

**Enver Išerić\***

## **BOSNA I HERCEGOVINA PRED USTAVNIM IZBOROM**

### **SAŽETAK**

U tekstu autor analizira postojeća ustavna rješenja u Bosni i Hercegovini, posebno naglašavajući odredbe koje su u direktnoj suprotnosti s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, a to se odnosi na način izbora članova Predsjedništva BiH i članova Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Autor, također, ukazuje na ustavnopravnu i međunarodnu obavezu Bosne i Hercegovine koja se odnosi na usaglašavanje Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. U međunarodnim krugovima uviđa se da je Dejtonski sporazum zakovao rezultate nasilno izvršenog etničkog čišćenja i stvaranja etnonacionalnih prostora.

Obrađena su i pitanja u vezi s asimetričnim uređenjem entiteta, te zahtjeva za provođenje referenduma, na kojem bi bilo odlučivano o statusu manjeg BH entiteta, a objašnjeno je i pravo na samoopredjeljenje, i to kao načelo kojim se štite prava čovjeka, na osnovu kojeg svako ljudsko biće može zahtijevati slobodu izražavanja svoje pripadnosti etničkoj, vjerskoj ili jezičkoj zajednici.

Na kraju autor zaključuje da BiH, ako želi da uđe u NATO i EU, mora biti krajnje funkcionalna država i da politički lideri u Bosni i Hercegovini shvataju da su suočeni s izborom: da zadrže sadašnji ustav i snose ekonomske, socijalne i političke posljedice ili da izvrše ustavne promjene te tako Bosnu i Hercegovinu učine stabilnom, funkcionalnom i prosperitetnom državom unutar Evropske unije.

Ključne riječi: Ustav, ljudska prava, asimetrično uređenje BiH, ustavne promjene.

---

\* Doc. dr., Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

Ustav Bosne i Hercegovine, koji se u okviru Mirovnog sporazuma iz Daytona nalazi kao anex 4, Bosnu i Hercegovinu definira kao demokratsku državu koja funkcionira prema principu vladavine prava i slobodnih i demokratskih izbora. Međutim, analiza normativnog dijela Ustava navodi nas na zaključak da ustavotvorac nije uspio izraziti postizanje tih ciljeva. Ukupna organizacija i funkcioniranje državnih institucija bazira se na etničkom elementu i to isključivim djelovanjem triju konstitutivnih naroda. Ostali građani su ostali van domašaja ustavne regulacije. Ustavno definiranje osnovnih institucija države i procedura nije proizvod ustavnog prava, već proizvod pregovaranja s državama koje su bile uključene u rat protiv Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina još nije uspostavila demokratski zasnovane organe, koji karakteriziraju sve demokratske države svijeta. To se vidi i iz Izbornog zakona koji je u velikom dijelu svojih odredaba u suprotnosti s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, kojom se zabranjuje diskriminacija prema etničkim, vjerskim i rasnim osnovama. Članom II.2. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđeno je da će se prava i slobode određene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima, direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini i da će imati prioritet nad svim drugim zakonima.

Tako su, kako ističe prof. Ćazim Sadiković, na mala vrata u Ustav Bosne i Hercegovine uvedeni svi veliki principi evropske pravne misli i političke tradicije. Da su bosanskohercegovačke i međunarodne vlasti u Bosni i Hercegovini usaglasile Ustav Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom, onda bi to u odnosu na ustavni sistem, uspostavljen u Daytonu, značilo pravu demokratsku revoluciju.<sup>1</sup>

Bez obzira na to što je Bosna i Hercegovina 24. aprila 2002. godine postala članica Vijeća Evrope, jasno je da ona još nije izgradila državu u modernom smislu niti pravo koje bi odgovaralo ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope izvršen je na osnovu pretpostavke da će Bosna i Hercegovina, unutar Vijeća Evrope, za relativno kratko vrijeme, steći sve one uvjete koji su joj bili potrebni za prijem u članstvo. Ako je Vijeće Evrope prihvatilo državu Bosnu i Hercegovinu u svoje članstvo, onda je time prihvatilo i obavezu da pomogne da stekne uslove koji su svojstveni jednoj modernoj državi.

U Rezoluciji Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 1384 od 23. juna 2004. godine istaknuto je da se jačanje državnih institucija odvija prilično

<sup>1</sup> Ć. Sadiković, *Za državu novog stoljeća*, <http://docs.google.com/viewer>

sporo i uglavnom pod pritiskom međunarodne zajednice. Također se naglašava da se Bosna i Hercegovina “mora pokoriti fundamentalnim principima ove organizacije”, te da Parlamentarna skupština stoji na raspolaganju da u ovome pomogne. Skupština je, također, pozvala političke snage u Bosni i Hercegovini da “pojačaju svoje napore da postignu politički konsenzus s ciljem uspostavljanja, jačanja i učvršćivanja efikasnijeg funkcionisanja državnih institucija”, te da “postanu potpuno i konstruktivno uključene u debatu o potrebi ustavne reforme, te pravog vremena i potrebnih parametara za tu reformu.” Tako je u stavu 13. Rezolucije zatraženo od Venecijanske komisije (pod nazivom Venecijanska komisija podrazumjeva se Evropska komisija za demokratizaciju kroz pravo) da izradi sveobuhvatnu ocjenu usklađenosti Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, kao i ocjenu efikasnosti i racionalnosti sadašnjih ustavnih i zakonskih aranžmana u Bosni i Hercegovini.

Venecijanska komisija je na osnovu Rezolucije usvojila Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika.<sup>2</sup> Tokom posjete Bosni i Hercegovini Venecijanska komisija je, kako se navodi u mišljenju, bila iznenađena stepenom interesovanja za ustavnu reformu.

Ocjena je Venecijanske komisije da sadašnja struktura Bosne i Hercegovine, koju definira kao izuzetno decentraliziranu federaciju sastavljenu od dva entiteta, ne djeluje ni racionalno ni efikasno, ali i to da nema konsenzusa o tome šta treba mijenjati. U Federaciji BiH postoji širok konsenzus o ukidanju entiteta i njihova zamjena regionima ekonomsko-administrativnog karaktera. Međutim, u RS nema podrške za ukidanje RS, jer je stvaranje RS bio cilj zbog kojeg je izvršena agresija na Bosnu i Hercegovinu, a tokom proteklog rata protiv Bosne i Hercegovine pobijeno je i protjerano nesrpsko stanovništvo s područja koje danas obuhvata RS, s ciljem stvaranja etnički čiste teritorije.

Iz mišljenja Venecijanske komisije vidljivo je da Komisija Bosnu i Hercegovinu definira kao izuzetno decentraliziranu federaciju sastavljenu od dva entiteta. Međutim, mora se na ovome mjestu istaći da po samom Ustavu Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina nije definirana kao federacija, a još manje može biti konfederacija ili unija, kakvom je definira prof. dr. Rajko Kuzmanović.<sup>3</sup> U istom djelu Rajko Kuzmanović konfederaciju definira kao labavi savez dviju ili više država, koje se udružuju radi ostvari-

<sup>2</sup> Mišljenje Venecijanske komisije usvojeno je na 62. plenarnoj sjednici u Veneciji 11./12. marta 2005. godine [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp) 17.februar 2011.

<sup>3</sup> R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000, str.374.

vanya određenih ekonomskih, vojnih ili političkih ciljeva. Članice konfederacije imaju pravo istupiti iz konfederacije kada im dalje članstvo u njoj ne odgovara.<sup>4</sup> On, također, Bosnu i Hercegovinu definira i kao uniju<sup>5</sup>, iako ne obrazlaže i s pravnog stanovišta ne potkrepljuje tu svoju tvrdnju. Međutim, ukoliko ne postoje pravni argumenti za prihvatanje definicije Bosne i Hercegovine kao konfederacije, još manje, odnosno uopće nije moguće naći pravni argument da se Bosna i Hercegovina definira kao unija. Znamo da se unija definira kao savez koji nastaje kada dvije ili više država na osnovu propisanog nasljednog reda ili na osnovu samostalnog izbora, dobiju zajedničkog šefa države (personalna unija). Personalna unija ima samo zajedničkog cara, kralja ili monarha. U svim ostalim funkcijama države, koje čine personalnu uniju, odvojene su i nezavisne što se tiče i vanjskih i unutarnjih funkcija.<sup>6</sup> Za razliku od personalne unije, realna unija, osim zajedničkog vladara, ima i međunarodno pravni subjektivitet, tj. djeluje kao jedna država ako ima zajedničke vanjskopolitičke funkcije. Sve ostale funkcije članice i personalne i realne unije obavljaju samostalno.

Osim zajedničke vanjsko-političke funkcije, na osnovu koje realna unija ima međunarodno-pravni subjektivitet, države članice mogu zajednički djelovati i u drugim oblastima. Tako je, npr., Austro-Ugarska Monarhija, osim vanjskih poslova, imala i zajedničko ministarstvo finansija, te ministarstvo rata.

Na osnovu navedenog može se zaključiti da je tvrdnja prof.dr. Rajka Kuzmanovića, da je Bosna i Hercegovina konfederacija ili unija, apsolutno neutemeljena i da je rezultat političkih analiza i tvrdnji, kako bi se pomoglo političkim snagama koje žele Bosnu i Hercegovinu podijeliti i jedan njen dio proglasiti nezavisnom državom.

Takvu tvrdnju možemo naći i kod prof.dr. Petra Kunića, koji kaže: "Dejtonskim sporazumom subjekti Unije priznati su kao teritorijalne cjeline, čija teritorija i granice su međunarodno priznate i mogu se mijenjati samo sporazumom entiteta. Entitetima je, također, priznat kontinuitet zasebnih pravnih i političkih sistema, uz uslov da svoje ustave usklade s Ustavom Unije u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu Dejtonskog sporazuma.

Iz navedenog proizlazi da je Dejtonskim sporazumom prihvaćeno, ustvari, faktičko stanje postojanja dviju država na teritoriji bivše jugoslovenske republike Bosne i Hercegovine, što je u skladu s normama međunarodnog prava."<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Ibid., 430.

<sup>5</sup> Ibid., 436.

<sup>6</sup> B. Perić, *Država i pravni sustav, Informator*, Zagreb 1994, 104

<sup>7</sup> P. Kunić, *Republika Srpska, Država sa ograničenim suverenitetom*, Atlantik BB, Banja Luka 1997, 14

Pri iznošenju navedenih tvrdnji prof. Kunić zaboravlja da je Ustav Bosne i Hercegovine, kao sastavni dio Mirovnog sporazuma, donesen od predsjednika Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te predsjednika Hrvatske i SRJ, pri čemu su kao svjedoci navedeni Francuska, Njemačka, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske i SAD. Iz toga proizlazi da entiteti nisu bile države, niti su entiteti kao takvi sklopili međunarodni ugovor kojim bi formirali uniju država. Jednostavno, radi se o međunarodnom ugovoru, kojim je zaustavljena agresija na Bosnu i Hercegovinu i kojim je njegovim aneksom IV (Ustav BiH), Bosna i Hercegovina definirana kao demokratska, pravna država sa slobodnim demokratskim izborima, koja se sastoji iz dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, čime je modificirana njena unutrašnja struktura u odnosu na unutrašnju strukturu prije agresije na Bosnu i Hercegovinu.

Po Ustavu Bosne i Hercegovine (Član 3.2.a) entiteti su pri zasnivanju specijalnih odnosa sa susjednim zemljama dužni poštovati suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. Može se, dakle, zaključiti da niti u pravnoj teoriji, a niti u ustavu Bosne i Hercegovine, nemaju uporište oni koji Bosnu i Hercegovinu smatraju konfederacijom ili unijom.

Bosna i Hercegovina ne može smatrati ni federacijom, jer teorija i praksa ne poznaju nastanak federacije okupacijom, a jedan njen entitet (RS) je nastao na takav način.

U teoriji su federacije, s obzirom na način njihovog nastanka, podjeljene u tri grupe. Prvu grupu čine federacije koje su nastale od subjekata koji su prije ujedinjenja bili samostalni. Tako su npr. Njemačka i Švajcarska prije nego što su postale federacije, prošle kroz konfederalni oblik državnog uređenja, što znači da su subjekti koji čine te dvije federacije prije toga bili samostalni državno pravni subjekti.

Drugu grupu sačinjavaju federacije koje su nastale izdvajanjem iz sastava Britanskog carstva, čije su federalne jedinice, u okviru carstva, predstavljale posebne kolonije ili su imale poseban status.

Treću grupu federacija čine federalne države koje su, iz različitih razloga, obrazovane od do tada unitarno uređenih država. Kao primjer tako nastalih federacija možemo navesti latinoameričke zemlje: Meksiko, Venecuela, Brazil i Argentina.

Bosna i Hercegovina se može smatrati decentraliziranom državom sa dva multietnička entiteta, koji po širini svojih nadležnosti i Ustavom definiranoj pretpostavljenoj nadležnosti entiteta, Bosnu i Hercegovinu pribli-

žava federaciji.<sup>8</sup> Tako i prof. Kasim Trnka konstatira: „Ustav BiH je kreirao odnose i institucije koji, uglavnom, odgovaraju teorijskom modelu složene države koji je najbliži federativnom uređenju”.<sup>9</sup>

Venecijanska komisija je na osnovu brojnih razgovora, koje je obavila s predstavnicima vodećih političkih stranaka, izrazila sumnju u moguće izmjene ustava Bosne i Hercegovine, jer bi se takav pokušaj susreo s vetom na osnovu vitalnih interesa srpskih predstavnika i „osjetila obavezu da predloži rješenja zasnovana na daljnjem postojanju dva entiteta.”<sup>10</sup>

Kao najradikalniju reformsku opciju komisija vidi ukidanje kantona u FBiH, ali ni u Federaciji BiH ne postoji spremnost za radikalnu reformu ako ta reforma ne podrazumijeva i ukidanje RS. S obzirom na to da je takav prijedlog – ukidanje kantona, neprihvatljiv za Hrvate, Komisija smatra da bi trebalo da se u FBiH zakonodavne funkcije koncentriraju na nivou FBiH, dok bi kantonalne strukture bile prvenstveno izvršne prirode.

Trend je i u drugim evropskim federalnim državama kretanje ka izvršnom federalizmu, gdje se zakonodavni zadaci koncentriraju na centralni nivo, izvršni nivo se ostavlja entitetima koji su bliži građanima.

Proces donošenja odluka je izuzetno kompliciran, a to potvrđuje i Venecijanska komisija,<sup>11</sup> jer je definicija vitalnog interesa prepuštena svakom klubu u predstavničkom tijelu i otvara vrata zloupotrebi. Zbog toga je potrebno precizno definiranje pitanja od vitalnog nacionalnog interesa i utvrđivanje jasnih procedura za rješavanje tih pitanja pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine.

Komisija u svom Mišljenju postavlja i pitanje „vlasništva nad ustavima i njihovog demokratskog legitimiteta“, s obzirom na to da su oni odraz političkih kompromisa za uspostavu mira, te predlaže donošenje novog, demokratski legitimnog ustava, koji će biti izrađen uz učešće svih političkih snaga i građanskog društva.

Odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koje govore o izboru članova Predsjedništva su diskriminirajuće i nisu u skladu s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Predsjedništvo je sastavljeno od tri člana koji se biraju neposredno i to tako da svaki glasač glasa za popunjavanje samo jednog mjesta u Predsjedništvu. Dva člana Predsjedništva i

<sup>8</sup> O. Ibrahimagić, *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*, O.Ibrahimagić, Sarajevo 2005, 88

<sup>9</sup> K. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo 2006.254

<sup>10</sup> Vidjeti tačku IV.47 Mišljenja Venecijanske komisije [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp) 17. februar 2011.

<sup>11</sup> Ibid. 10

to Bošnjak i Hrvat biraju se neposredni sa teritorije federacije, dok se treći član bira iz reda srpskog naroda sa teritorije Republike Srpske. Iz naprijed iznesenog može se zaključiti da je načinom izbora članova Predsjedništva doveden u pitanje demokratski princip jednakog prava glasa svih građana.

To je razlog za prijedlog rješenja prema kojem bi kolektivno Predsjedništvo bilo ukinuto i zamijenjeno indirektno biranim predsjednikom s vrlo ograničenim ovlaštenjima. Druga mogućnost je da se izbor članova Predsjedništva vrši na takav način koji će omogućiti zastupljenost konstitutivnih naroda i entiteta, ali bez diskriminacije među građanima Bosne i Hercegovine i entiteta.

Ista situacija u smislu diskriminacije je i u načinu izbora delegata u Dom naroda Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine. Članom 4. Ustava Bosne i Hercegovine je utvrđeno da hrvatske i bošnjačke delegate iz Federacije Bosne i Hercegovine biraju hrvatski i bošnjački delegati iz Doma naroda Federacije, dok delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Time je onemogućeno Bošnjacima i Hrvatima iz Republike Srpske, kao i Srbima iz Federacije Bosne i Hercegovine da se kandidiraju i da budu izabrani u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što nije u skladu s članom 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi: «Uživanje prava i sloboda priznatih u ovoj Konvenciji mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, bogatstvo, rod ili bilo koja druga okolnost.»<sup>12</sup>

U glavnim zaključcima Venecijanska komisija kao prvu fazu ustavne reforme predlaže prenos nadležnosti s entiteta na nivo države, te usklađivanje procedura za donošenje odluka u Bosni i Hercegovini, posebno u smislu veta na osnovu vitalnog interesa, kao i reformu odredbi o sastavu i izboru Predsjedništva i Doma naroda.

I na kraju, potrebno je istaći da je Bosna i Hercegovina kao članica Vijeća Evrope ratificirala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i ostale evropske konvencije, čime je izvršena derogacija određenih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine po principu „lex posterior derogat legi priori“, koji je propisan u članu 30. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (usvojena u Beču 1969. godine, a stupila na snagu 1980. godine) u kojem je utvrđeno: „ako su članice ranijeg ugovora isto tako i

<sup>12</sup> S. Sali, Z. Terzić, Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima – instrumenti ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Pravni centar Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo 1996, 272-285

članice kasnijeg ugovora, raniji ugovor nije prestao ili nije njegova primjena obustavljena prema članu 59., raniji ugovor se primjenjuje samo ako su njegove odredbe saglasne s odredbama kasnijeg ugovora.”

To znači da diskriminacijske odredbe Dejtonskog ustava, kao „ranijeg ugovora“, nisu saglasne s odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kao „kasnijeg ugovora“. Riječ je o obavezi da se diskriminatorne odredbe normativnog dijela Ustava Bosne i Hercegovine derogiraju i zamjene odredbama o organima i procedurama Bosne i Hercegovine koje su u skladu s Evropskim demokratskim standardima.<sup>13</sup>

Usaglašavanje Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom, što je i ustavnopravna i međunarodna obaveza za Bosnu i Hercegovinu i međunarodnu zajednicu, koja je prema aneksu 10. Mirovnog sporazuma involvirana u implementaciju Ustava, predstavlja stvaranje osnovne konstitucije savremene države Bosne i Hercegovine. To bi, ustvari, bila prva faza razvoja države Bosne i Hercegovine, koja bi poslužila kao osnova za njenu daljnju izgradnju, u kojoj bi se izgradio parlamentarni sistem, koji bi izrazio sve historijske, geografske, demografske, ekonomske, kulturne, religijske i etničke karakteristike i specifičnosti bosanskohercegovačkog društva.

Tako je njemački pravni stručnjak i priređivač knjige *Bosna i Hercegovina na evropskom horizontu (Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas)*, profesor Dr. Wolfgang Graf Vitzthum, koji predaje pravo na univerzitetu u Tibingenu, govoreći za magazin „Evropa Danas“, odgovarajući na pitanje: Da li je u Bosni i Hercegovini moguće provesti princip subsidiariteta prema kojem sve ono što se može obaviti na lokalnom i regionalnom nivou ne biva delegirano na državni nivo, rekao:

“Taj princip je u svakom slučaju moderan način vladavine. On će biti zastupljen i u Evropskom ustavu, a već je jedan od osnovnih elemenata njemačkog Ustava. Naravno, u svakoj državi je prisutna tendencija centralizacije nadležnosti, tzv. unitaristička tendencija. Međutim, centralistička forma vladavine, kakva postoji u Republici Srpskoj, u Banjoj Luci, ne može se primijeniti na cijelu Bosnu i Hercegovinu. Ona mora biti federalna država. Na početku je to labavija forma federacije, ali će tendencija ionako ići ka centralizaciji. Osim toga, nije poželjno da se entiteti do te mjere razlikuju po strukturi - jakobinski centralizam u Republici Srpskoj i izrazito federalna struktura u bošnjačko-hrvatskoj federaciji. Svaka buduća reforma Ustava morala bi ujednačiti unutrašnje strukture entiteta”.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Ć. Sadiković, *Za državu novog stoljeća – Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država*, <http://www.ustavrbih.org/seite11.html> 17 januar 2011.

<sup>14</sup> <http://www2.dw-world.de/bosnian/politik/1.64870.1.html>



Kada govorimo o asimetričnom uređenju entiteta, potrebno je istaći da je za uspješno funkcioniranje federalne države potrebno u samom federalnom ustavu uspostaviti određena načela na kojima federalne jedinice treba da budu organizirane. U donošenju svojih ustava federalne jedinice su vezane odredbama saveznog ustava. Bez obzira na to da li su saveznim ustavom izričito postavljeni uslovi, koji federalne jedinice prilikom donošenja svojih ustava trebaju ispuniti, ustavotvorci federalnih jedinica moraju se pridržavati načela saveznog ustava i općih okvira ustavnog uređenja.<sup>15</sup> Na ovakav način uspostavlja se hijerarhijski odnos između saveznog ustava i ustava federalnih jedinica.

Usklađenosti ustava federalnih jedinica sa saveznim ustavom postiže se ostvarivanje jedinstvenog sistema ustavnosti na području cijele federacije. U Ustavu Bosne i Hercegovine nema osnovnih načela koji uređuju organizaciju entiteta. Međutim, mora se podsjetiti da je Ustav Bosne i Hercegovine donesen od međunarodne zajednice i susjednih država Hrvatske i SR Jugoslavije, koje su zbog teritorijalnih pretenzija izvršile agresiju na Bosnu i Hercegovinu.

Ustav Bosne i Hercegovine, znači, nije donesen od ustavotvornog organa niti putem ustavotvorne radnje. To je ustavnom pravu nepoznat način donošenja ustava, jer je on donesen kao sastavni dio Mirovnog sporazuma, a Mirovni sporazum ne može sadržavati ustav za jednu suverenu zemlju.<sup>16</sup> Kao i Ustav Bosne i Hercegovine, tako su i njeni entiteti tvorevina međunarodnog ugovora te, kako tvrdi prof. Ibrahim Festić, Bosna i Hercegovina ne može više sama odlučivati o svojoj teritorijalnoj podjeli.<sup>17</sup>

Istina je da Ustav Bosne i Hercegovine u članu X daje mogućnost izmjene Ustava od Parlamentarne skupštine, uključujući dvotrećinsku većinu prisutnih i koji glasaju u Predstavničkom domu.<sup>18</sup> Međutim, donošenjem Ustava Bosne i Hercegovine legalizirani su ratni ciljevi SRJ i teško je očekivati da političke snage u Bosni i Hercegovini, uz utvrđeni način odlučivanja, donesu demokratski i legitiman ustav.

Volfgang Petrič, čelnik Centra za evropske integracione strategije i bivši visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, predložio je održavanje međunarodne konferencije o Bosni i Hercegovini, "koja bi, između ostalog, trebala da ponudi analizu statusa Bosne i Hercegovine, kao osnov za po-

<sup>15</sup> M. Jovičić, *O suverenosti republika i o razlikovanju opštih i zajedničkih interesa*, Pravna misao 5-6-7-8, Sarajevo 1988, 222

<sup>16</sup> I. Festić, *Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2004, 98

<sup>17</sup> Ibid. 102

<sup>18</sup> Član X Ustava Bosne i Hercegovine

litičku debatu o budućnosti zemlje. Mislim da je obaveza međunarodne zajednice da Bosni i Hercegovini obezbijedi funkcionirajuću strukturu.”<sup>19</sup>

Međunarodna komisija za Balkan<sup>20</sup> također u svom izvještaju navodi da je potreba za ustavnim promjenama visoko pozicionirana na političkom dnevnom redu. Komisija, također, ističe da ne postoji potreba za novim Dejtonom, već okvirom koji će dozvoliti prirodnu ustavnu debatu.<sup>21</sup>

Komisija zagovara postepene ustavne promjene i smatra da je neophodno da bilo koji proces ustavnog razvitka počne na osnovu postojećeg stanja stvari. To znači, navodi se u Izvještaju Međunarodne komisije za Balkan, da se ustavne promjene moraju dogoditi u skladu s postojećim ustavnim rješenjima.

Bosna i Hercegovina je multietnička država koja je u periodu agresija 1992.- 1995. prošla kroz najteži period svoga postojanja. Etničke razlike u našoj državi pokušane su biti uklonjene, odnosno eliminirane najradikalnijom i najstravičnijom mjerom: genocidom i prisilnim preseljenjem stanovništva. Prema Statutu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (član 4), «genocid predstavlja bilo koje od sljedećih djela, počinjenih s namjerom da se u cijelosti ili djelimično uništi neka nacionalna rasna ili vjerska grupa kao takva: a) ubijanje pripadnika te grupe; b) nanošenje teške tjelesne ili duševne povrede pripadnicima te grupe; c) smišljeno namećanje pripadnicima te grupe životnih uslova koji su sračunati da dovedu do njenog potpunog ili djelimičnog fizičkog uništenja; d) uvođenje mjera kojima je cilj sprečavanje rađanja unutar te grupe; e) prisilno premještanje djece te grupe u drugu grupu.»<sup>22</sup>

Neki od zagovornika federalizma smatraju da, ukoliko se granice sastavnih dijelova federacije poklapaju s granicama relevantnih etničkih, vjerskih i jezičkih zajednica, u tom slučaju federalizam može biti efikasan način reguliranja etničkih konflikata. Međutim, ovakav federalizam nije primjenjiv za Bosnu i Hercegovinu, jer jednostavno nije moguće obrazovati tri nacionalne federalne jedinice u kojima ne bi bili nastanjeni i pripadnici drugih etničkih zajednica. Drugo, takvo uređenje države bi bilo vrlo opasno za sam njen opstanak, s obzirom na iskustva iz perioda agresije na Bosnu i Hercegovinu i težnju susjednih država (Srbije i Hrvatske)

<sup>19</sup> V. Petrić, *Poručujem Briselu i Vašingtonu da ne napuštaju Bosnu i Hercegovinu*, Oslobođenje, 22.09.2006, 7.

<sup>20</sup> Međunarodna komisija za Balkan osnovana je sa ciljem da se u regionu postigne dugoročni mir na putu ka demokratiji, prosperitetu i dobrobiti, a čine je ugledni političari iz regiona i dobri poznavaoци prilika na Balkanu.

<sup>21</sup> *Međunarodna komisija za Balkan*, Balkan u Evropskoj budućnosti, Sofija 2005.

<sup>22</sup> [http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/statut-b\\_1.pdf](http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/statut-b_1.pdf) 20.januar 2011.

za priključenjem dijela teritorije Bosne i Hercegovine, bez obzira na to što je, kako tvrdi prof. Omer Ibrahimagić, Mirovnim sporazumom za Bosnu i Hercegovinu u Daytonu 1995. godine konačno stavljena tačka na velikodržavne projekte bosanskih susjeda.<sup>23</sup>

Ovakav vid federalizma sličan je kantonizaciji, ali se ipak od nje razlikuje. Federalne jedinice su teritorijalno više od kantona i imaju više političke moći. U političkom sistemu u kojem se primjenjuje kantonizacija država je podijeljena u kantone koji predstavljaju etnički homogene cjeline. Tako se kantonizacijom razdvajaju etničke grupe i etnički konflikt svodi na manje političke zajednice.

U Bosni i Hercegovini postoji debalans građanskog i etničkog na štetu građanskog, a građansko prvenstvo znači pripadnost državi i ono pojedincu određuje pravni status, tj. određuje mu prava i dužnosti. U Bosni i Hercegovini je osnovna identifikacija građana etnička i oni se mogu označiti "etnograđanima." "Takva identifikacija zasnovana je na osjećanjima, strasti, instinktima, dakle na iracionalnoj strani čovjekove prirode. Otrežnjenje u Bosni i Hercegovini usporavaju i ustavne institucije koje je potrebno radikalno reformirati."<sup>24</sup>

U posljednje vrijeme svjedoci smo sve češćih zahtjeva iz Republike Srpske o provođenju referenduma na kojem bi se trebalo odlučivati o budućem statusu manjeg bosanskohercegovačkog entiteta, odnosno njegovom izdvajanju iz Bosne i Hercegovine. Zagovornici referenduma njegovo održavanje opravdavaju i tumače pravom naroda na samoopredjeljenje i kao odgovor na zahtjeve za ukidanje entiteta u Bosni i Hercegovini. Međutim, potrebno je istaći da je Republika Srbija, u procesu nezaustavljivog raspada Jugoslavije, pokušavala na različite načine utjecati na taj proces. Tako je Arbitražnoj komisiji, koja je osnovana povodom Konferencije o bivšoj Jugoslaviji u Hagu 1991. godine, a koja je je kolokvijalno nazvana Badinterova komisija po njenom predsjedavajućem Robertu Badinteru, postavila i pitanje da li srpski narod u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj ima pravo na samoopredjeljenje i da li se unutrašnje linije razgraničenja između republika mogu smatrati državnim granicama.

Komisija je zauzela stav da pravo na samoopredjeljenje ne može dovesti do izmjene granica koje postoje u trenutku nezavisnosti, te da te granice dobivaju karakter granica zaštićenih međunarodnim pravom i one se mogu mijenjati jedino zajedničkim sporazumom.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> O. Ibrahimagić, *Suvremeni ustavni položaj naroda Bosne i Hercegovine*, Znakovi vremena, Sarajevo 2003,

<sup>24</sup> N. Pobić, *Budućnost bez entiteta ž'Most'*, broj 131, 2000. god. <http://www.most.ba/042/012.htm>

<sup>25</sup> O. Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1999, 75

Komisija je, također, istakla da srpsko stanovništvo iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske treba uživati sva prava koja su prema važećim konvencijama priznata manjinama, kao i nacionalna međunarodna jamstva u skladu s načelima međunarodnog prava. Iz odgovora Arbitražne komisije jasno se vidi da pravo na samoopredjeljenje ne podrazumijeva i pravo na otcjepljenje, jer je teorija o narodnoj i teorija o nacionalnoj suverenosti izgubila svoja posebna obilježja uvođenjem općeg prava glasa. Ustvari, uvođenjem općeg prava glasa gubi se i teorijska razlika između pojmova nacija i narod, jer građani koji su nosioci biračkog prava postaju nosioci suverenosti<sup>26</sup> Tako i Arbitražna komisija konstatira da je pravo na samoopredjeljenje načelo kojim se štite prava čovjeka, na osnovu kojeg svako ljudsko biće može zahtijevati slobodu izražavanja svoje pripadnosti etničkoj, vjerskoj ili jezičkoj zajednici.

Tako i srpsko stanovništvo u Bosni i Hercegovini ima pravo na nacionalno opredjeljenje, što nije isto što i nacionalno samoopredjeljenje. Osim toga, potrebno je istaći da je Republika Srpska nastala nasilnim putem i na velikom dijelu njene teritorije Bošnjaci i Hrvati su činili većinu.

Ustav Bosne i Hercegovine također ne dozvoljava otcjepljenje dijela teritorije Bosne i Hercegovine. Naprotiv, u uvodnom dijelu Ustava govori se o konstitutivnim narodima Bosne i Hercegovine (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), a Ustavni sud Bosne i Hercegovine je svojom odlukom potvrdio njihovu konstitutivnost na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.<sup>27</sup> Iz toga proizlazi da je Bosne i Hercegovina država svih njenih naroda i građana, bez ekskluzivnog prava bilo kojeg naroda na određeni dio njene teritorije.

Potrebno je istaći da je Ustav Bosne i Hercegovine, koji je donesen pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice, neodrživ, jer su mnoge njegove odredbe u direktnoj suprotnosti s odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, a koja se po samom Ustavu treba primjenjivati. Tako, npr., odredbe Ustava Bosne i Hercegovine (član 2.4.) govore o odsustvu diskriminacije građana Bosne i Hercegovine po bilo kojem osnovu (spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, politički i drugi stavovi, nacionalno i socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinski status ili status koji se stiče rođenjem), dok u odredbama koje govore o načinu izbora delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine, kao i članova Predsjedništva ta diskriminacija dolazi do izražaja.

Takva diskriminacija je rezultat nepravedne i nefunkcionalne podjele Bosne i Hercegovine na entitete. Oni su, kako ističe prof. Ibrahim Festić,

<sup>26</sup> R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, IPD Justinijan, Beograd, 1998, 186

<sup>27</sup> Treća djelimična odluka od 30. juna i 01. jula 2000, Službeni glasnik BiH br. 23/00

faktor koji onemogućava postojanje ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, jer je njihov etnički način formiranja suprotan biću ljudskih prava, koja u prvi plan stavljaju čovjeka kao pojedinca. Prava i slobode pojedinca i etnički formirana vlast nikako ne idu zajedno.<sup>28</sup>

Promjena Ustava Bosne i Hercegovine je neminovnost, a posebno je potrebno istaći i činjenicu da se u međunarodnim krugovima uviđa da je Dejtonski sporazum “zakovao” rezultate nasilno izvršenog etničkog čišćenja i stvaranja etno-nacionalnih prostora i da entitetske vlasti provode diskriminaciju i segregaciju povratnika, a time direktno sprečavaju povratak izbjeglih i raseljenih lica njihovim domovima.<sup>29</sup>

Potrebno je istaći da bi federalizacija Bosne i Hercegovine, kojom bi državni teritorij bio podijeljen na federalne jedinice, nastanjene pretežno pripadnicima jednog od konstitutivnih naroda, ugrozila njen opstanak zbog trajnih imperijalnih interesa susjednih zemalja Srbije i Hrvatske. I sami paralelni odnosi sa susjednim državama mogu izražavati obostrane i istovremene, ali i jednake (ne)zavisnosti Bosne i Hercegovine od njenih susjeda, koji su izvršili agresiju na Bosnu i Hercegovinu, te specijalni odnosi predstavljaju priznanje stečevina agresije od međunarodne zajednice.<sup>30</sup>

Bosna i Hercegovina je 2008. godine potpisala i ratificirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SPP) s Evropskom unijom i time se obavezala na ispunjavanje prioriteta za Bosnu i Hercegovinu. Jedan od glavnih prioriteta, a čije izvršenje se očekuje u roku od jedne ili dvije godine, jeste izmjena Ustava Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona, kako bi se osigurala njihova usklađenost s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i postprijemnim obavezama prema Vijeću Evrope.<sup>31</sup>

Evropski sud za ljudska prava je svojom presudom od 22. decembra 2009. godine, a koja je donesena na osnovu pokrenutih dviju aplikacija (broj: 27996/06 i 34836/06), protiv Bosne i Hercegovine je utvrdio:

„5. Presuđuje sa 14 glasova „za” i tri glasa „protiv” da postoji kršenje člana 14. u vezi sa članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanta da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine;

<sup>28</sup> I. Festić, *Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Sarajevo 2004, 191

<sup>29</sup> N. Duvnjak, *Ogledi o dejtonskoj Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Sarajevo 2004, 214

<sup>30</sup> Ibid. 66

<sup>31</sup> Aneks odluka Vijeća Evrope 2008/211/EZ, od 18. februara 2008. godine, o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu s Bosnom i Hercegovinom. <http://www.google.ba/search?hl=bs&q=odluka>, 05. februar 2010.

7. Presuđuje sa 16 glasova „za” i jedan glas „protiv” da postoji povreda člana 1. Protokola br. 12. zbog nemogućnosti aplikanta da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine;”<sup>32</sup>

Iz navedenog proizilazi obaveza usklađivanja Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Usklađivanje je potrebno izvršiti u smislu omogućavanja svim građanima Bosne i Hercegovine pravo kandidiranja za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine i za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Preuzete obaveze, kao i obaveze koje proizilaze iz presude Evropskog suda za ljudska prava, Bosna i Hercegovina može izvršiti djelimičnom izmjenom ustava i potpunom izmjenom ustava, odnosno donošenjem novog ustava, a to su dvije podvrste formalno pravnog metoda promjene ustavnog teksta.<sup>33</sup>

Ako Bosna i Hercegovina želi da uđe u EU i NATO, ona će morati biti krajnje funkcionalna država. Politički lideri Bosne i Hercegovine već počinju shvatati da su suočeni s izborom: da zadrže sadašnji ustav i snose ekonomske, socijalne i političke posljedice, ili da izvrše ustavne promjene i tako Bosnu i Hercegovinu učine stabilnom, funkcionalnom i prosperitetnom državom unutar Evropske unije.

---

<sup>32</sup> [http://www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=1008](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008)

<sup>33</sup> V. Kutlešić, *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma*, Beograd 1986, 33

## **BOSNIA AND HERZEGOVINA BEFORE THE CONSTITUTIONAL CHOICE**

### **Summary**

The author of the article analyses the existing Constitutional solutions in Bosnia and Herzegovina, emphasizing provisions being in direct opposition to the European Convention for the Protection of Human Rights. These provisions refer to the selection of the Members of the Parliament of B&H as well as Members of the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of B&H.

In addition, the author indicates on the Constitutional and International responsibility of B&H comparing the Constitution of B&H with the European Convention for the Protection of Human Rights. It is recognised in international circles that the Dayton Peace Agreement has tightened the results of the execution of ethnic cleansing.

Furthermore, the text deals with the issues concerning asymmetric formation of entities, as well as referendum request. The author explains the right for self-determination as well as principles for human rights protection where every human being has the right to freedom of expression of its ethnic, religious or linguistic community.

In the end, the author concludes that in the accession process to NATO or EU, Bosnia and Herzegovina has to be more functional state and political leaders need to understand that they are faced with the choice: to retain unchanged Constitution and to bear economic, social or political consequences or to enforce Constitutional Amendments in order to make Bosnia and Herzegovina more stable, functional and prosperous state inside the European Union.

**Keywords:** Constitution, Human Rights, Asymmetric formation BiH, Constitutional Amendments