shvatiti ako se izostavi egzaktan uvid u proces donošenja zakona. Zakoni su izraz demokratskog razumijevanja legitimacije i, prema zamisli pravne države, usmjeravaju državnu moć i vežu državnu vlast. Njihov *pravnodržavni kvalitet* slijedi iz odgovora na pitanje kako se legitimira zakonodavno tijelo. U formalne osobine zakona u smislu pravne države ulazi zahtjev da se zakon razlikuje od naredbe, uredbe ili nekog akta uprave, odnosno da se voljno-regulativni element koji je imanentan normativnom uređivanju odnosa razdvoji na *racionalni* i *voluntaristički*.[30] Prvi je izraz opće volje, drugi je izraz pojedinačne (samo)volje.

unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv035382 (6. 2. 2026); *Beschluß BVerfGE 44, 353 – Durchsuchung Drogenberatungsstelle*, Bundesverfassungsgerichts, 24. 5. 1977, https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv044353 (6. 2. 2026); *BVerfGE 45, 187 – Lebenslange Freiheitsstrafe*, Bundesverfassungsgerichts, 22/23. 3. 1977, https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv045187 (6. 2. 2026); detaljno s daljim uputama na odluke Ustavnog suda Philip Kunig, *Das Rechtsstaatsprinzip: Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Mohr, Tübingen, 1986, str. 142 i dalje.

[27] Reinhold Zippelius, "Die Entstehung des demokratischen Rechtsstaates aus dem Geiste der Aufklärung", *JuristenZeitung* 54 (23), 1999, 1125-1131.

[28] Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, C F, Heidelberg, 1995, randnr. 193.

[29] Detaljni pregled elementarnih normi kod Katharina Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, str. 517 i dalje.

[30] U tom je smislu i danas potrebno uputiti na Schmittovo razlikovanje voluntarističkih i racionalnih zakona, Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, München, Leipzig, 1928, str. 148-149. Detaljnije Edin Šarčević, *Dejtonski ustav* (*op. cit.*), str. 15.

Racionalni zakoni stoje u funkciji iznalaženja normativnih pravila koja su u službi, ili svih, ili dominantne većine građana, i u tom smislu oni služe kao opća pravila (zakoni) čija se racionalnost ogleda u jasnoj distanci prema konkretnim, partikularnim interesima. Voluntaristički zakoni su izraz volje/samovolje pojedinca ili jedne grupe koja se može identificirati prema nekom kriteriju, npr. imovinskom statusu, boji kože, vjeri, etničkoj pripadnosti i sl. Dakle, samo racionalni zakon otjelotvoruje osobine onog akta koji dovodi do važenja *Kantovog* principa uma, prema kojem maksima odlučivanja može biti tačna samo ako je poopćiva,[31] tako da zakonitost postaje suštinom pravne države jer osigurava jednakost pred zakonom, predvidivost i kontrolu državnog djelovanja. Iz unutrašnje logike racionalnog zakona slijedi zahtjev da se zakonodavna tijela uspostavljaju prema *građanskom principu*, odnosno da se legitimacija zakonodavnih tijela uspostavlja prema pravilima proceduralne legitimacije koja polazi od apstraktnih građana, odnosno od birača koji je u izbornoj proceduri anonimiziran u pogledu rasnih, vjerskih ili etničkih osobina. Ako se ustavna država hoće konstituirati kao pravna država, ona mora osigurati građanski princip, bilo kao isključivu, bilo kao dominantnu formu proceduralnog legitimiranja zakonodavnog tijela, a time i državnih vlasti u cjelini. U suprotnom se ona izobličuje u neku formu autoritarne vladavine, a prateći ustav postaje platforma autoritarizmu i političkoj samovolji.[32] Princip pravne države podrazumijeva demokratiju u kojoj apstraktni građani legitimiraju zakonodavna tijela, što objašnjava činjenicu da pozitivno pravo nije legitimno samo zbog toga što je po svom sadržaju pravedno, nego upravo zbog toga što je doneseno u postupcima koji su prema svojoj strukturi pravedni, odnosno demokratični.[33]

Modeliranje ustava prema zahtjevima pravne državnosti ne isključuje grupno-kolektivna prava. U etnički nehomogenim državama, kakva je BiH, takav zahtjev podrazumijeva uspostavljanje mehanizama koji će izići iz formalnog uvjeta zakonodavstva. U pravnoj državi se mora osigurati integracija kolektivnih prava u cjelinu političkog uređenja. Utvrđivanje jedne apsolutno nedodirive sfere individualnih prava koja važe izvan i iznad grupnih identiteta (etnija, nacija, grupa) predstavlja reakciju na ovaj zahtjev i nadogradnju pravne države segmentom zaštite grupnih prava kojima se u specifičnoj sferi štite kolektivi: konstitutivni narodi, kulturne i nacionalne manjine.[34]

[31] R. Zippelius, *op. cit.*, str. 1129.
[32] Edin Šarčević, *Ustav iz nužde* (*op. cit.*), str. 130 i dalje.
[33] Edin Šarčević, *Dejtonski ustav* (*op. cit.*), str. 16-17.
[34] *Ibid.*, str. 7.

O tome se pri modeliranju ustavne reforme mora voditi računa tako što će se građanskom principu osigurati primat, naime, status nosećeg principa na kojem će počivati politički sistem. Etnički princip se mora osigurati kao nadopuna građanskom principu i staviti u funkciju zaštite kolektivnih prava koja se na zadovoljavajući način, ili nikako, ne mogu zaštititi mehanizmima predviđenim za individualna ili manjinska prava.[35]

5. Dihotomija građanskog i etničkog

Prethodna objašnjenja ističu činjenicu da dejtonski model pokazuje ozbiljne pravnodržavne deficite[36] i da asimetrije ustavnih rješenja[37] favorizuju različite tipove vladavine "u ime naroda", koje se mogu označiti kao etnokratija.[38] Takvi oblici vlasti nisu kompatibilni s principom pravne države. Uz to, očigledna je uzajamna povezanost između etnokratskih struktura i trajne blokade Bosne i Hercegovine, kako u pogledu unutrašnjeg ekonomskog i kulturnog razvoja, tako i u pogledu integracije u međunarodne asocijacije koje bi mogle potaknuti uspostavljanje odgovorne politike i socijalnog prosperiteta.

Modeliranje ustavnih promjena stoga se mora koncentrirati najprije na korekciju onih ustavnih rješenja koja stoje izvan standarda pravne države. U središtu tih promjena mora se nalaziti jačanje principa građanske države.[39] Pri tom pod građanskom državom ne mislim na vulgarizirana objašnjenja da je svaka država građanska, samim tim što u njoj žive građani,[40] nego na javno-

[35] Edin Šarčević, *Ustav iz nužde* (*op. cit.*), str. 372 i dalje; Edin Šarčević, *Dejtonski ustav* (*op. cit.*), str. 17-18.

[36] Edin Šarčević, *Ustav iz nužde* (*op. cit.*), str. 315 i dalje; Edin Šarčević, *Dejtonski ustav* (*op. cit.*), str. 15-23.

[37] Upućujem u tom smislu na analizu ustavnih antinomija u Edin Šarčević, "Abhandlungen – Völkerrechtlicher Vertrag" (*op. cit.*), str. 524 i dalje; kratak pregled u Edin Šarče., *Dejtonski ustav* (*op. cit.*), str. 75 i dalje.

[38] O pojmu i tipovima etnokratija Edin Šarčević, *Ustav iz nužde* (*op. cit.*), za RS kao isključivu etnokratiju: str. 141 i dalje, za FBiH kao komplementarnu etnokratiju str. 239 i dalje i za BiH kao participativnu etnokratiju str. 309 i dalje.

[39] Komesar za ljudska prava pri Vijeću Evrope, citirano prema *Predmet Kovačević protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 43651/22) Presuda*, Evropski sud za ljudska prava, 29. 8. 2023. https://cref.pars.rs/docs/presude/1336-KOVACEVIC-PROTIV-BOSNE-I-HERCEGOVINE.pdf (6. 2. 2026), t. 21: "Po mišljenju komesara, neuspjeh vlasti da izvrše ove presude je doprinio daljnjem pogoršanju situacije u Bosni i Hercegovini i pojačao etničke podjele. Sve veće prijetnje miru i stabilnosti, porast govora mržnje, veličanje ratnih zločinaca i nesankcionirano negiranje genocida, kao i dugogodišnje podjele u obrazovanju po etničkim linijama, su samo neke od negativnih posljedica očuvanja sistema zasnovanog na etničkoj diskriminaciji. Imperativ je da vlasti stave fokus na izgradnju države zasnovane na ravnopravnosti građana, a ne na daljnje ugrađivanje etničke diskriminacije u Ustav i izborno zakonodavstvo."

[40] Na to je npr. upozoravao N. Pobrić: Mada je svaka država građanska, ako mislimo da u njoj žive građani te države. Međutim, u slučaju BiH postoje određene institucionalne, društvene, političke i vanj-

pravnu verifikaciju činjenice da je građanin osnovna legitimaciona jedinica ustavnog i političkog sistema. Takav sistem mora osigurati da vlast proizlazi iz volje građana, a ne iz volje kolektivnih subjekata koji se predstavljaju kao konstitutivni narodi.

U oblasti izbornog prava ovaj princip se konkretizira pravilom "jedan čovjek – jedan glas". Njemu se nužno moramo vratiti ukoliko želimo osigurati pretpostavke odgovorne vlasti i materijalne vrijednosti pravne države. Konačno, presude Evropskog suda za ljudska prava jasno trasiraju pravne uvjete za primat građanskog nad etničkim principom: u predmetu *Sejdić i Finci* zabranjuje se diskriminacija "ostalih", u predmetu *Zornić* diskriminacija građana koji se ne žele etnički izjašnjavati, a u predmetu *Pilav* teritorijalno-etnička diskriminacija. Sud time jasno poručuje da je *pojedinac nosilac prava*, da ta prava ne smiju zavisiti od mjesta prebivališta te da kolektivna prava ne smiju blokirati individualna politička prava.

Ako etnički balans može postojati samo pod uvjetom da ne proizvodi diskriminaciju građana, onda je cjelokupan ustavni sistem potrebno uskladiti sa standardima pravne države tako što će *princip građanske države biti uspostavljen kao temeljno ustavno načelo*, dok će princip etničke države, odnosno države konstitutivnih naroda, imati dopunski i korektivni karakter.[41] Prateće legitimacione procedure moraju biti jasno osigurane ustavom i dosljedno konkretizirane izbornim zakonodavstvom.

To drugim riječima znači da se oba principa, građanski i etnički, u najjednostavnijoj formi, mogu osigurati dvodomim parlamentom – kako je i sada slučaj. No, usklađivanje s pravnom državom iziskuje izvjesnu deregulaciju sadašnjih rješenja. Jedan dom mora predstavljati državu kao cjelinu i biti strogo uspostavljen prema građanskom principu, dakle, opće izborno pravo i glasanje za političke partije koje konkuriraju na tržištu političkih ideja. Drugi dom mora fungirati kao predstavništvo konstitutivnih i *nekonstitutivnih* naroda sa zakonodavnim vetom na *ograničen* i *unaprijed određen* krug pitanja. Uvođenje "građana" u ovaj dom ("ostali") neophodno je radi osiguranja

skopolitičke prepreke. Temeljna prepreka je, po mom sudu, da ne postoji jedan bazični koncenzus, kako se to naziva u političkoj teoriji, o gledanju BiH kao države. Ako bi građani BiH, koji imaju svoje i druge identitete, etničke, vjerske, kulturne itd., zaista prihvatili BiH kao sopstvenu državu, onda bi izgradnja BiH u smislu države građana ili građanske države bila moguća. To, naravno, ne podrazumijeva da bi se brisali svi drugi identiteti čovjeka kao pojedinca. (Faruk Vele, "Građanska država je jedini spas za BiH", *radiosarajevo.ba*, 8. 10. 2019. https://radiosarajevo.ba/metromahala/teme/gradanska-drzava-je-jedini-spas-za-bih/353315 (3. 2. 2026))

[41] To je uočio i ESLJP kada je u odluci Kovačević protiv BiH iz 2023. (aplikacija br. 43651/22, *op. cit.*, t. 74) potvrdio da bi načelno sistem etničkog predstavljanja, čak i ako se održi u nekom obliku, trebao biti sekundaran u odnosu na političko predstavljanje.

ravnopravnog položaja "ostalim" građanima koji su u istom ustavnom rangu kao i konstitutivni narodi. Precizno definiranje materije koja je predmet mogućeg veta u ovom domu predstavlja izraz potrebe za uklanjanjem proceduralnih blokada i predvidivosti parlamentarnog rada – bez toga nema pravne države.[42]

Izmjenama također podliježe institucija Predsjedništva BiH. Ona bi u smislu zadovoljavanja kriterija pravne države s obzirom na teritorijalnost morala uravnotežiti građansko s etničkim. Jer, građani BiH (ne građani entiteta) moraju neposredno ili posredno da odlučuju o njegovom sastavu. Postojeći model nije u skladu s građanskim principom kao elementom pravne države zbog toga što diskriminira na teritorijalnoj osnovi i jedan državni organ legitimaciono odvaja od državljana birača, dakle od državnog naroda (nacije). Tridesetogodišnje političko iskustvo i judikati ESLJP ne daju prednost ni modelu inokosnog ni modelu kolektivnog organa – rješenje zavisi od nadležnosti. Za posredan izbor u Parlamentarnoj skupštini BiH, uz saglasnost oba doma, govori prohodnija procedura za izmjenu ustava. Sve podrazumijeva jačanje građanskog principa i slabljenje etno-narodnjačkog predstavljanja u političkom sistemu. Ovako postavljen sistem bi uspostavljao uvjete za odgovorno predsjedništvo: svaki član bi morao voditi računa o interesima države (državne nacije), a ne entiteta kao izborne baze, što bi automatski vodilo prema efektivnoj kontroli svih oblika političke korupcije i zloupotreba ovlaštenja.

6. Korak dalje: deregulacija strukturnih principa Aneksa 4

Prethodni nalaz tek djelimično odgovara normativnoj potrebi da se postojeće ustavno rješenje uskladi sa standardima pravne države. On ne počiva na potpunom i sistematskom uvidu u sve elemente ustavnog poretka, posebno u one koji onemogućavaju, ili barem ne stvaraju nužne pretpostavke za uspostavljanje pravne države kao države servisa i države prosperiteta. Princip pravne države ne može se svesti na parcijalne korekcije. On zahtijeva sveobuhvatne zahvate u postojeći ustavni sistem i podrazumijeva nužno integralni skup zahtjeva za uređenu i pravednu državu: efektivnu zaštitu ljudskih prava, stvarnu podjelu vlasti, materijalnu pravdu, strogi sekularizam, dosljedno republikanstvo te normativnu i institucionalnu integraciju *acquis communautaire* u ustavni i politički duktus države[43] kako bi ona svojim sistemom bila usmje-

[42] Tako i Venecijanska komisija u *Mišljenju o ustavnoj situaciji* (*op. cit.*), t. 31–33.
[43] Usp. t. 26–28 *Mišljenja o ustavnoj situaciji* (*op. cit.*).

rena ka društvu blagostanja. Bez takve transformacije, pozivanje na pravnu državu ostaje puka retorička figura bez normativnog sadržaja.

Iz toga slijedi da je neophodno reformirati sve ustavne elemente koji odstupaju od principa pravne države: rješenja i institute koji generiraju ustavne antinomije, normiraju neekonomičan i nefunkcionalan teritorijalni ustroj, uspostavljaju nejasne i konfliktne raspodjele nadležnosti te favorizuju legitimaciju koja derogira građanski princip kao temeljnu pretpostavku političkog poretka. Sve dok ovi elementi ostaju na snazi, ustavni sistem ne može biti kvalificiran kao pravnodržavni. On ostaje etno-oligarhijski, normativno fragmentiran i strukturno disfunkcionalan poredak.

Pravnodržavno modeliranje ustavne reforme mora stoga polaziti od sveobuhvatne deregulacije strukturnih principa sadržanih u Aneksu 4. Takva deregulacija ne predstavlja tehničku korekciju postojećeg ustavnog teksta, već radikalno normativno preusmjeravanje ustavnog poretka. Njena temeljna svrha mora biti normiranje ustavnih rješenja koja vode sistemskoj deetnizaciji ustavnog prava i njegovom potpunom usklađivanju sa standardima građanske i pravne države. Bez tog zahvata, svaka reforma ostaje ograničena na formalne prilagodbe koje ne dotiču suštinu ustavne disfunkcionalnosti.

Ispunjenje navedenog zahtjeva moguće je isključivo putem niza međusobno povezanih i normativno konzistentnih ustavnih intervencija. One, s jedne strane, moraju deregulirati postojeće strukturne principe važećeg Ustava (Aneksa 4), a s druge strane zahtijevaju odlučne zahvate u javnopravnu nominaciju federalnih jedinica, u teritorijalni ustroj države, u temeljno preoblikovanje parlamentarnog tijela i redefiniranje pravila političke legitimacije, kao i u organizaciju i funkcionalnu nezavisnost sudske vlasti. Sve navedene intervencije predstavljaju nužne pretpostavke uspostavljanja koherentnog, racionalnog i na principu pravne države utemeljenog ustavnog poretka.

Lista minimalnih korektura, čiju validnost potvrđuje veza pravne države sa socijalnim napretkom prema društvu blagostanja, obuhvata sljedeće elemente:[44]

1. *Denominacija Republike Srpske* odstranjivanjem pridjeva "srpska" iz imena entiteta i usvajanje naziva koji je etnički neutralan.

2. Teritorijalna reorganizacija:

Varijanta 1: Federalizacija manjeg entiteta uvođenjem više teritorijalno osamostaljenih jedinica u rangu regija/kantona/pokrajina sa statutarnom autonomijom i nadležnostima zakonodavne prirode u području izvršavanja

[44] Ovdje upućujem na detaljnu analizu: Edin Šarčević, *Ustav iz nužde* (*op. cit.*), Dio četvrti, t. 5, str. 371 i dalje, Dio peti, str. 427 i dalje.

entitetskih zakona i upravljanja lokalnim resursima. Analogno rješenje za veći entitet uz *unitarizaciju sadašnjih kantona* i njihovo teritorijalno okrupnjavanje.

Varijanta 2: Regionalizacija državne teritorije koja vodi racionalizaciji birokratije i budžetske potrošnje, umjesto dva entiteta i deset kantona ustrojiti četiri do šest visoko osamostaljenih teritorijalnih jedinica. Teritorijalne jedinice (novi entiteti) moraju se nominirati prema pravilu etničke neutralnosti. Proces podrazumijeva denominaciju Republike Srpske i zamjenu ovog imena etnički neutralnim pojmom. To je ključna pretpostavka za uspostavljanje pravnog reda.

3. Komplementarno preuređenje državnog nivoa uvođenjem *doma entiteta* (regija) umjesto doma naroda i zadržavanjem kategorije "vitalnog interesa" koji će se štititi na nivou klubova etničkih delegata u predstavničkom domu.

4. Uvođenje *kolizione norme* u korist državnog prava s novom raspodjelom kompetencija između države i entiteta.[45] Posljednje, prema modelu unitariziranog zakonodavstva: materijalno i procesno pravo na državnom nivou i regulacija izvršenja državnih zakona na nivou entiteta. Zakonodavne nadležnosti države definirati kao isključive, okvirne i konkurirajuće uz taksativno nabrajanje područja regulative.

5. Nova regulacija *legitimacionih mehanizama* i *sastava* pojedinih domova i predsjedništva BiH. U novom *domu entiteta* osigurati ravnopravnost oba entiteta prema broju izabranih poslanika kao i etnički sastav prema broju stanovnika. Za izbor *predsjedništva* odrediti se prema dvije opcije:

[45] I danas važi definicija iz 1968. da princip supsidijarnosti predstavlja *izraz mita i mode* (Josef Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1968, str. 9) i u tom smislu se moraju promatrati prijedlozi za njegovo preuzimanje u pisani ustav. Naime, princip supsidijarnosti je kao opća klauzula nepodoban za reguliranje raspodjele kompetencija, zbog toga što alokaciju kompetencija i zadataka veže za pitanje koja razina može bolje regulirati odgovarajuću materiju. Prema tom pravilu država (viši nivo) mora svaki put dokazati zbog čega je ona u poziciji da bolje regulira neku materiju nego entiteti (niži nivo, isto važi za odnos kantona i federacije). Slijedi da će se sa svakom regulacijom na državnom nivou otvoriti pitanje "bolje regulacije" neke materije. To neće samo komplicirati donošenje političkih odluka nego će otvoriti široko područje ustavnim sporovima. Prema tome, model taksativno utvrđene raspodjele nadležnosti podstiče pravnu sigurnosti i ekonomičnost zakonodavnog postupka i ne može biti zamijenjen principom supsidijarnosti kao regulativnom normom za raspodjelu nadležnosti. Prijedlog za uvođenje supsidijarnosti, kako je formuliran u zaključcima ovog skupa (usp. Muris Čičić i Mirko Pejanović, "30 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države", *ANUBiH*, 9. 2. 2026, https://www.anubih.ba/zaklјucci-i-preporuke-sa-medjunarodne-naucne-konferencije-30-godina-dejtonskog-mirovnog-sporazuma-dosezi-u-izgradnji-mira-i-funkcionalne-drzave/ (7. 2. 2026), al. 30), kontraproduktivan je u smislu ustavnog reguliranja raspodjele nadležnosti i ne smije biti preuzet u ustavno pravo. O supsidijarnosti i problemima u raspodjeli nadležnosti detaljnije s dodatnim uputama Edin Šarčević, "Das Subsidiaritätsprinzip im positiven Verfassungsrecht und seine Relevanz für die Gesetzgebung im Bundesstaat", *Zeitschrift für Gesetzgebung* 4, 2000, 328-344.

Varijanta 1: izbor inokosnog organa procedurom od više kandidata u parlamentarnoj skupštini (neovisno o etničkoj pripadnosti), uz bitno smanjenje predsjedničkih ovlasti (svođenje na simboličku reprezentaciju države prema vani), ili

Varijanta 2: neposredni izbor inokosnog ili kolektivnog predsjedništva prema modelu "jedan čovjek jedan glas", odnosno "jedan čovjek četiri glasa" – zavisno od obima zadržanih ovlaštenja – izborna baza država.

6. Precizno definiranje kategorije "vitalnog interesa" na nivou državnog ustava,[46] i to kao povreda specifičnog segmenta "kulturnih prava" – upotrebe jezika, pisma, obrazovanja i kulturnog identiteta.

7. Odstranjivanje svih parlamentarnih procedura i mehanizama koji imitiraju entitetsko glasanje, u bilo kojoj formi, kako bi se obezbijedile prohodne zakonodavne procedure i stvorili uvjeti za uklanjanje internacionalnih arbitara (OHR, Visoki predstavnik, sudije US BiH).

8. Ustanovljavanje jednog vrhovnog suda opće nadležnosti na državnom nivou kao jedinstvene revizione i žalbene instance koja će se u pogledu nadležnosti razlikovati od Ustavnog suda BiH.

9. Usvajanje tako dopunjenog teksta u parlamentarnoj proceduri na službenim jezicima Bosne i Hercegovine.

Ovdje je riječ o normativnim pretpostavkama bez kojih ustavna reforma uopće ne može imati pravni smisao. Predložene korekture nisu preporuke niti analitičke smjernice, već nužni kriteriji ustavnog oblikovanja, čije zanemarivanje ne proizvodi alternativni ustavni model, nego pravno nefunkcionalan poredak. Njihova svrha jeste nedvosmislena afirmacija vrijednosti građanskog društva, uspostavljanje racionalne i hijerarhijski koherentne organizacije državne vlasti te njeno striktno usklađivanje s teritorijalnom strukturom države. Samo pod tim uvjetima moguće je uspostaviti unutrašnju sistemsku vezu između ustavnog poretka i socijalnog razvoja, odnosno orijentacije ka društvu blagostanja.

Lista minimalnih korektura ne predstavlja ni skup političkih želja ni teorijskih konstrukcija podložnih proizvoljnom prihvatanju ili odbacivanju. Riječ je o minimalnim normativnim zahtjevima koji proizlaze iz same ideje ustava kao vrhovnog pravnog akta. Ustavni poredak koji ne osigurava prohodan, efikasan i racionalno strukturiran zakonodavni proces prestaje biti pravni poredak u punom smislu riječi i svodi se na institucionaliziranu proizvoljnost.

[46] U tom smislu i Venecijanska komisija, *Mišljenje o ustavnoj situaciji* (*op. cit.*), t. 32 i 33.

Osporavanje navedenih načela moguće je samo uz eksplicitno negiranje pravne države kao takve i uz svjesno odustajanje od zaštite ljudskih prava. Svaka druga forma relativizacije predstavlja pokušaj zamjene prava političkom moći i stoga ne može biti prihvaćena kao legitimna pozicija u okviru savremene ustavnopravne teorije.

7. Kako do ustavnog teksta?

Nema nikakve sumnje da su parlamentarne procedure za izmjenu postojećeg ustavnog teksta blokirane etnodeterminizmom i interesima partijskih oligarhija.[47] Zbog toga je nerealno očekivati da se u ustavnoj proceduri reformira postojeći ustav.[48] Dosadašnji postdejtonski pokušaji jasno pokazuju da bi prepuštanje reforme etabliranim političkim strukturama bilo krajnje rizično. Političko divljanje pod rukovodstvom SNSD-a u Republici Srpskoj ili održavanje na vlasti hercegbosanskih paradržavnih struktura politikom integralnog HDZ-a, upućuju na realnu opasnost da bi takva reforma dodatno učvrstila teritorijalnu podjelu s izraženim etno-oligarhijskim karakterom. Time bi buduće generacije bile trajno vezane za visoko korumpirane sisteme, s minimalnim izgledima za stabilne odnose i opći društveni prosperitet.

Kada postoji snažan i konsolidiran politički front koji se oslanja na postojeće institucionalne mehanizme i sistematski održava *status quo*, svaka mogućnost pokretanja ustavnih izmjena ili dopuna biva unaprijed blokirana, čak i onda kada je njihova nužnost nesporna. U takvim okolnostima institucionalni okvir ne djeluje kao prostor demokratskog odlučivanja, već kao mehanizam očuvanja postojećih odnosa moći. Zbog toga se pitanje utvrđivanja ustavnog teksta ne može tretirati kao tehničko ili proceduralno, nego kao suštinski politički problem koji se ne može riješiti unutar samih institucija. U situaciji institucionalne paralize, insistiranje na institucionalnim rješenjima postaje ne samo neefikasno nego i normativno neodrživo. Stoga je opravdano i nužno posegnuti za *vaninstitucionalnim mehanizmima*,[49] uz jasno razlikovanje procesa utvrđivanja ustavnog teksta od njegove formalne ratifikacije kroz

[47] O nepomirljivim političkim pozicijama usp. HINA, "Političari u BiH se slažu da treba preustrojiti Dayton, no ne mogu se dogovoriti kako", *index.hr*, 3. 2. 2026, https://www.index.hr/vijesti/clanak/politicari-u-bih-se-slazu-da-treba-preustrojiti-dayton-no-ne-mogu-se-dogovoriti-kako/2756882.aspx (3. 2. 2026). Slična ocjena: HINA, "Tri strane s tri vizije: Izmjene Daytonskog sporazuma još jedna "nemoguća misija"", *N1*, 3. 2. 2026, https://n1info.hr/regija/tri-strane-s-tri-vizije-izmjene-daytonskog-sporazuma-jos-jedna-nemoguca-misija/ (3. 2. 2026).

[48] Edin Šarčević, *Ustav iz nužde* (*op. cit.*), str. 404 s daljim uputama.

[49] Detaljno *Ibid.*, str. 406 i dalje.

ustavnu proceduru. U tom kontekstu se konventski pristup – poznat u historiji ustavnosti kao odgovor na strukturne političke i društvene blokade[50] – nameće kao legitimna alternativa. Unutar ovog okvira bi se mogla uspostaviti stvarna i produktivna sinergija između akademske zajednice, NGO sektora i liberalnih političkih struktura, aktera koji su u postojećoj parlamentarnoj konstelaciji sistematski marginalizirani. Konventski rad bi, istovremeno, predstavljao oblik legitimnog demokratskog pritiska na političke partije koje trenutno blokiraju ustavne promjene, te bi se, uz sav potreban oprez, moglo očekivati da parlamentarni proces ustavne reforme bude pokrenut i normativno usmjeren upravo vaninstitucionalnim djelovanjem konventa.[51]

Prema tome, do općeprihvatljivog ustavnog teksta moglo bi se doći korištenjem prednosti koje pruža konventski model ustavotvorstva. One se manifestiraju kroz sljedeće elemente:

- Prije svega, kroz normativno i diskurzivno suočavanje domaće političke javnosti i građanstva s ustavnopravnim principima te relevantnim internacionalnim i nacionalnim normama koje čine dio važećeg ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine, a koje nijedan politički akter ne može suspendirati niti derogirati pozivanjem na političku oportunost ili navodni "nedostatak političke volje".
- Nadalje, kroz institucionalizirano uključivanje pravne nauke u proces ustavotvorstva, kao i formalno i procedurama definirano učešće civilnog društva, pravnih praktičara i lokalnih društveno-političkih inicijativa u ustavotvornim postupcima.

[50] *Ibid.*, str. 409 i dalje.

[51] U postupku konventskog uobličavanja ustava otvaraju se pitanja saziva, sastava i kompetencija takvog tijela. Radi se o složenim pitanjima na koja mogu odgovoriti i akademska tijela. Ovdje bih, samo kao podsjetnik, naveo na koje elemente se, bar prema iskustvima u radu konventa u evropskim zemljama, mora obratiti pažnja:
- definirati razloge koji opredjeljuju za konventski rad na ustavnom tekstu,
- definirati metode rada – uzeti u obzir projekt-management metode iz privrede,
- definirati osobu/organizaciju koja je dala inicijativu,
- odrediti nalogodavca,
- odrediti naziv konventa (npr. "Bosanskohercegovački ustavni konvent"),
- odrediti predsjedavajućeg i mjesto savjetovanja (grad i instituciju),
- odrediti sastav i način rada,
- odrediti okvirne teme i radne faze s rokovima,
- odrediti način odlučivanja (npr. nastojanje da se na plenarnim zasjedanjima donesu jednoglasne odluke o izvještajima radnih grupa),
- odrediti striktne rokove i insistirati na strogom pridržavanju planiranog rasporeda,
- obezbijediti aktivno izvještavanje o radu u medijima, postaviti internetsku platformu i osigurati druge forme komunikacije kako bi se osigurala transparentnost i obezbijedila što šira podrška javnosti.

- Potom, kroz onemogućavanje etabliranih političkih struktura da, polazeći od postojećeg odnosa političkih snaga, normativno projiciraju ustavna rješenja koja bi buduće generacije obavezivala etno-nacionalističkim vrednosnim matricama i materijalnim ustavnim principima zasnovanim na historijski neodrživim konstrukcijama bosanskohercegovačke državnosti i velikodržavnim političkim projektima.
- Konačno, kroz uspostavljanje fleksibilnog, ali pravno strukturiranog proceduralnog okvira za razmatranje i normiranje materijalnih ustavnih principa, koji bi se odvijao uz transparentnost i javni nadzor, čime bi se osigurala njihova ustavnopravna legitimnost i dugoročna normativna stabilnost.

8. Zaključak

Ustavna reforma je u Bosni i Hercegovini neophodna. Na jednak način je zahtijevaju jurisprudencija, odluke Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava. Reformi mora prethoditi modeliranje ustavnih promjena koje se danas, na tridesetu godišnjicu Dejtonskog mirovnog sporazuma, moraju koncentrirati na definiranje temeljnih vrijednosti na kojima počiva ustavno pravo. Danas je potrebno utvrditi koje norme ponašanja i koje ustavne vrijednosti nisu više prihvatljive. Cilj je modelirati ustavno uređenje s obzirom na sistem socijalnih vrijednosti koje se u aktuelnom socijalnom kontekstu žele zaštititi. Utvrđivanje tih vrijednosti odvija se između dva suprotstavljena zahtjeva: zahtjeva za uspostavljanje države etnija (konstitutivnih naroda) i zahtjeva za uspostavljanje države građana (nosilaca apstraktne jednakosti). Dosadašnji razvoj ustavnog poretka može se rezimirati kao uspostavljanje primata etničkog principa u području praktične politike. Ono je praćeno rasprostranjenom praksom potiskivanja građanskog principa, sve do njegovog svođenja na puku ustavnu dekoraciju. Kao rezultat takvog razvoja, ustavni sistem se transformirao u specifične oblike etno-oligarhijskog poretka.

Ova analiza podsjeća na činjenicu da se ustavna reforma ne odvija u vrednosnom vakuumu te da "ustavni reformator" nema ovlaštenje da proizvoljno bira sistem vrijednosti prema kojem će modelirati ustavna rješenja. Granice takvog djelovanja postavlja princip pravne države, koji kao vladavina racionalnih zakona u konstitutivnom smislu pretpostavlja građanski princip. Stoga se pred modeliranje ustavne reforme postavlja zadatak da se osigura dominantna pozicija građanskom principu koji, u vezi s pravnom državom,

podrazumijeva i institucionalnu zaštitu kolektivnih prava. Predloženi modeli ustavne reforme stoje u funkciji realizacije tog postulata.

Predlaže se, konačno, uspostavljanje ustavnog konventa kao vaninstitucionalne reakcije na neprohodne parlamentarne procedure koje su dodatno blokirane etnodeterminizmom i interesima partijskih oligarhija. Ustavni konvent posjeduje potencijal da u reformirani ustavni tekst objedini stavove akademskih tijela, NGO-sektora i socijalne baze. U ovom smislu bi akademske institucije, uključujući i ANUBiH, mogle preuzeti krovnu ulogu organizatora kako se na narednim jubilejima Dejtonskog mirovnog sporazuma ne bi ponavljale iste dijagnoze i neproduktivni zaključci.

Rezime

Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini nije pitanje političke volje, već ustavne nužnosti, jasno potvrđene stavovima pravne nauke, odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i presudama Evropskog suda za ljudska prava. Reformskom procesu mora prethoditi normativno modeliranje ustavnih promjena koje se, povodom tridesete godišnjice Dejtonskog mirovnog sporazuma, moraju usmjeriti na jasno definiranje temeljnih ustavnih vrijednosti. Nužno je, stoga, utvrditi koje ustavne norme i obrasci političkog djelovanja više nisu prihvatljivi te oblikovati ustavno uređenje u skladu sa sistemom socijalnih vrijednosti koje zaslužuju pravnu zaštitu. Normativno težište reforme se nalazi između dva suprotstavljena koncepta ustavnosti: države utemeljene na etničkom principu i države zasnovane na građanskom principu jednakosti. Dosadašnji razvoj ustavnog poretka pokazuje izražen primat etničkog principa u praktičnoj politici, uz sistematsko potiskivanje građanskog principa na razinu simboličke ustavne dekoracije. Takva dinamika rezultirala je prevođenjem ustavnog sistema u posebne oblike etno-oligarhijske vladavine. Ustavna reforma se ne može provoditi izvan normativnih ograničenja. "Ustavni reformator" nije ovlašten da proizvoljno konstruira vrednosni okvir ustava. On se mora kretati unutar granica pravne države. Jer, pravna država, kao vladavina racionalnih i općih normi, nužno pretpostavlja građanski princip i institucionalnu zaštitu kolektivnih prava. Osiguranje normativne dominacije građanskog principa predstavlja temeljni zadatak ustavne reforme. Ovdje predloženi modeli stoje u funkciji njegove realizacije. Ustavni konvent se, s obzirom na trajnu blokadu parlamentarnih procedura, dodatno uvjetovanu etnodeterminizmom i interesima partijskih oligarhija, nameće kao nužan vaninstitucionalni mehanizam ustavne promjene. Takav konvent ima potencijal

da objedini relevantne normativne stavove akademske zajednice, civilnog društva i šire socijalne baze. Akademske institucije, uključujući ANUBiH, mogle bi i trebale bi preuzeti krovnu organizacijsku ulogu kako bi se spriječilo ponavljanje istih, normativno beskorisnih rasprava na budućim jubilejima Dejtonskog sporazuma.

Literatura

Knjige i članci

ANUBiH (2025) *30 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države. Naučni skup, knjiga sažetaka – radni materijal – Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, 18. i 19. novembar/studeni 2025. godine*, Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.

Haverić, Tarik (2016) *Ethnos i demokratija: slučaj Bosne i Hercegovine*, 2. izd., Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo.

Heckel, Martin (1995) "Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk", u: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (ur.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tom 8, Heidelberg: C. F. Müller, str. 489-556.

Herdegen, Matthias (2010) "Grenzen der Verffassunggebung", u: Depenheuer, Otto; Grabenwarter, Christoph (ur.) *Verfassungstheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck, § 9, str. 349-372.

Hesse, Konrad (1995) *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: Müller, C F.

Isensee, Josef (1968) *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin: Duncker & Humblot.

Išerić, Harun (2020) "Uloga Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH", u: Šarčević, Edin (ur.) *Bosanskohercegovački federalizam*, Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, str. 56-117.

Kunig, Philip (1986) *Das Rechtsstaatsprinzip: Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen: Mohr.

Kuzmanović, Rajko (1997) *Ustavno pravo. Knj. 1, Teorijski i istorijski dio*, Banja Luka: Pravni fakultet, Centar za publikacije.

Kuzmanović, Rajko (1997) *Ustavno pravo. Knj. 2, Organizacija vlasti – ustavna dinamika*, Banja Luka: Pravni fakultet.

Schmitt, Carl (1928) *Verfassungslehre*, München, Leipzig: Duncker & Humblot.

Sobota, Katharina (1997) *Das Prinzip Rechtsstaat Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Šarčević, Edin (1996) *Der Rechtsstaat: Modernität und Universalitätsanspruch der klassischen Rechtsstaatstheorien – eine Bilanz der Rechtsstaatslehren zwischen aufgeklärtem Liberalismus und Nationalsozialismus*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

Šarčević, Edin (2000) "Das Subsidiaritätsprinzip im positiven Verfassungsrecht und seine Relevanz für die Gesetzgebung im Bundesstaat", *Zeitschrift für Gesetzgebung* 4, str. 328-344.

Šarčević, Edin (2001) "Abhandlungen – Völkerrechtlicher Vertrag als "Gestaltungsinstrument" der Verfassungsgebung: Das Daytoner Verfassungsexperiment mit Präzedenz-wirkung?", *Archiv des Völkerrechts* 39 (3), str. 297-339.

Šarčević, Edin (2008) "Bosna i Hercegovina i proturiječnosti procesa evropskih integracija (ustavnopravni pogled)", u: *Zbornik radova Bosna i Hercegovina i proturiječnosti procesa EU integracija*, Sarajevo: Fondacija Heinrich Böll, Ured za Bosnu i Hercegovinu, str. 29-39.

Šarčević, Edin (2009) *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.

Šarčević, Edin (2010) *Ustav iz nužde: konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Rabic i ECLD.

Šarčević, Edin (2014) "Integralni i sumativni pristup pravnim principima: jedan metodološki problem", u: Šarčević, Edin (ur.) *Pravni principi*, Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo.

Šarčević, Edin (2023) "Antidržavni afekt: praktična politika i ustavno pravo BiH", *Arhiv za pravne i društvene nauke* 3, 11-38. https://edinsarcevic.wordpress.com/2023/12/28/antidrzavni-afekt-prakticna-politika-i-ustavno-pravo-bih/ (3. 2. 2026)

Šarčević, Edin (ur.) (2012) *Državna imovina: entitetsko ili državno vlasništvo?*, Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo.

Waldhoff, Christian (2010) "Entstehung des Verfassungsgesetzes", u: Depenheuer, Otto; Grabenwarter, Christoph (ur.), *Verfassungstheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck, § 8, str. 289-348.

Zippelius, Reinhold (1999) "Die Entstehung des demokratischen Rechtsstaates aus dem Geiste der Aufklärung", *JuristenZeitung* 54 (23), str. 1125-1131.

Internetski izvori

Al Jazeera Balkans (2025) "Schmidt: Potrebne promjene, ali ne trebamo potpuno novi Ustav BiH", *YouTube*, 24. 5. 2025. https://www.youtube.com/watch?v=WGMHZvVVYc8 (3. 2. 2026)

Čičić, Muris; Pejanović, Mirko (2026) "30 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države", *ANUBiH*, 9. 2. 2026. https://www.anubih.ba/zakljucci-i-preporuke-sa-medjunarodne-naucne-konferencije-30-godina-dejtonskog-mirovnog-sporazuma-dosezi-u-izgradnji-mira-i-funkcionalne-drzave/ (7. 2. 2026)

HINA (2026) "Političari u BiH se slažu da treba preustrojiti Dayton, no ne mogu se dogovoriti kako", *index.hr*, 3. 2. 2026. https://www.index.hr/vijesti/clanak/politicari-u-bih-se-slazu-da-treba-preustrojiti-dayton-no-ne-mogu-se-dogovoriti-kako/2756882.aspx (3. 2. 2026)

HINA (2026a) "Tri strane s tri vizije: Izmjene Daytonskog sporazuma još jedna "nemoguća misija"", *N1*, 3. 2. 2026. https://n1info.hr/regija/tri-strane-s-tri-vizije-izmjene-daytonskog-sporazuma-jos-jedna-nemoguca-misija/ (3. 2. 2026)

Ramić, Sanja (2025) *Alternativni izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine na putu za članstvo u Evropskoj uniji za period od augusta 2024. do oktobra 2025. godine*, Sarajevo: Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH. https://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2026/01/Alternativni-izvjestaj-2025-BIH-Web.pdf (6. 2. 2026)

Šarčević, Edin (2023) "Trinaest teza za reformu Ustava BiH", *edinsarcevic-wordpress.com*, 30. 9. 2023. https://edinsarcevic.wordpress.com/2023/09/30/trinaest-teza-za-reformu-ustava-bih/ (3. 2. 2026)

TI BiH (2024) "Indeks percepcije korupcije 2024", *Transparency International Bosna i Hercegovina*. https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2024/ (6. 2. 2026)

TI BiH (2026) "BiH među četiri najlošije pozicionirane zemlje u Evropi po stanju korupcije", *Transparency International Bosna i Hercegovina*, 10. 2. 2026. https://ti-bih.org/bih-medju-cetiri-najlosije-pozicionirane-zemlje-u-evropi-po-stanju-korupcije/ (11. 2. 2026)

Vele, Faruk (2019) "Građanska država je jedini spas za BiH", *radiosarajevo.ba*, 8. 10. 2019. https://radiosarajevo.ba/metromahala/teme/gradanska-drzava-je-jedini-spas-za-bih/353315 (3. 2. 2026)

Veselinović, Gojko; Žuvela, Maja (2020) "Dejton po mjeri BiH od prije 25 godina", *Slobodna Evropa*, 14. 12. 2020. https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-25-godina-dejtona/31000383.html (3. 2. 2026)

Dokumenta

ESLJP (2009) *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06) Presuda*, Evropski sud za ljudska prava, Veliko vijeće, 22. 12. 2009. https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Sejdic-i-Finci-protiv-BiH.pdf (6. 2. 2026)

ESLJP (2014) *Zornić protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 3681/06) Presuda*, Evropski sud za ljudska prava, Veliko vijeće, 15. 7. 2014. https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-145566%22%5D%7D (6. 2. 2026)

ESLJP (2023) *Predmet Kovačević protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacija br. 43651/22) Presuda*, Evropski sud za ljudska prava, 29. 8. 2023. https://cref.pars.rs/docs/presude/1336-KOVACEVIC-PROTIV-BOSNE-I-HERCEGOVINE.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (1999) *Odluka U-1/98*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 25. 9. 1999. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-1-98-12167.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2000) *Djelimična odluka U-5/98*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 30. 1. 2000. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2000) *Djelimična odluka U-5/98 II*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 19. 2. 2000. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12207.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2000) *Djelimična odluka U-5/98 III*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 1. 7. 2000. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12209.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2000) *Djelimična odluka U-5/98 IV*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 19. 8. 2000. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12216.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2001) *Odluka U-25/00*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 23. 3. 2001. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-25-00-12370.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2003) *Odluka U-49/02*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 28. 11. 2003. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-49-02-13226.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2004) *Odluka U-14/02*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 30. 1. 2004. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-14-02-12555.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2006) *Odluka AP-953/05*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 8. 7. 2006. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-953-05-85074.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2006) *Odluka AP-19/06*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 12. 4. 2006. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-19-06-73356.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2007) *Odluka AP-2275/05*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 26. 1. 2007. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/AP-2275-05-107572.pdf (6. 2. 2026)

US BiH (2009) *Odluka U-16/08*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 28. 3. 2009. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-16-08-248246.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2011) *Odluka U-2/11*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 27. 5. 2011. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-2-11-437009.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2012) *Odluka U-16/11*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 31. 7. 2012. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-16-11-508743.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2013) *Odluka U-2/13*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 24. 5. 2013. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-2-13-571469.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2014) *Odluka U-13/14*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 4. 7. 2014. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-13-14-677060.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2015) *Odluka U-14/12*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 26. 3. 2015. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-14-12-734865.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2016) *Odluka U-10/16*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 1. 12. 2016. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-10-16-1057343.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2016) *Odluka U-11/14*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 6. 4. 2016. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-11-15-1031474.pdf (6. 2. 2026)
US BiH (2018) *Odluka U-6/16*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, 31. 5. 2018. https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/U-6-16-1125300.pdf (6. 2. 2026)
USNj (1953) *Urteil BVerfGE 2, 380 – Haftentschädigung*, Bundesverfassungsgerichts, 1. 7. 1953. https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv002380 (6. 2. 2026)
USNj (1973) *Beschluß BVerfGE 35, 382 – Ausländerausweisung*, Bundesverfassungsgerichts, 18. 7. 1973. https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv035382 (6. 2. 2026)
USNj (1977) *BVerfGE 45, 187 – Lebenslange Freiheitsstrafe*, Bundesverfassungsgerichts, 22/23. 3. 1977. https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv045187 (6. 2. 2026)
USNj (1977) *Beschluß BVerfGE 44, 353 – Durchsuchung Drogenberatungsstelle*, Bundesverfassungsgerichts, 24. 5. 1977. https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintText&Name=bv044353 (6. 2. 2026)
US RH (2009) "Rješenje U-I-523/2002", *Narodne novine* 2/2009. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_01_2_88.html (6. 2. 2026)
US RH (2011) "Odluka U-I-1162/2008", *Narodne novine* 77/11. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_07_77_1642.html (6. 2. 2026)
VK (2005) *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 62. plenarnoj sjednici*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), 11. 3. 2005. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos (6. 2. 2026)

Die Grenzen der Dayton-Verfassung: Strukturelle Defizite und Reformoptionen

Zusammenfassung: Die Verfassungsreform in Bosnien und Herzegowina ist keine Frage des politischen Willens, sondern eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, die durch die Rechtswissenschaft sowie durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts von Bosnien und Herzegowina und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eindeutig bestätigt wird. Dem Reformprozess muss die normative Modellierung von Verfassungsänderungen vorausgehen, die vor dem Hintergrund des dreißigsten Jahrestags des Dayton-Friedensabkommens auf eine klare Definition der grundlegenden Verfassungswerte ausgerichtet sein muss. Daher ist zu bestimmen, welche Verfassungsnormen und politischen Handlungen nicht mehr akzeptabel sind. Die Verfassungsordnung muss im Einklang mit einem rechtlich vertretbaren System sozialer Werte gestaltet werden. Der normative Schwerpunkt der Reform liegt zwischen zwei gegensätzlichen Konzepten des Konstitutionalismus: dem auf dem ethnischen Prinzip gegründeten Staat (Ethnokratie) und dem auf dem bürgerlichen Gleichheitsprinzip basierenden Staat (Rechtsstaat). Die bisherige Entwicklung der Verfassungsordnung zeigt eine ausgeprägte Vorrangstellung des ethnischen Prinzips in der praktischen Politik, wobei das bürgerliche Prinzip systematisch auf das Niveau einer symbolischen Verfassungsdekoration reduziert wurde. Diese Dynamik mündete schließlich in einer Verfassungsordnung mit ethno-oligarchischem Herrschaftscharakter. Der "Verfassungsreformer" ist nicht befugt, das verfassungsrechtliche Wertesystem willkürlich zu gestalten. Er muss innerhalb der Grenzen der Rechtsstaatlichkeit agieren, denn die Rechtsstaatlichkeit als Herrschaft rationaler und allgemeiner Normen setzt zwangsläufig sowohl das staatsbürgerliche Prinzip als auch den institutionellen Schutz kollektiver Rechte voraus. Die Sicherung der normativen Vorrangstellung des bürgerlichen Prinzips ist die grundlegende Aufgabe der Verfassungsreform. Die hier vorgeschlagenen Modelle dienen der Verwirklichung dieses Ziels. Angesichts der anhaltenden Blockade parlamentarischer Verfahren, die zusätzlich durch Ethnodeterminismus und die Interessen von Parteioligarchien bedingt ist, erscheint ein Verfassungskonvent als notwendiger außerinstitutioneller Mechanismus für Verfassungsänderungen. Ein solcher Konvent hat das Potenzial, die relevanten normativen Positionen der akademischen Gremien, der Zivilgesellschaft und der breiteren sozialen Basis zu vereinen. Akademische Institutionen, darunter ANUBiH (Akademie der Wissenschaften und Künste von Bosnien und Herzegowina), könnten und sollten die übergreifende organisatorische Rolle übernehmen, um zu verhindern, dass sich die normativ ineffizienten Debatten über künftige Jahrestage des Dayton-Abkommens wiederholen.

Schlüsselwörter: Verfassung von Bosnien und Herzegowina, Rechtsstaatlichkeit, bürgerlicher Rechtsstaat, Verfassungswerte, Verfassungsmodellierung