

Edin Šarčević*

Granice daytonskog Ustava: strukturni deficiti i reformske opcije

Sadržaj:

- 1. O povodu**
 - 2. Ustavna reforma?**
 - 3. Modeliranje ustava**
 - 4. Granice: pravna država (Rechtsstaat)**
 - 5. Dihotomija građanskog i etničkog**
 - 6. Korak dalje: deregulacija strukturnih principa Aneksa 4**
 - 7. Kako do ustavnog teksta?**
 - 8. Zaključak**
- Rezime/Zusammenfassung/Summary**

1. O povodu

Redovi koji slijede predstavljaju prigodnu analizu izabranih elemenata Aneksa 4 – Ustava BiH. Analiza je pripremljena povodom tridesete godišnjica potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma koju je ANUBiH obilježila multidisciplinarnim simpozijem. Sam simpozij predstavlja još jedan pokušaju 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 tradiciju¹ obilježavanja okruglih jubileja prigodnim skupovima. Takvi skupovi, uostalom, predstavljaju rasprostranjenu formu javne verifikacije ovakvog specifičnog oblika ustavotvorstva. Radi se o međunarodnom ugovaranju ustavnog teksta, u okviru mirovnih pregovora², što ovaj Ustav čini atipičnim. Stoga

* Autor je emiritirani profesor Pravnog fakulteta u Leipzigu (SR Njemačka) i predsjednik Fondacije Centar za javno pravo, domaći je član ANUBiH-a. Analiza je pripremljena za naučni skup koji je ANUBiH povodom tridesete godišnjice Daytonskog sporazuma održala 18/19. 11. 2026. godine.

¹ ANUBiH je održala slične skupove 2015. i 2020. godine i objavila prigodne radove u zbornicima i naučni 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. Naučni skup 30 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: Dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države, Knjiga sažetaka, Sarajevo 2025, s. 5.

² O praksi internacionalnog ugovaranja ustavnog teksta detaljnije E. Šarčević, Völkerrechtlicher Vertrag als „Gestaltungsinstrument“ der Verfassungsgebung: Das Daytoner Verfassungsexperiment mit Präzedenzwirkung,

je sasvim razumljivo da najviše naučne institucije nastoje preispitati smisao takvog ustavnog rješenja, domete ovog ustavotvorstva, kao i vezu uspostavljenog ustavnog sistema sa društvenim razvijem i socijalnim napretkom.

Čini se, međutim, da pravnici ovim povodom nemaju ništa novo za reći. Ovaj, kao i drugi skupovi održani ove godine³, dokumentiraju prazan hod jurisprudencije, politologije i srodnih disciplina. Ponavljaju se iste teme i iste dijagnoze u ispraznom nabranjanju 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 Daytonskog mirovnog sporazuma ulaze uspostava mira, zaštiti ljudskih prava i očuvanju države. U negativni ulazi konstatacija o nefunkcionalnoj državi, nehomogenom političkom sistemu sa neadekvatnom teritorijalnom organizacijom i mnoštvo nepravednih rješenja koja proizvode konfliktne konstelacije, diskriminiraju po više osnova, podstiču i štite različite forme korupcije.⁴

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

Archiv des Völkerrechts, 3/2001, ss. 297 i dalje; isti, Ustav iz nužde, Sarajevo 2010., ss. 325 i dalje, o ugovornom karakteru npr. Odluka US BiH U-5/98 III, st. 19.

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 E. Šarčević, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009. passim posebno s. 75 i dalje. Sa 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 od kad se mjeri ovaj Indeks. Na taj način BiH je zauzela mjesto **druge najkorumpiranije države u Evropi** koje dijeli sa Bjelorusijom (33 CPI boda). Detaljni linku: <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2024/> (očitanje 06.02.2026.). U 2025. godini je među četiri najlošije pozicionirane države u Evropi sa ocjenom od 34 od mogućih 100 i u svijetu zauzima 109 mjesto koje dijeli sa Alžirrom, Nepalom i Indonezijom. Aktuelni podaci pod: <https://ti-bih.org/bih-medju-cetiri-najlosije-pozicionirane-zemlje-u-evropi-po-stanju-korupcije/> (očitanje 11.02.2026.).

⁵ Iz puruke tadašnjeg predsjednika USA Bajdena, izvor: Radio slobodna Evropa, 14. 12. 2020., <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-25-godina-dejtona/31000383.html> (očitanje 03. 02. 2026.).

⁶ Usp. izvještaj sa Al Jazeera Balkans pod: <https://www.youtube.com/watch?v=WGMHZvVYc8> (očitanje 03. 02. 2026.).

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 su već dale akademske institucije i mora se primijetiti da ne postoji jedan „tačan“ odgovor. Sve u svemu, rezultat naučnih refleksija se može sažeti u zahtjevu da se reformom ustava promijene *strukturni ustavni principi* sa 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 BiH⁸. Političke partije BiH se od stupanja na snagu Aneksa 4 razumijevaju kao predstavnici bih-naroda i praktičnu politiku vode kao „politiku u ime naroda“ Na taj način se potiskuju elemente građanske države iz parlamentarnih procedura i javnih rasprava i onemogućuje se „politika u ime (državne) nacije“. Od te premise se političke partije (samo)definišu 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 90ih godina služila kao ideološka potpora velikodržavnim političkim projektima i neustavnom uklanjanju republike⁹. Na drugoj strani je činjenica da su prije petnaest godina zaokruženi naučni odgovori na daytonski sistem¹⁰. Oni su relevantni i danas, ali do danas nisu proizveli nikakve praktične učinke. Ustavopravna 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, polemika i utvrđivati definicije kako bi se unaprijed oduzela mogućnost proizvoljnim interpretacijama

⁷ Usp. npr. E. Šarčević, *Bosna i Hercegovina i proturiječnosti procesa evropskih integracija (ustavnopravni pogled)*, u: *Bosna i Hercegovina i proturiječnosti procesa EU integracija (zbornik radova)*, Sarajevo 2008, ss. (29 i dalje) 33 i dalje sa detaljnijim uputama,

⁸ Detaljno E. Šarčević, *Antidržavni afekt: praktična politika i ustavno pravo BiH*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 3/2023, s. 11 i dalje, online verzija pod: <https://edinsarcevic.wordpress.com/wp-admin/post.php?post=881&action=edit> (očitanje 03. 02. 2026.).

⁹ Usp. Šarčević (bilj. 7), s. 37. Kao nezaobilazan dokaz koji potvrđuje ovu tezu, ujedno, kao svojevrsan dokument pravnog diletantizma, ostao je dvotomi udžbenik Ustavno pravo, Rajka Kuzmanovića (Banja Luka 1997, knjiga prva i knjiga druga). Na jednoj strani udžbenik pokazuje kako se elementarno neznanje samog autora prevodi u stav ustavne nauke, a na drugoj, kako se ideološki opravdavaju pravne intervencija u ustavni poredak Republike BiH zajedno sa teškim ratnim zločinima i etničkim čišćenje.

¹⁰ Jedan od takvih odgovora je studija Ustav iz nužde (bilj. 2). Uz to T. Haverić, *Ethnos i demos: slučaj Bosne i Hercegovine*, 2. izdanje, Sarajevo 2016.

ustavnog prava. *Cilj bi dakle, mogla biti*, naučna demistifikacija već uspostavljenih ideologema i mitologema ustavnopravnim i javnopravnim argumentima. Etno-ideologizacija ustavnog prava zahtjeva etnički ustroj države i osporava unitarizaciju političkih aktivnosti, sa 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 suda su korigirani sadržaji principa konstitutivnih naroda¹¹, normativne hijerarhije¹², raspodjele nadležnosti¹³ i unitariziran je sistem zaštićenih socijalnih vrijednosti kao što su sekularnost, kolektivni identitet multietničkog društva, nediskriminatorska administrativna prakse¹⁴, ljudska prava¹⁵, demokratija i vladavina prava¹⁶. U odlukama internacionalnog suda (Evropskog suda za ljudska prava, ESLJP) nalaže se uspostavljanje nediskriminatorskog 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 naroda¹⁷. 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 sa pravnim konstrukcijama i povezuje politiku sa pravom¹⁸. Moguće kondicije ustavnih izmjena, koje bi se dizajnirale na taj način, mogu biti

¹¹ Djelimične odluke US BiH U 5/98, U 5/89 II, U 5/98 III i U 5/98 IV.

¹² Djelimična odluka US BiH U 5/98, st. 31, odluka U 25/00 st. 33, U 1/98, U 2/11, st. 41, U 16/11, st. 41, U 11/15, usp. stručno mišljenje uz ovu odluku u: E. Šarčević (ur.), *Državna imovina*, Sarajevo 2012. s. (91 i dalje) 96. Dalje napomene H. Išerić, *Uloga Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH*, u: E. Šarčević (ur.), *Bosanskohercegovački federalizam*, Sarajevo 2020, s. (56 i dalje) 63 i dalje.

¹³ Detalji kod Išerić (bilj. 12), s. 71 i dalje.

¹⁴ Odluka US BiH U 5/98, 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, Sarajevo 2025, s. 21 sa daljim uputama.

¹⁵ Odluka US BiH AP 953/05, st. 72; AP 2275/05, st. 35, AP 19/06, st. 34.

¹⁶ Odluka US BiH U-5/98 III, st. 63, U 6/16, st. 20; 14/02, st. 50; 49/02, st. 54; U 16/08, st. 47; U 2/13, st. 42; U 10/16, st. 37; U 16/08, st. 45; U 13/14, st. 52.

¹⁷ Npr. Zornić ./ BiH, Apl. 3681/06, t. 43 u vezi sa Sejdić/Finci ./ BiH, Apl. 27996/06 i 34836/06, t. 45: „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. M. Heckel, *Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk*, u: Isensee/Kirchhof (ur.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tom 8, 1995, § 17 randnr. 47; Ch. Waldhof,

opisane 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 predstavljaj izraz normativnih uvjeta kod modeliranja ustavnih promjena¹⁹, a posljednji podrazumijeva formalno i institucionalno osiguranje principa „pravna država“.

U tom kontekstu se postavlja pitanje, u kojoj mjeri bi totalna revizija ustavnog teksta bila vezana formalnim granicama, budući da intenzivna reforma ustavnih rješenja može biti shvaćena i kao donošenje novog ustava, a sam akt izmjene bi mogao 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 dokumenti 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 teksta²⁰. Formalni i materijalni pristup reformi ustavnog teksta po sebi nije kompliciran, komplicirane 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 principa²¹. 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 prava²² i predstavlja referentnu pretpostavku pravnoj državi²³.

Entstehung des Verfassungsgesetzes, u: Depenheuer/Grabenwarter (ur.), *Verfassungstheorie*, Tübingen 2010, § 8, randnr. 1 i 2.

¹⁹ M. Herdegen, *Grenzen der Verfassungsgebung*, u: Depenheuer/Grabenwarter (bilj. 18), § 9, randnr. 9.

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 između parcijalne i totalne revizije, 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 sa građanskim preporučuje da se etnička zastupljenost progresivno mijenja zastupanjem zasnovanim na građanskom principu (Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima Visokog predstavnika, 11. 03. 2005. [CDL-AD(200)004], t. 29, 43 i 44).

²² Usp. Šarčević (bilj. 8), ss. 18 i dalje, 21 i dalje. Online verzija pod linkom: <https://edinsarcevic.wordpress.com/2023/12/28/antidrzavni-afekt-prakticna-politika-i-ustavno-pravo-bih/> (očitanje 03. 02. 2026.).

²³ E. Šarčević, *Der Rechtsstaat*, Leipzig 1996, passim, zaključno s. 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, t. 71.

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 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 su nedvosmisleno pravne norme. Upitno je da li se norme ponašanja nužno izvode iz normi sa sankcijama. Ako norma sa sankcijam 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 sa 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 postojanja²⁴. 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 kom 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 sistem (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 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 je teorijski moguće obuhvatiti principom pravne države (Rechtsstaat). Pravna država je integralni nadomjestak za pojedinačne pravne zapovijesti koje obavezuju modernog ustavotvorca²⁵. 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, prevashodno 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 koji se pravnodržavne norme primjenjuju. Specifikacija se, međutim, može

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.

²⁵ Usp. E. Šarčević, *Trinaest teza za reformu Ustava BiH*, posebno § 6, pod: <https://edinsarcevic.wordpress.com/wp-admin/post.php?post=855&action=edit> (očitanje 03. 02. 2026.), isti, (bilj. 4) in conclusio s. 23.

razumjeti, i ovdje se koristi u tom smislu, kao utvrđivanje onih elemenata koji pravnu državu odvajaju od normiranih ustavnih vrijednosti istog ranga²⁶.

Pravna država je, prema tome, visoko osamostaljeni pravni princip kojeg na jednoj strani specificiraju emancipatorski zahtjevi prosvjetiteljstva²⁷ sa ustavnom državom koja organizira političku moć i usmjerava je normiranim pravcima²⁸, 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 distancom 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 pravna država. 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 pravna država 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. Racionalni zakoni stoje u funkciji iznalaženja normativnih pravila koja su, ili u službi svih, ili dominantne većine građana, i u tom smislu oni služe kao opća pravila

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 28.06.2011. st. 6 i 7; Rješenje U-I-523/2002 od 10.12.2008, u pogledu principa pravne sigurnosti, st. 10.2. Detaljnije E. Šarčević, *Integralni i sumativni pristup pravnim principima: jedan metodološki problem*, u: E. Šarčević (ur.), *Pravni principi*, Sarajevo 2014, ss. (9 i dalje) 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 – BVerfGE 2, 380, 403; 35, 382, 401; 44, 353, 371; 45, 187, 246, detaljno sa daljim uputama na odluke Ustavnog suda Ph. Künig, *Das Rechtsstaatsprinzip*, Tübingen 1986, ss. 142 i dalje.

²⁷ R. Zippelius, *Die Entstehung des demokratischen Rechtsstaates aus dem Geiste der Aufklärung*, Juristen Zeitung 23/1999, ss. 1125 i dalje.

²⁸ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, Heidelberg 1995, randnr. 193.

²⁹ Detaljni pregled elementarnih normi kod K. Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat*, Tübingen 1997, ss. 517 i dalje.

³⁰ U tom je smislu i danas potrebno uputiti na Schmittovo razlikovanje voluntarističkih i racionalni zakona, C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München/Leipzig 1928, ss. 148 i 149. Detaljnije Šarčević (bilj. 4), s. 15.

(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 isl. Dakle, samo racionalni zakon otjelotvoruje osobine onog akta koji dovodi do važenja *Kantovog* princip uma prema kojem maksima odlučivanja može biti tačna samo ako je poopćiva³¹, 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 samovolji³². Princip pravna država 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 demokratski.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 integraciju 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

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 prava³⁵.

5. Dihotomija građanskog i etničkog

Prethodna objašnjenja ističu činjenicu da daytonski model pokazuje ozbiljne pravnodržavne deficite³⁶ i da asimetrije ustavnih rješenja³⁷ favorizuju različite tipove vladavine „u ime naroda“,

³¹ Zippelius (bilj. 27), s. 1129.

³² Šarčević, Ustav iz... (bilj. 2), ss. 130 i dalje.

³³ Šarčević (bilj. 4), ss. 16-17.

³⁴ Šarčević (bilj. 4), s 17.

³⁵ Šarčević, Ustav iz... (bilj. 2), ss. 372 i dalje; isti, (bilj. 4), s 17-18.

³⁶ Šarčević, Ustav iz... (bilj. 2), ss. 315 i dalje; isti, (bilj. 4), s 15-23.

koje se mogu označiti kao etnokratija³⁸. Takvi oblici vlasti nisu komatibilni sa 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 se stoga mora koncentrirati najprije na korekciju onih ustavnih rješenja koja stoje izvan standarda pravne države. U središtu tih promjena mora se nalaziti jačanje principa građanske države³⁹. Pri tom pod građanskom državom ne mislim na vulgarizirana objašnjenja da je svaka država građanska, samim tim što u njoj žive građani⁴⁰ nego na javnopravnu verifikaciju činjenice da je građanin osnovna legitimaciona jedinica ustavnog i političkog sistema. Takav sistem mora osigurati da vlast proizilazi 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 pravneuvjete 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 **pojedinač 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 karakter⁴¹. Prateće

³⁷ Upućujem u tom smislu na analizu ustavnih antinomija u Šarčević, *Völkerrechtlicher ...* (bilj. 2), ss.524 i dalje; kratak pregled u isti (bilj. 4), ss. 75 i dalje.

³⁸ O pojmu i tipovima etnokratija Šarčević, *Ustav iz...* (bilj 2), za RS kao isključivu etnokratiju, ss. 141 i dalje, za F BiH kao komplementarnu etnokratiju ss. 239 i dalje i za BiH kao participativnu etnokratiju ss.309 i dalje.

³⁹ Komesar za ljudska prava pri Vijeću Evrope, citirano prema Odluci Komitet ministara Vijeća Evrope, dokument br. CM/Del/Dec(2023)1468/H46-4, 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 izbornu zakonodavstvo.“

⁴⁰ Na to je npr. upozoravao N. Pabrić: Mada je svaka država građanska, ako mislimo da u njoj žive građani te države. Međutim, u slučaju BiH postoje određene institucionalne, društvene, političke i vanjskopolitičke prepreke. **Temeljna prepreka je, po mom sudu, da ne postoji jedan bazični konzensus, 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. (Izvor: Radiosarajevo.ba, pod linkom: <https://radiosarajevo.ba/metromahala/teme/gradanska-drzava-je-jedini-spas-za-bih/353315>, očitavanje 03.02.2026.).

⁴¹ To je uočio i ESLJP kada je u odluci Kovačević ./.. BiH iz 2023. (aplikacija br. 43651/22, 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.

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 dvodomnim parlamentom – kako je i sada slučaj. No, usklađivanje sa pravnom državom iziskuje izvjesnu deregulaciju sadašnjih rješenja. Jedan dom mora predstavljati državu kao cjelinu i biti strogo uspostavljen prema građanskom principu, dakle, opšte izborno pravo i glasanje za političke partije koje konkuriraju na tržištu političkih ideja. Drugi dom mora funkcionirati kao predstavništvo konstitutivnih i *nekonstitutivnih* naroda sa zakonodavnim vetom na *ograničen* i *unaprijed određen* krug pitanja. Uvođenje „građana“ u ovaj dom („ostali“) je neophodno radi osiguranja 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 sa etničkim. Jer, građani BiH (ne građani entiteta) moraju neposredno ili posredno da odlučuju o njegovom sastavu. Postojeći model nije u skladu sa građanskim principom kao elementom pravne države zbog toga što diskriminira na teritorijalnoj osnovi i jedan državni organ legitimaciono odvajaju od državljana birača, dakle od državnog naroda (nacije). Tridesetogodišnje političko iskustvo i sudikati ESLJP ne daju prednost ni modelu inokosnog ni modelu kolektivnog organa – rješenje zavisi od nadležnosti. Za posredan izbor u Parlamentarnoj skupštini BiH, uz suglasnost 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 uređenom i pravednom državom: 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 države⁴³ kako bi ona svojim sistemom bila usmjerena

⁴² Tako i Venecijanska komisija u Mišljenju o ustavnoj situaciji (bilj. 21), t. 31-33.

⁴³ Usp. t. 26-28 Mišljenje o ustavnoj situaciji (bilj. 21).

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 deentnazaciji 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 elemente⁴⁴:

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

2. Teritorijalna reorganizacija:

Varijanta 1: Federalizaciju manjeg entiteta uvođenjem više teritorijalno osamostaljenih jedinica u rangu regija/kantona/pokrajina sa statutarom autonomijom i nadležnostima zakonodavne prirode u području izvršavanja entitetskih zakona i upravljanja lokalnim resursima. Analogno rješenje za veći entitet uz *unitarizaciju sadašnjih kantona* i njihovo teritorijalno okrupnjavanje.

Varijanta 2: Regionalizacija državnog teritorija 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) se moraju nominirati prema pravilu etničke neutralnosti. Proces podrazumijeva denominaciju

⁴⁴ Ovdje upućujem na detaljnu analizu Šarčević, *Ustav iz...* (bilj.2), Dio četvrti, t. 5, ss. 371 i dalje, Dio peti, ss. 427 i dalje.

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 sa novom raspodjelom kompetencija između države i entiteta⁴⁵. Posljednje, prema modelu unitariziranog zakonodavstva: materijalno i procesno pravo na državnom nivou i regulacije izvršenja državnih zakona na nivou entiteta. Zakonodavne nadležnosti države definirati kao isključive, okvirne i konkurirajuće uz taksativno nabranje 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:

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 ustava⁴⁶, i to kao povreda specifičnog segmenta „kulturnih prava“ – upotrebe jezika, pisma, obrazovanja i kulturnog identiteta.

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

⁴⁵ I danas važi definicija iz 1968. da princip supsidijarnosti predstavlja *izraz mita i mode* (J. Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin 1968, s. 9) i u tom smislu se moraju promatrati prijedlozi za njegovo preuzimanje u pisani ustav. Naime princip supsidijarnosti je kao opća klauzula potpuno 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 kantoni-federacija). Slijedi da će se sa svakom regulacijom na državnom nivou otvoriti pitanje „bolje regulacije“ neka materija. To neće samo komplicirati donošenje političkih odluka nego će otvoriti široko područje ustavnim sporovima. Prema tome, model taksativno utvrđene raspodjele nadležnosti podstiče pravnu sigurnost 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. Zaključci i preporuke sa međunarodne naučne konferencije „30 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: dosezi u izgradnji mira i funkcionalne države“, al. 30, pod linkom <https://www.anubih.ba/zakljucci-i-preporuke-sa-medjunarodne-naucne-konferencije-30-godina-dejtonskog-mirovnog-sporazuma-dosezi-u-izgradnji-mira-i-funkcionalne-drzave/> očitavanje 07.02.2026.) je kontraproduktivan u smislu ustavnog reguliranja raspodjele nadležnosti i ne smije biti preuzet u ustavno pravo. O supsidijarnosti i problemima u raspodjeli nadležnosti detaljnije sa dodatnim uputama E. Šarčević, *Das Subsidiaritätsprinzip im positiven Verfassungsrecht und seine Relevanz für die Gesetzgebung im Bundesstaat*, Zeitschrift für Gesetzgebung 4/2000, ss. 328 i dalje.

⁴⁶ U tom smislu i Venecijanska komisija (bilj. 21), t. 32 i 33.

8. Ustanovljavanje jednog vrhovnog suda opšte nadležnosti na državnom nivou kao jedinstvene revizije 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.

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 oligarhija⁴⁷. Zbog toga je nerealno očekivati da se u ustavnoj proceduri reformira postojeći ustav⁴⁸. 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

⁴⁷ O nepomirljivim političkim pozicijama usp. pregled pod naslovom: Političari u BiH se slažu da treba preustrojiti Dayton, no ne mogu se dogovoriti kako, portal IndexHR, link: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/politicari-u-bih-se-slazu-da-treba-preustrojiti-dayton-no-ne-mogu-se-dogovoriti-kako/2756882.aspx> (očitanje 03.02.2026.). Slična ocjena pod: <https://n1info.hr/regija/tri-strane-s-tri-vizije-izmjene-daytonskog-sporazuma-jos-jedna-nemoguca-misija/> (očitanje 03. 02. 2026.).

⁴⁸ Šarčević, *Ustav iz...* (bilj. 2) ss. 404 sa daljim uputama.

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 isključivo 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 ustavnu proceduru. U tom kontekstu se konventski pristup – poznat u historiji ustavnosti kao odgovor na strukturne političke i društvene blokade⁵⁰ – 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 bi parlamentarni proces ustavne reforme bio pokrenut i normativno usmjeren upravo vaninstitucionalnim djelovanjem konventa⁵¹.

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 oportunističku 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.

⁴⁹ Detaljno Šarčević, *Ustav iz...* (bilj. 2), ss.406 i dalje.

⁵⁰ Šarčević, *Ustav iz...* (bilj 2), s409 i dalje.

⁵¹ U postupku konventskog uobličavanja ustava otvaraju se pitanje 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 razloga koji opredjeljuju za konventski rad na ustavnom tekstu,
- definirati metode rada – uzeti u obzir projekt-menagement-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 sa rokovima,
- odrediti način odlučivanja (npr. nastojanje da se na plenarnim zasjedanjima donesu jednoglasne odluke o izvještajima radnih grupa),
- odrediti striktno rokove i insistirati na strogo pridržavanju planiranog rasporeda,
- obezbijediti aktivno izvještavanje o radu u medijima, postaviti internet 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 Daytonskog 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 se odvija između dva suprotstavljena zahtjeva: zahtjeva za uspostavljanjem države etnija (konstitutivnih naroda) i zahtjeva za uspostavljanjem 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 Daytonskog mirovnog sporazuma ne bi ponavljali 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 Daytonskog 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 Daytonskog sporazuma.

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.

Summary

Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina is not a question of political will, but a constitutional necessity that has been clearly confirmed by legal scholarship and by the case law of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and the European Court of Human Rights. The reform process must be preceded by the normative modelling of constitutional amendments, which, against the backdrop of the thirtieth anniversary of the Dayton Peace Agreement, must be geared towards a clear definition of fundamental constitutional values. It is therefore necessary to determine which constitutional norms and political actions are no longer acceptable. The constitutional order must be designed in accordance with a legally justifiable system of social values. The normative focus of the reform lies between two opposing concepts of constitutionalism: the state based on the ethnic principle (ethnostate) and the state based on the principle of civil equality (Rechtsstaat). The development of the constitutional order to date shows a pronounced primacy of the ethnic principle in practical politics, with the civil principle being systematically reduced to the level of a symbolic constitutional decoration. This dynamic ultimately resulted in a constitutional order with an ethno-oligarchic character of rule. Constitutional reforms cannot be carried out outside normative constraints. The ‘constitutional reformer’ is not authorised to arbitrarily shape the constitutional value system. He must act within the limits of the rule of law (Rechtsstaat), because the rule of law as the rule of rational and general norms necessarily presupposes both the civic principle and the institutional protection of collective rights. Securing the normative primacy of the civic principle is the fundamental task of constitutional reform. The models proposed here serve to achieve this goal. In view of the ongoing blockade of parliamentary procedures, which is additionally caused by ethno-determinism and the interests of party oligarchies, a constitutional convention appears to be a necessary extra-institutional mechanism for constitutional change. Such a convention has the potential to unite the relevant normative positions of academic bodies, civil society and the broader social base. Academic institutions, including ANUBiH (Academy of Sciences and Arts of Bosnia and Herzegovina), could and should take on the overarching organisational role to

prevent the repetition of normatively inefficient debates on future anniversaries of the Dayton Agreement.