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/PI2026.222.10

Mogućnost usvajanja društvenog ugovora o demokratskoj i funkcionalnoj Bosni i Hercegovini

Kasim Trnka[*]

Sažetak: Trideset godina svjedočimo o dostignućima i nedostacima nametnutog Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu. Urađeno je više istraživanja, analiza i komentara o demokratskim deficitima i nefunkcionalnosti ustavnog sistema. Sve je utemeljeno na egzaktnim podacima o zaostajanju u materijalnom i društvenom razvoju i u kvaliteti života naših građana. Istina, Sporazum je koncipiran, prvenstveno, da uspostavi mir nakon skoro četverogodišnje agresije, odnosno regionalnog međudržavnog oružanog sukoba. On je, kao što se u naslovu ističe, samo "opšti i okvirni sporazum". Očigledan koncept kreatora Sporazuma bio je definisan kao dinamički projekt koji predviđa da se, u uslovima mirnog okruženja, otklanjaju evidentni nedostaci i da se dostižu savremeni demokratski standardi.

Sporazum se nije odredio prema karakteru rata. Naprotiv, svakoj tzv. zaraćenoj strani je pružio sistemske alate da i dalje može insistirati na ispunjavanju svojih ratnih ciljeva. U rješavanju strateških, pa i običnih dnevnopolitičkih pitanja, konstantno su se sukobljavali gotovo nepomirljivi interesi. Zato su korišteni ustavni mehanizmi poput zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda i entitetskog interesa, manipulacije kvorumom, bojkotom i drugim oblicima opstrukcije. Zato je sistem bio u permanentnoj krizi. Sve je kulminiralo otvorenim napadima na ustavni poredak i secesionističkim nasrtajima. U takvim situacijama je sve češće intervenisala međunarodna zajednica, prvenstveno putem Ureda visokog predstavnika, institucije predviđene Sporazumom.

Praksa je pokazala da domaći politički akteri na vlasti nemaju političke volje, ni kapaciteta, da reformišu ustavni poredak kako bi svima bilo bolje. Naprotiv, jedna politička opcija agresivno ističe zahtjev da se sve vrati na početak i da se eliminišu sva dotadašnja nastojanja na unapređivanju demokratskog karaktera i efikasnosti ustavnog sistema.

Obećavajući poticaji za neophodne promjene došli su iz evropskih institucija. Evropski sud za ljudska prava naložio je Bosni i Hercegovini da iz svog ustavnog poretka ukloni rasprostranjenu sistemsku diskriminaciju svojih građana po osnovu njihove nacionalne i entitetske pripadnosti. Evropska unija je, nakon duže vremena, podržala integracijske ambicije naše zemlje. Ta dva procesa pružaju mogućnost konstruktivne kritike dejtonskih rješenja i otvaraju realnu perspektivu za demokratsku transformaciju zemlje. Nažalost, pojedine političke snage na vlasti sve čine da do toga ne dođe.

Za razliku od vremena kada je pregovarano u Daytonu, danas su ključni akteri međunarodne zajednice fokusirani na brojna druga žarišta nestabilnosti u svijetu poput Ukrajine i Gaze, pa

[*] trnka@bih.net.ba

je njihov značajniji angažman u ovom regionu nemoguće očekivati. Zato ostaju do sada neiskorištene mogućnosti poput kreativnog doprinosa akademske zajednice i civilnog društva. ANUBiH bi mogla predložiti formiranje internacionalne ekspertne grupe koju bi činili kredibilni stručnjaci iz naše i susjednih zemalja, uključujući predstavnike evropskih relevantnih institucija.

Ta grupa bi trebala da predloži principe reforme ustavnog uređenja u skladu sa savremenim demokratskim principima. Takav dokument bi trebao da bude predmet najšire demokratske rasprave koja bi se vremenski mogla podudariti s kampanjom za predstojeće opšte izbore koji će se održati u oktobru 2026. godine.

Ti principi bi mogli obuhvatiti, ali se ne ograničavati na:

- obavezu svih aktera da poštuju suverenitet, teritorijalni integritet i političku neovisnost BiH;
- podršku reformama na euro-atlantskim integracijama;
- prestrukturiranje unutrašnje administrativno-teritorijalne organizacije:
- preispitivanje distribucije nadležnosti između različitih nivoa vlasti;
- propisivanje postojećih institucija BiH Ustavom i
- moguća rješenja za implementaciju presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Ako bi se postigao značajniji nivo saglasnosti tokom javne debate, što bi se moglo smatrati osnovom novog društvenog ugovora, novoizabrana Parlamentarna skupština BiH mogla bi imati ulogu i značaj ustavotvorne skupštine.

Ključne riječi: (ne)implementacija Daytona, permanentna ustavna kriza, isključenost akademske zajednice i civilnog društva, internacionalna ekspertna grupa, društveni ugovor, principi reforme Ustava, Ustavotvorna skupština

Uvod

Trideset godina svjedočimo o dostignućima i nedostacima nametnutog Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu. Urađeno je više istraživanja, analiza i komentara[1] o demokratskim deficitima i nefunkcionalnosti ustavnog sistema. Sve je utemeljeno na egzaktnim podacima o zaostajanju u materijalnom i društvenom razvoju i u kvaliteti života naših građana. Istina, Sporazum je koncipiran, prvenstveno, da uspostavi mir nakon skoro četverogodišnje

[1] Tako npr.: Nedim Ademović, Joseph Marko i Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevom 2012; Edin Šarčević, *Ustav i politika: kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini*, Kult B, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997; Ivo Komšić, *Preživljena zemlja: tko je, kada i gdje dijelio BiH*, Prometej, Zagreb, 2006; Đovani Sartori, *Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaj i ishodi*, Filip Višnjić, Beograd, 2003; Kasim Trnka (ur.), *Institucije Bosne i Hercegovine: okrugli sto, Sarajevo, 9. 9. 1998. godine*, Programski odbor projekta Bosna i Hercegovina – mogućnosti i perspektive razvoja Sarajevo, 1998; Kasim Trnka, *Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2000; Kasim Trnka et al., *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*, Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009; Kasim Trnka i Zlatan Begić, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta, Tuzla 2025.

agresije, odnosno regionalnog međudržavnog oružanog sukoba. On je, kao što se u naslovu ističe, samo "opšti i okvirni sporazum". Očigledno, koncept kreatora Sporazuma bio je definisan kao dinamički projekt koji predviđa da će se, u uslovima mirnog okruženja, otklanjati evidentni nedostaci i da će se dosegnuti savremeni demokratski standardi.

Sporazum se nije odredio prema karakteru rata.[2] Naprotiv, svakoj tzv. zaraćenoj strani je pružio sistemske alate da i dalje može insistirati na ispunjavanju svojih ratnih ciljeva. Zato su se u rješavanju strateških, pa i običnih dnevnopolitičkih pitanja, konstantno sukobljavali gotovo nepomirljivi interesi. Korišteni su ustavni mehanizmi poput zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda i entitetskog interesa, manipulacije kvorumom, bojkotom i drugim oblicima opstrukcije. Zato je sistem bio u permanentnoj krizi. Sve je kulminiralo i otvorenim napadima na ustavni poredak, uključujući i otvorene secesionističke zahtjeve. U takvim situacijama je sve češće intervenisala međunarodna zajednica, prvenstveno putem Ureda visokog predstavnika, institucije predviđene Sporazumom.

Praksa je pokazala da domaći politički akteri na vlasti nemaju političke volje, ni kapaciteta, da reformišu ustavni poredak kako bi svima bilo bolje. Naprotiv, jedna politička opcija agresivno ističe zahtjev da se sve vrati na početak i da se eliminišu sva dotadašnja nastojanja na unapređivanju demokratskog karaktera i efikasnosti ustavnog sistema.

Obećavajući poticaji za neophodne promjene došli su iz evropskih institucija. Evropski sud za ljudska prava naložio je Bosni i Hercegovini da iz svog ustavnog poretka ukloni rasprostranjenu sistemsku diskriminaciju svojih građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda koji su po osnovu svoje nacionalne ili entitetske pripadnosti diskriminisani. Evropska unija je, nakon duže vremena, podržala integracijske ambicije naše zemlje. Ta dva procesa pružaju mogućnost konstruktivne kritike dejtonskih rješenja i otvaraju realnu perspektivu za demokratsku transformaciju zemlje. Nažalost, pojedine političke snage na vlasti sve čine da do toga ne dođe.

U nastavku će se analizirati historijski kontekst u kojem je zaključen Sporazum, kratko će se osvrnuti na njegova rješenja i na kraju će se ukazati na moguća rješenja koja će voditi uspostavljanju demokratske i funkcionalne Bosne i Hercegovine.

[2] Odgovor na to pitanje može se djelomično naći u uvodnoj rečenici Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, koja glasi: "(strane) prepoznajući potrebu za sveobuhvatnim rješenjem da se okonča tragični sukob u regionu..." (*Mirovni sporazum*, RajtPeterson, Vazduhoplovna vojna baza, Dejton, Ohajo 1–21. 11. 1995. https://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf)

Historijski kontekst u kojem je zaključen Mirovni sporazum

Devedesetih godina prošlog vijeka događali su se prelomni procesi, kako na globalnom i regionalnom planu, tako i u Bosni i Hercegovini.

1. Pad Berlinskog zida simbolički je označio raspad socijalističkog sistema. Posljedično tome odvijali su se procesi disolucije Sovjetskog saveza, Čehoslovačke i socijalističke Jugoslavije. U međunarodnim odnosima napušta se koncept bipolarizma. Potiskuje se uloga međunarodnog prava i međunarodnih multilateralnih struktura, uključujući i Ujedinjene nacije.

2. Na regionalnom planu se, također, odvijaju krupne promjene. Raspadom Jugoslavije uspostavlja se šest nezavisnih država. Kasnije im se pridružuje i Kosovo. To dovodi do fragmentacije nacionalnih korpusa. Hrvatska i Srbija se ustavno određuju kao nacionalne države Hrvata, odnosno Srba.[3] To je imalo, a i danas ima, krupne posljedice na međudržavne odnose u regionu. Otvaraju se napetosti i sukobi između nominalno monoetničkih i tradicionalno multietničkih država kakva je i Bosna i Hercegovina.

3. I u Bosni i Hercegovini tih 90-ih godina odvijale su se krupne promjene. Ustavno je izvršena mirna tranzicija vlasti između jednopartijskog i višepartijskog političkog sistema. Prihvaćeni su temelji građanskog političkog sistema s garancijom najviših standarda ljudskih sloboda i prava, s privatnim vlasništvom i slobodnim tržištem. Nedugo nakon održavanja prvih višestranačkih izbora počinje unutrašnji napad na ustavni poredak Bosne i Hercegovine. Protivustavno se uspostavljaju paradržavne nacionalne tvorevine – Srpska republika BiH, kasnije Republika srpska, i Hrvatska zajednica Herceg-Bosna, kasnije Hrvatska republika Herceg-Bosna. Bila je to i priprema za skorašnju oružanu agresiju na Bosnu i Hercegovinu. Uveliko se provode ideološke, propagandne i organizacione pripreme za agresiju pod parolom "Svi Srbi u jednoj državi".

[3] U Preambuli Ustava Republike Hrvatske je propisano: "Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda…" (Ustav Republike Hrvatske: pročišćeni tekst, *Narodne novine*, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. https://www.zakon.hr/z/94/ustav-republike-hrvatske). U članu 1. Ustava Srbije propisano je: "Republika Srbija je država srpskog naroda…" (Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/2006 i 115/2021. https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html).

Posebna izdanja ANUBiH CCXXII, ODN 23, 160-171

Diplomatska nastojanja da se zaustavi rat u Bosni i Hercegovini

Paralelno s međudržavnim oružanim sukobom koji se odvijao na teritoriji BiH pokrenute su i diplomatske aktivnosti s namjerom da se uspostavi mir. Nakon raspada Konferencije o Jugoslaviji tadašnja Evropska zajednica, kasnije Evropska unija, kreirala je tri neuspjela mirovna plana.[4] Od početka je nametnut koncept podjele na tri nacionalne zajednice. U tome su značajnu ulogu imale susjedne nacionalne države – Srbija i Hrvatska. Taj koncept je kulminirao u mirovnom planu Oven-Stoltenberg iz augusta 1993. godine. On je predviđao uspostavljanje tri nacionalne republike, nestanak države Bosne i Hercegovine i uspostavljanje labave unije triju republika. Taj plan je korespondirao s najtežom vojnom situacijom na terenu. Armija RBiH je vodila teške operacije protiv tri vojske – vojske Republike srpske, HVO-om i vojskom samoproglašene autonomije Zapadne Bosne s Fikretom Abdićem na čelu.

Od početka 1994. godine u mirovni proces se uključuju SAD s bitno drugačijim konceptom. Zaključen je Vašingtonski sporazum,[5] koji polazi od principa očuvanja kontinuiteta suverenosti i teritorijalne cjelovitosti države BiH. U okviru tog plana Skupština Republike i Federacije usvaja Ustav Federacije BiH, koja se uspostavlja na teritoriji s većinskim bošnjačkim i hrvatskim narodom. Plan sadrži izričitu odredbu da će se status teritorije s većinskim srpskim stanovništvom riješiti u nastavku mirovnog procesa. Namjera Amerikanaca je očigledno bila da se i ostatak teritorije uredi na federalnom principu i da cijela teritorija bude uređena na principu federacije kantona.

Umjesto toga, uskoro se uspostavlja tzv. Kontakt-grupa, koju čine predstavnici pet velikih sila: SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Njemačke, Italije i Ruske Federacije. Ta grupa će imati značajnu ulogu u nastavku mirovnog procesa, sve do zaključivanja Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Prije mirovnih pregovora u Daytonu ta grupa je utvrdila principe da će se BiH

[4] Prvi pokušaj bio je tzv. Kutiljerov plan iz marta 1992. koji je predviđao uspostavljanje tri konstitutivne jedinice. U januaru 1993. predložen je Vens-Ovenov plan koji je predviđao uspostavljanje 10 provincija. Taj plan je produbio suprotnosti između Hrvata i Bošnjaka. Owen-Stoltenbergov plan iz augusta 1993. uveliko se udaljio od načela cjelovitosti države Bosne i Hercegovine prijedlogom o labavoj tročlanoj uniji triju republika u BiH, po kojem bi Srbi zadržali najveći dio okupirane teritorije.

[5] Osamnaestog marta 1994. godine zaključen je Vašingtonski sporazum između Republike Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske. Sporazum se sastojao od četiri dokumenta: Nacrta ustava Federacije BiH, Sporazuma o namjeri uspostavljanja konfederacije između Federacije BiH i Republike Hrvatske, Sporazuma o slobodnom pristupu luci Ploče za Federaciju BiH i Sporazuma o slobodnom prolazu preko teritorije opštine Neum za Republiku Hrvatsku. Skupština Republike BiH, koja se preimenovala u Skupštinu države i Federacije BiH, usvojila je 30. marta 1994. godine Ustav Federacije BiH, koji je objavljen u *Službenim novinama Federacije BiH* broj 1 iz 1994. godine.

sastojati od dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske i da će se teritorijalna raspodjela između entiteta zasnivati na 51% za Federaciju BiH i 49% za Republiku Srpsku. O tim principima se nije moglo pregovarati u Daytonu.

Ostaje nedovoljno istraženo zbog kojih razloga su SAD odustale od namjere najavljene u Vašingtonskom sporazumu da se cijela teritorija BiH kantonizira.

Ključna rješenja Dejtonskog mirovnog sporazuma

U središtu pažnje dejtonskog pregovaranja bile su formulacije za Ustav BiH i povlačenje međuentitetske linije razgraničenja između entiteta. Ključni uslov za pristanak na zaustavljanje rata bilo je uspostavljanje međuetničke ravnoteže između tri konstitutivna naroda. Da bi se to postiglo, pravljeni su brojni ustupci, koji će se kasnije pokazati kao glavni razlog nefunkcionalnosti države i njenog usporenog društvenog i ekonomskog razvoja. Tako je svaka strana mogla da upotrijebi etnički i entitetski veto radi zaštite svog nacionalnog interesa. Paleta sličnih instrumenata za blokade sistema kompletirana je i raznim opstrukcijama i manipulacijama. Budući da su sve strane pokušavale da u miru realiziraju svoje ratne ciljeve, razloga za stvarnu i fingiranu blokadu bilo je previše.

Ustavom su zajamčena brojna kolektivna prava konstitutivnih naroda.[6] Ta rješenja sistemski nameću rasprostranjenu diskriminaciju prema građanima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. Evropski sud za ljudska prava u više presuda[7] upozorava na to odstupanje od principa ravnopravnosti građana i nalaže Bosni i Hercegovini da otkloni te oblike diskriminacije. Poseban problem je to što legitimiranje nacionalnog predstavljanja ne može biti utemeljeno u oblicima neposredne demokratije. Etnička komponenta dominira u strukturi i funkcionisanju institucija sistema.

Najslabije rješenje Dejtonskog sporazuma je teritorijalizacija srpskog nacionalnog interesa prihvatanjem ekskluzivnog pojma "Republika Srpska". Moralo se računati na to da će taj entitet stalno pokazivati centrifugalne tendencije u odnosu na institucije Bosne i Hercegovine. U praksi se to

[6] U komparativnom ustavnom pravu nepoznat pojam "konstitutivni narod" kod nas uključuje prava da budu ravnopravno zastupljeni u institucijama Predsjedništva BiH i Doma naroda državnog parlamenta, da budu proporcionalno zastupljeni u svim institucijama sistema, da mogu ulagati nacionalni veto i da mogu manipulisati sazivanjem sjednica i kvorumom na njima. O tome opširnije: K. Trnka, *op. cit.*

[7] Doneseno je pet presuda protiv BiH zbog ustavne diskriminacije građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. To su presude u predmetima: Sejdić i Finci, Zornić, Šlaku, Pilav i Pudarić.

manifestovalo kao permanentan napad na ustavni poredak koji kulminira otvorenim secesionističkim djelovanjem.

Ustav istovremeno propisuje da je "Bosna i Hercegovina (je) demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i slobodnim i demokratskim izborima" (član 1.2.). Svi temeljni principi demokratskog uređenja navedeni su već u Preambuli Ustava koja ima normativnu pravnu snagu.[8] Sporazum garantuje suverenitet,[9] teritorijalni integritet i političku neovisnost Bosne i Hercegovine. Na poštovanje tih principa izričito su se obavezale susjedne zemlje potpisnice sporazuma. Ustav garantuje ostvarivanje i zaštitu najvišeg nivoa ljudskih sloboda i prava (član II.1).

Kontradikcija između proklamovanih najviših demokratskih principa i rasprostranjenih oblika etničke i druge diskriminacije otežavala je cijeli poslijeratni društveni i materijalni razvoj zemlje.

Dominantna etnička matrica u Ustavu utjecala je na to da se i politička konfiguracija, uglavnom, temelji na etničkom političkom organizovanju i djelovanju. Političkim životom dominiraju političke stranke koje djeluju u okviru odgovarajućeg etničkog korpusa. Dominira etnička isključivost i zatvorenost. To utječe na to da se smanjuju i ukidaju međuetničke veze ne samo u politici nego i u drugim dijelovima javnog društvenog života.

Dok akademska zajednica i civilno društvo upozoravaju na te tendencije i traže reforme dejtonskog modela, političke stranke i institucije vlasti ne pokazuju nikakav interes za takve reforme. Naprotiv, retorikom nacionalne isključivosti i korumpiranjem svog biračkog tijela one sve čine da zadrže *status quo*.

Moguća rješenja ustavne krize

Sve do druge decenije dvadeset prvog vijeka međunarodna zajednica je ulagala velike napore u osiguranje dinamike reformi i otklanjanje nedostataka Dejtonskog sporazuma. Uspostavljene su brojne nove institucije na nivou BiH bez kojih se ne može zamisliti funkcionisanje države u savremenim uslovima. Provedena je ključna reforma sistema odbrane i Oružanih snaga, uspostavljen je sistem granične kontrole, reformisan je monetarni i finansijski sistem i

[8] O tome je Ustavni sud BiH odlučio u poznatom predmetu o konstitutivnosti naroda od 1. jula 2000. godine (broj U 5/98) (*Djelimična odluka U-5/98*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 30. 1. 2000, https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf).

[9] Istina, sam Ustav predviđa oblike ograničavanja suvereniteta – različitim oblicima učešća predstavnika međunarodne zajednice, kao i pravom entiteta da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama. Time se legalizuje miješanje susjednih država u unutrašnje odnose u BiH.

proveden je niz drugih reformi. Kulminacija je trebalo da bude usvajanje seta ključnih ustavnih reformi u tzv. Aprilskom paketu (2006. godine).[10] Nakon što u Parlamentarnoj skupštini BiH nisu prihvaćene predložene ustavne promjene, aktivizam međunarodne zajednice je prilično smanjen. Uslijedio je period stagnacije u kojem su se produbljivale političke napetosti.

Tu političku letargiju trebala je da mijenja obaveza koju je Bosni i Hercegovini naložio Evropski sud za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci iz decembra 2009. godine. U toj i u četiri kasnije presude Sud najprije konstatuje da je prema postojećem Ustavu BiH široko rasprostranjena diskriminacija onih građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda. Diskriminisani su i oni pripadnici konstitutivnih naroda koji ne žive u "odgovarajućem" entitetu. U više presuda Sud konstatuje da su u trenutku zaključivanja Mirovnog sporazuma ta rješenja imala legitiman cilj da zaustave rat, ali da u uspostavljenom mirnom okruženju nemaju više razumnog opravdanja.

U periodu dužem od jedne i po decenije političke opcije na vlasti nisu pokazale nikakvu spremnost da ispune tu međunarodnopravnu obavezu. Na tome nije suviše insistirala ni međunarodna zajednica. Provođenje tih presuda podrazumijeva bitnu promjenu postojeće ustavne strukture i otklanjanje privilegija za pripadnike konstitutivnih naroda. Te presude bitno relativiziraju postojeći etnički koncept ustavnog uređenja dodajući mu značajnu komponentu građanskog uređenja. Suštinskim provođenjem tih presuda otklonili bi se ključni demokratski deficiti dejtonskih ustavnih rješenja. Pritisak demokratske javnosti i međunarodne zajednice treba da utječe na aktuelnu vlast da konačno pristupi neophodnim ustavnim promjenama. Građani na predstojećim izborima o tome treba da daju svoj sud.

Druga realna mogućnost za demokratsku transformaciju ustavnog uređenja jest otvaranje pregovora o pristupu Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Otvaranje tog procesa više je rezultat izmijenjenih geostrateških odnosa nego zasluga domaćih vlasti. Tokom pregovaračkog procesa domaća ustavna i druga sistemska rješenja će se morati prilagođavati evropskim demokratskim standardima. U tome će biti ključno pitanje kako će se rasprostranjena etnička rješenja dovesti u sklad s evropskim pravnim naslijeđem. Domaće vlasti s namjerom da očuvaju stečene pozicije sve će učiniti da zaštite svoje privilegije, čak i po cijenu da se zaustavi napredak u evropskim integracijama.

[10] Najznačajniji dio paketa je bila tzv. evropska klauzula prema kojoj se osiguravala brža prohodnost za tzv. evropske zakone. Aprilski paket je podrazumijevao uvođenje rotacijske smjene jednog predsjednika Bosne i Hercegovine uz dvojicu potpredsjednika za razliku od postojećeg tročlanog Predsjedništva. Također je podrazumijevao djelotvorniji rad Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara. Međutim, taj prvi prijedlog ustavnih promjena nije prošao u Predstavničkom domu PS BiH 26. aprila 2006. godine.

Kako do društvenog ugovora za demokratsku i funkcionalnu Bosnu i Hercegovinu

U ustavnoj teoriji demokratski ustav se smatra društvenim ugovorom kojim građani ograničavaju javnu vlast i kojim se ta vlast obavezuje na poštovanje ljudskih prava i sloboda te na demokratske procedure u odlučivanju o pitanjima od društvenog značaja. S druge strane, građani takvoj vlasti daju neophodni demokratski legitimitet. Mogući procesi ustavnih promjena putem provođenja presuda Evropskog suda i u otvorenom pregovaračkom procesu za pristup evropskim integracijama još ne daju nikakve rezultate. U dosadašnjim neuspjelim pokušajima ustavne reforme nisu ni na koji način bili uključeni ni demokratska javnost, niti akademska zajednica. Realno se može očekivati da bi se otklanjanjem tih nedostataka taj proces mogao bitno unaprijediti.

Inicijalni prijedlozi bi trebali doći upravo od akademske zajednice koja bi bez političke ostrašćenosti i uz potrebno znanje i kompetencije mogla ponuditi optimalna rješenja. Zato bi ANUBiH mogla zatražiti od OHR-a ili od Predstavništva EU u BiH da formiraju međunarodnu ekspertnu grupu sastavljenu od domaćih stručnjaka, eksperata iz susjednih zemalja i iz relevantnih institucija iz Evrope, uključujući Venecijansku komisiju. Zadatak te grupe bi bio da predloži principe na kojima bi se temeljio novi ustav BiH. To bi moglo uključivati sljedeće principe:

- garantovanje suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti i političke neovisnosti države Bosne i Hercegovine;
- osiguravanje prohodnosti za ispunjavanje uslova na putu euro-atlantskih integracija BiH;
- prijedlog optimalnog i za EU prihvatljivog balansa etničkog i građanskog u ustavnoj strukturi BiH;
- kritička ocjena postojeće i prijedlog prekompozicije različitih nivoa organizacije vlasti;
- u skladu s prethodnim, prijedlog nove funkcionalne raspodjele nadležnosti između različitih nivoa vlasti.

Podrazumijeva se da bi novi ustav garantovao demokratske vrijednosti koje proklamuje i važeći Ustav BiH kao što su: demokratska i pravna država, slobodni i fer izbori, najviši standardi ljudskih sloboda i prava i dr.

Dokument ekspertne grupe bio bi predmet najšire rasprave koja bi se mogla održavati i u okviru predstojeće predizborne kampanje. Kvalitet rasprave utjecao bi i na odluke građana u izboru između ponuđenih kandidata.

Novoizabrana Parlamentarna skupština BiH, koristeći se ekspertnim mišljenjima i rezultatima javne rasprave, mogla bi se pretvoriti u svojevrsnu ustavotvornu skupštinu i usvojiti novi demokratski ustav BiH.

Literatura

Ademović, Nedim; Marko, Joseph; Marković, Goran (2012) *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.

Chollet, Derek; Freeman, Bennett (2005) *The Secret History of Dayton: U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process 1995*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 171, The National Security Archive, 21. 11. 2005. https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB171/index.htm (20. 1. 2026)

Dejtonski mirovni sporazum (1995) *Mirovni sporazum*, RajtPeterson, Vazduhoplovna vojna baza, Dejton, Ohajo 1–21. 11. 1995. https://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf

Komšić, Ivo (2006) *Preživljena zemlja: tko je, kada i gdje dijelio BiH*, Zagreb: Prometej.

Sartori, Đovani (2003) *Uporedni ustavni inženjering: strukture, podsticaj i ishodi*, Beograd: Filip Višnjić.

Šarčević, Edin (1997) *Ustav i politika: kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Kult B, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.

Trnka, Kasim (2000) *Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta*, Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.

Trnka, Kasim (ur.) (1998) *Institucije Bosne i Hercegovine: okrugli sto, Sarajevo, 9. 9. 1998. godine*, Sarajevo: Programski odbor projekta Bosna i Hercegovina – mogućnosti i perspektive razvoja.

Trnka, Kasim et al. (2009) *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*, Sarajevo: Fondacija "Konrad Adenauer", Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.

Trnka, Kasim; Begić, Zlatan (2025) *Ustavno pravo*, Tuzla: Pravni fakultet Univerziteta.

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

Ustav Republike Hrvatske (1990) Ustav Republike Hrvatske: pročišćeni tekst, *Narodne novine*, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. https://www.zakon.hr/z/94/ustav-republike-hrvatske

Ustav Republike Srbije (2006) Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/2006 i 115/2021. https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

Posebna izdanja ANUBiH CCXXII, ODN 23, 160-171

The Possibility of Adopting a Social Contract on a Democratic and Functional Bosnia and Herzegovina

Summary: For thirty years, we have witnessed both the achievements and the shortcomings of the imposed Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina. Many studies, analyses, and commentaries have been made on the democratic shortfalls and the dysfunctionality of the constitutional system. All of this is based on exact data showing lagging behind in material and social development and a declining quality of life for our citizens. True, the Agreement was conceived primarily to establish peace after almost four years of aggression, *i.e*., a regional interstate armed conflict. As emphasized in its title, it is only a ”general and framework agreement.” Clearly, the concept of the Agreement’s creators was defined as a dynamic project, envisaging that, under peaceful conditions, evident shortcomings would be eliminated and contemporary democratic standards achieved.

The Agreement did not define the character of the war. On the contrary, it provided each so-called warring side with systemic tools enabling them to continue insisting on the fulfillment of their wartime objectives. In resolving strategic but also ordinary everyday political issues, almost irreconcilable interests constantly clashed. As a result, constitutional mechanisms such as the protection of the vital interests of constituent peoples and entity interests, manipulation of quorum rules, boycotts, and other forms of obstruction were used. Consequently, the system was in a state of permanent crisis. Everything culminated in open attacks on the constitutional order and secessionist attacks. In such situations, the international community intervened more and more often, primarily through the institution of the Office of the High Representative provided for in the Agreement.

Practice has shown that domestic political actors in power lack both the political will and the capacity to reform the constitutional order in a way that would benefit everyone. On the contrary, one political option aggressively insists on returning everything to the beginning and eliminating all previous efforts to enhance the democratic character and efficiency of the constitutional system.

Encouraging incentives for necessary changes have come from European institutions. The European Court of Human Rights ordered Bosnia and Herzegovina to remove widespread systemic discrimination against its citizens from its constitutional order, based on their ethnic and entity affiliation. After a long period, the European Union has supported the integration ambitions of our country. These two processes provide an opportunity for constructive criticism of the Dayton solutions and open a realistic perspective for the democratic transformation of the country. Unfortunately, certain political forces in power are doing everything they can to prevent this.

Unlike the period when negotiations were held in Dayton, today the key actors of the international community are focused on numerous other hotspots of instability in the world, such as Ukraine and Gaza, making significant engagement in this region unlikely. Therefore, so far unused possibilities remain, such as the creative contribution of the academic community and civil society. Accordingly, the Academy of Sciences and Arts of Bosnia and Herzegovina (ANUBIH) could propose the formation of an international expert group composed of credible experts from our country and neighboring states, including representatives of relevant European institutions.

This group should propose principles for reforming the constitutional system in line with contemporary democratic principles. Such a document should be the subject of the broadest democratic debate, which could coincide in time with the campaign for the upcoming general elections to be held in October 2026.

These principles could include, but not be limited to:

- The obligation of all actors to respect the sovereignty, territorial integrity, and political independence of Bosnia and Herzegovina;
- Support for reforms related to Euro-Atlantic integrations;
- Restructuring the internal administrative-territorial organization;
- Reconsidering the distribution of competences among different levels of government;
- Defining the existing institutions of Bosnia and Herzegovina in the Constitution; and
- Possible solutions for implementing the judgments of the European Court of Human Rights.

If, during the public debate, a significant level of consensus was achieved—something that could be considered the basis of a new social contract—the newly elected Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina could assume the role and significance of a constituent assembly.

Keywords: (non-)implementation of Dayton, permanent constitutional crisis, exclusion of the academic community and civil society, International expert group, social contract, principles of constitutional reform, Constituent assembly

ANU BiH
АНУ БиХ