

Edin Đedović*

DRŽAVNOST BIH I SUVERENITET NJENIH GRAĐANA

SAŽETAK

Opšti okvirni sporazum za mir u BiH, odnosno Ustav BiH iz 1995. godine dovodi do radikalnih ustavnih promjena na način da u ustavni sistem BiH uvodi dvije sasvim nove kategorije: entitete i konstitutivne narode. Njihovim ustavnim pozicioniranjem dovode se u pitanje temeljne vrijednosti, prava i interesi države BiH i njenih građana. Pojavljuju se stajališta koja negiraju državnost BiH i suverenitet njenih građana. Takvi stavovi u pravilu nisu zasnovani na nauci, niti pozitivnom pravu, ali ostvaruju veliki uticaj u kreiranju društveno – političkih odnosa u BiH. Analiza Ustava BiH i odluka Ustavnog suda BiH potvrđuje neraskidivu vezu državnosti BiH i suvereniteta njenih građana. Kvantitet nadležnosti entiteta i prava konstitutivnih naroda im ne daje kvalitete koje posjeduju BiH i njeni građani, odnosno državnost i suverenitet.

Ključne riječi: BiH, Ustav BiH, entiteti, građani, konstitutivni narodi, odcjepljenje, suverenitet, Ustavni sud BiH.

* Mr.sci.

1. Uvodno o Opštem okvirnom sporazumu za mir u BiH

Opšti okvirni sporazum za mir u BiH je parafiran u Dejtonu 21.11.1995. godine, a potpisan u Parizu 15.12.1995. godine. Nastao je kao rezultat rata o čijem karakteru ni danas u BiH ne postoji jedinstveno mišljenje po pitanju da li je to bio rat u kojem je međunarodno priznata država branila svoju teritoriju i stanovništvo od različitih agresorskih elemenata ili je to bio isključivo građanski rat, po kategorizaciji međunarodnog prava. To se uklapa u situaciju koja vlada u BiH zadnjih 15-ak godina u kojoj se čak negiraju jasne i nedvosmislene norme iz Ustava BiH, kao najvišeg političkog i pravnog akata u BiH.

Konačnom mirovnom sporazumu je prethodilo nekoliko bezuspješnih mirovnih inicijativa – planova od kojih su najpoznatiji Kutiljerov plan, Vens – Ovenov plan i Oven – Stoltenbergov plan. Svi navedeni planovi su imali slijedeće zajedničke karakteristike:

- nastajali su kao izraz napora međunarodne zajednice u iznalaženju političkog rješenja,
- svi su polazili od etničke podjele Bosne i Hercegovine,
- svi su bili neuspješni¹.

Izgleda da su svi pregovarači koji su posredovali u ovim pregovorima, a koji su zastupali različite sudionike tih pregovora, pod uticajem raznih interesa, zaboravili ono što je od strane Evropske i međunarodne zajednice priznato u proljeće 1992. godine, a to je činjenica raspada – disolucije SFRJ i sticanja nezavisnosti BiH (kao i Hrvatske, Slovenije i Makedonije) voljom svojih građana, na osnovu normi međunarodnog prava. Dejtonskom mirovnom sporazumu prethodio je Vašingtonski sporazum potpisan 18.03.1994. godine u Vašingtonu, prihvaćen od strane Skupštine R BiH i Ustavotvorne skupštine FBiH 30.03.1994. godine kojim je stvorena Federacija BiH.²

¹ J. Bakšić – Muftić, „Razumijevanje Dejtonskog Ustava 10 godina kasnije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, God. 42 (2005), Broj 1-2 (80), 3.

² Vašingtonski sporazum predviđa:

- a) uspostavu Federacije BiH
- b) mogućnost konfederacije između FBiH i Republike Hrvatske
- c) sporazum o korištenju luke Ploče
- d) sporazum o prolasku kroz Neum.

2. Državno – pravni status BiH i pozicija bosanskohercegovačkih entiteta u ustavnom uređenju BiH

Opšti okvirni sporazum za mir u BiH ima ukupno 11 aneksa. Aneks 4 predstavlja Ustav BiH. Nakon potpisivanja sporazuma i donošenja Ustava BiH pa sve do danas postavlja se pitanje karaktera, odnosno državnosti BiH i njenih entiteta. Da bi najadekvatnije odgovorili na postavljeno pitanje potrebno je „pogledati“ u Ustav BiH.³ U preambuli Ustava BiH se potvrđuje suverenitet, teritorijalni integritet i politička neovisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom⁴, što su svojim potpisom, kao ugovorne strane, potvrdili predstavnici BiH, SR Jugoslavije i Hrvatske, te predstavnici međunarodne zajednice kao svjedoci. Ustavom BiH je samo potvrđeno ono što je priznato 1992. godine, BiH je, kao nezavisna država, subjekt međunarodnog prava. Ustavom je, također, izvršena transformacija unutrašnjeg uređenja BiH, te je priznato postojanje dva entiteta Federacije BiH i Republike Srpske. Legitimitet i ovlasti entiteta proizlaze iz Ustava BiH, jer entiteti nisu nikakva svoja izvorna prava prenosili na državni nivo, jer takvih prava i nemaju, nego je Ustavom BiH izvršena podjela nadležnosti između države BiH i njenih entiteta. Osim izvornih nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine predviđenih članom 3. stav 1. Ustava, BiH će „preuzeti nadležnosti u onim stvarima u kojima (a) se o tome postigne saglasnost entiteta; (2) stvarima koje su predviđene aneksima 5-8. Opšteg okvirnog sporazuma; (3) ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta“.⁵ Ustavom definisane dodatne nadležnosti potvrđuju položaj, ali i prava i obaveze BiH kao subjekta međunarodnog prava.

Ustav BiH je decidno okarakterisao BiH kao državu⁶ u kojoj, uz primjenu principa federativnog uređenja, entiteti posjeduju određene nadležnosti i prava i visok stepen autonomije. Sve im je to dato Ustavom BiH. Postojanje entiteta je bitno u unutrašnjim odnosima u BiH, jer je subjekt međunarodnog prava jedino država BiH. Postojanje entiteta dakle nema značaja u međunarodnim odnosima. Istina, Ustav BiH kao konstitutivni akt entitetima daje pravo na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama, te pravo na entitetsko državljanstvo, što nije neuobičajeno i u drugim složenim državama. Međutim, entitetsko državljan-

³ Ustav BiH nije objavljen u Službenim novinama BiH, niti postoji zvaničan prevod na službene jezike u BiH, što dodatno usložnjava postupak njegovog tumačenja.

⁴ Preambula, alineja 6 Ustava BiH.

⁵ Christian Steiner i Nedim Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, Fondacija Konrad Adenauer e.V. Program pravna država/Jugoistočna Evropa, Sarajevo 2010. godine, 545.

⁶ Član 1. stav 1. Ustava BiH.

stvo se veže za državljanstvo BiH i ima značaj jedino u odnosima unutar BiH, dok odnosi koje entiteti mogu uspostavljati sa susjednim državama „moraju biti u skladu s suverenitetom i teritorijanim integritetom Bosne i Hercegovine.“⁷ Ustavni sud BiH može „poništiti sporazum entiteta sa susjednom državom ako utvrdi da je prekršena ova ustavna obaveza.“⁸

Međunarodnim priznanjem nezavisnosti Republika BiH je postala članica međunarodne zajednice. BiH je primljena u Ujedinjene narode 22.05.1992. godine. Njen kontinuitet u tom obliku i statusu nije prekidano, jer „Republika Bosna i Hercegovina, čiji će službeni naziv od sada biti Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutarnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama“.⁹ Ovu ustavnu odredbu negiraju političke snage koje ne žele Bosnu i Hercegovinu kao državu, koje negiraju i podrivaju njen međunarodni status. Teza o „novoj“ BiH, kao eksperimentu međunarodne zajednice, je suprotna činjenici da je „Bosna i Hercegovina ista ona država koja je, prvobitno kao Republika Bosna i Hercegovina i kao jedna od pet država kao što su Slovenija, Hrvatska, bivša Savezna Republika Jugoslavija i bivša Jugoslavenska Republika Makedonija nastala dismembracijom Jugoslavije“.¹⁰ Postoje različita mišljenja i argumenti koji osporavaju državnost BiH, a kojim se želi kontinuirano i smišljeno stvarati privid državnosti entiteta. Često se u javnosti čuje priča od različitih nacionalističkih snaga iz RS-a, da je BiH izvršila nelegalnu secesiju od SFRJ, čime je direktno ugrozila srpski narod koji je ugrožen takvom činjenicom, odnosno prijetnjom od istrijebljenja morao da se brani.¹¹

Postavlja se dakle pitanje da li RS ima legalno pravo na otcjepljenje od BiH? Posebno je zanimljiva činjenica da se pozivanje na otcjepljenje RS-e od BiH temelji na provjerenim vrijednostima građanskog društva, odnosno na pravu građana RS-e, kao političkog naroda, na otcjepljenje. Za razliku od 1991. godine, kada je Badinterovoj komisiji postavljeno pitanje da li Srbi kao konstitutivni narod u SFRJ imaju pravo na samoopredjeljenje, sada se postavlja pitanje da li RS, a ne srpski narod u BiH ima pravo na samoopredjeljenje. Zamišljeno izjašnjavanje građana, a ne jedne nacional-

⁷ Član 3. stav 2. pod a) Ustava BiH.

⁸ K. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006. godine, 247.

⁹ Član 1. stav 1. Ustava BiH.

¹⁰ Ch. Steiner i N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*, 53. i 54.

¹¹ Državnost Bosne i Hercegovine negira dr. Rajko Kuzmanović koji u svome udžbeniku *Ustavno pravo* iz 2000. godine navodi npr. da su Slovenija, Hrvatska i Makedonija nastale secesijom od bivše SFRJ (327.), a da je Bosna i Hercegovina jedna od najspecifičnijih i najneobičnijih unija. Ona nije država, a i jeste država ... Bosna i Hercegovina se normativno imenuje državom, ali ona to stvarno nije (438).

ne grupe stvara privid demokratičnosti i poštivanja međunarodnog prava.

Stavovi koji dolaze u iz RS-a u prilog otcjepljenju iznose različite argumente. „Bosna i Hercegovina je realna unija sastavljena od dvije države – Republike Srpske (koja je unitarna država) i Federacije BiH (koja je složena država). Obje države, i RS i FBiH, su suverene i međunarodno priznate Dejtonskim sporazumom, te imaju svaka svoje zakonodavstvo, upravu i sudstvo, a jedino u međunarodnim odnosima kao subjekt istupa BiH“¹² tvrdi dr. Rajko Kuzmanović, bivši predsjednik RS.

„Suverenitet entiteta je ključna karakteristika njihove državnosti, a Daytonski sporazum je priznao teritorijalnu odvojenost entiteta, te da riječ „država“ može biti korištena za „političko-teritorijalnu formaciju“ koja ima svoj ustav i koja se naziva republikom. Utoliko više što član III/3.(a) Ustava BiH spominje „državne funkcije“ entiteta, dok član I/7. govori o „državljanstvu“ entiteta“, smatra dr. Petar Kunić.¹³ Također on tvrdi da „RS ne treba smatrati državom u smislu međunarodnog prava, već u smislu ustavnog prava, te da je sasvim jasno da se RS može zvati državom jer je njena državnost izraz njenog izvornog, ujedinjenog, historijskog nacionalnog pokreta, njenog naroda koji ima jedinstvenu etničku osnovu i čini samostalan sistem moći s ciljem zaista nezavisnog života, iako kao nezavisan entitet u okviru složene državne zajednice.“¹⁴ Također se ističe da pravo entiteta na uspostavljanje paralelnih odnosa sa drugim državama, potvrđuje i državnost entiteta. Ovakva shvatanja predstavnika iz RS-a idu ka tome da BiH prikažu kao uniju ili konfederaciju, odnosno kao takav oblik državnog uređenja koji su svojim labavim ujedinjavanjem kreirali entiteti¹⁵.

Cilj navedenih stavova je jasan, a to je priprema terena za eventualno otcjepljenje RS-e. Mi smatramo da RS nema pravo na otcjepljenje od BiH i u prilog tome ćemo pokušati detaljno preispitati stavove koji sugerišu državnost i pravo entiteta na otcjepljenje.

Nigdje se u normativnom dijelu Ustava BiH ne pominje pravo na sa-moopredjeljenje, iz čega bi mogli izvući zaključak da Ustav eksplicite, niti dozvoljava, niti zabranjuje secesiju. Međutim, u Preambuli Ustava BiH se između ostalog pominje povelja UN-a, te Deklaracija o pravima lica

¹² R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka 2000. godina, 439.

¹³ Stav iznesen u postupku pred Ustavnim sudom BiH koji je okončan Odlukom Ustavnog suda BiH - Treća djelimična Odluka broj U-5/98 od 01.07.2000. godine.

¹⁴ *Ibid.*, stav dr. Petra Kunića.

¹⁵ „Iz raspodjele nadležnosti nove složene države jasno se vidi da je nova država osnovana na međunarodnom pravu (čl. 1. Ustava), a ne na državnom, što se opet da zaključiti da je takva državna tvorevina konfederacija ili unija“ – Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, 374.

koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, a Aneks I (Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji se primjenjuju u BiH) kao sastavni dio Ustava BiH sadrži Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Svi navedeni međunarodni dokumenti pominju pravo naroda na samopredjeljenje. Ovi dokumenti su, uz važeći Ustav SFRJ i ustave republika, u sastavu tadašnje SFRJ, bili temelj na osnovu kojeg je Badinterova komisija zaključila u konkretnom slučaju pitanja disolucije SFRJ da pravo na samoopredjeljenje imaju republike i njihovi građani, a ne pojedine nacionalne grupe. Međunarodno pravo ne dozvoljava pojedinim nacionalnim zajednicama stvaranje sopstvenih država, nego pravo na posebno priznavanje i osiguranje identiteta. Isti ti međunarodni dokumenti koji ne dozvoljavaju otcjepljenje pojedinih nacionalnih grupa su ugrađeni u sadašnji ustavni sistem BiH sa jasnim razlogom da čuvaju suverenitet i teritorijalni integritet BiH. Osim toga, u Ustavu BiH jasno stoji „Republika Bosna i Hercegovina, čiji će službeni naziv od sada biti Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutarnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati članica UN-a, a kao Bosna i Hercegovina može zadržati članstvo ili zatražiti članstvo unutar sustava UN-a i u drugim međunarodnim organizacijama“¹⁶ Tumačeći navedeni član Ustava BiH jasno nam je da međunarodna zajednica priznaje BiH i njene granice, te da u međunarodnom pravu ne postoji osnov za secesiju jednog dijela BiH.

Kada je riječ o ugovorima o posebnim paralelnim odnosima koje zaključuje entiteti i susjedne države treba reći da su oni „obavezno i dodatno detektirani i od Ustavnog suda BiH, posebno sa stanovišta državnog suvereniteta i integriteta BiH te drugih u Ustavu ustanovljenih kriterija. Dakle ugovori o posebnim paralelnim odnosima sa susjednim državama ne mogu biti pravni osnov za secesionizam u formi prava naroda na samoopredjeljenje u vidu vanjskog samoopredjeljenja“.¹⁷

Osim toga RS, kao entitet u BiH, nema atribute koji joj neki autori pripisuju. Posebno treba istaći da BiH nije ni unija ni konfederacija i to iz slijedećih razloga. U teoriji države i prava postoji razlikovanje između personalne i realne unije. Tako je poznato da „su u personalnoj uniji dvije nezavisne i suverene države povezane samo posredstvom ličnosti šefa

¹⁶ Član 1. Ustava BiH.

¹⁷ N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar 2000. godine, 121.

države – monarha“¹⁸ dok „države članice zadržavaju i spoljnu i unutrašnju suverenost, te je teško govoriti o novoj državnoj tvorevini“¹⁹. „Države koje ulaze u realnu uniju zadržavaju unutrašnju suverenost, a imaju zajedničkog šefa države i obično i zajedničkog organa za spoljne poslove“.²⁰ S druge strane „konfederacija je nastajala kao rezultat međudržavnog ugovora i njegove formalizacije u vidu međudržavnog ugovora o kraćem ili dužem stupanju u savez dvije ili više država koje su zadržavale svoju suverenost i državnopravni subjektivitet.“²¹ Temelj za karakterizaciju neke zajednice kao unije ili konfederacije jeste taj da ih stvaraju suverene države, kao subjekti međunarodnog prava. Međutim u Ustavu BiH uopšte nema govora o nekakvom formiranju unije ili konfederacije, niti o tome da su entiteti, kao subjekti međunarodnog prava, stvorili BiH i dali joj ograničeni dio nadležnosti, niti o tome da su entiteti prethodili nastanku „nove BiH“. Jedino BiH ima međunarodno priznate granice, entiteti nikada prije nisu ni postojali, nisu imali svoje granice, koje nemaju ni sada jer između entiteta ne postoje granice, nego međuentitetska linija razgraničenja. Nigdje u Ustavu BiH ne postoji norma koja govori o entitetima kao državama, niti o tome da je BiH državna zajednica.

Posebno je važan stav Ustavnog suda BiH o ovim pitanjima iz kojeg prenosimo slijedeće „[...] Nadalje, što se tiče pitanja da li se entiteti na osnovu njihovog suvereniteta mogu, kao što je ekspert Narodne skupštine istakao, nazivati državama, Sud zaključuje da postojanje ustava, naziv “Republika” ili državljanstvo nisu per se dokaz državnosti. Iako je u saveznim državama često slučaj da sastavni entiteti imaju ustav, čak i da mogu biti nazivani republikama ili davati državljanstvo, svi ti institucionalni elementi su dodijeljeni ili garantirani saveznim ustavom. Isto vrijedi i za Bosnu i Hercegovinu [...] Član I/1. Ustava BiH očigledno ustanovljuje činjenicu da jedino Bosna i Hercegovina nastavlja “svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim ustavom”. Zatim član I/3. uspostavlja dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, kao sastavne dijelove države Bosne i Hercegovine. Dalje, kao što se može vidjeti npr. iz člana III/2. Ustava BiH, entiteti su podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine. Za razliku od primjera sastavnih jedinica saveznih država koje se i same nazivaju državama, u slučaju Bosne i Hercegovine je iz ovoga jasno da Ustav BiH nije priznao Republiku Srpsku, niti Federaciju Bosne i Hercego-

¹⁸ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 236.

¹⁹ F. Muhić, *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo 2002. godine, 109.

²⁰ *Ibid.*, 109.

²¹ *Ibid.*, 105.

vine kao “države”, već ih, umjesto toga, naziva “entitetima”.

[...] Prema tome, suprotno tvrdnjama predstavnika Narodne skupštine RS, Ustav BiH ne ostavlja prostora za bilo kakav “suverenitet” entiteta ili pravo na “samoorganizovanje” zasnovano na ideji “teritorijalne odvojenosti”. Državljanstvo entiteta se, tako, dodjeljuje prema članu I/7. Ustava BiH i nije dokaz njegove “suverene” državnosti. Na isti način su članom III/3. (a) Ustava BiH “vladine funkcije” dodijeljene institucijama BiH odnosno entitetima, tako da ovlasti entiteta nisu ni na koji način izraz njihove državnosti, već proizilaze iz ove raspodjele ovlasti iz Ustava BiH.²²

Ustavni sud je jasno rekao da su stavovi koji dolaze iz RS, a koji ciljaju na državnost entiteta, u suprotnosti sa Ustavom BiH.

Jasno je također i da „ ... Bosna i Hercegovina nije dobila minimum prava i dužnosti federalne države putem kojih bi ispoljavala državnu volju odnosno stvarala pravo i time izvršavala Ustavom postavljene ciljeve“²³

Osnovno polazište Ustava BiH u unutarnjoj raspodjeli nadležnosti je pretpostavka nadležnosti u korist entiteta, u skladu sa širokom autonomijom koju entiteti posjeduju. Međutim, osim tačno nabrojanih državnih nadležnosti u članu III tačka 1. Ustava BiH, institucije BiH „će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine“.²⁴ Odgovarajuća primjena ovako definisanih dodatnih nadležnosti državnih organa može bitno ojačati državu BiH u njenom nastojanju da bude efikasnija u najvažnijim stvarima, a to su:

- uključivanje u EU i NATO,
- odgovarajuća zaštita individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda u skladu sa Ustavom BiH, odnosno najvišim međunarodnim standardima u ovoj oblasti koje on sadrži,
- ekonomska stabilnost države BiH i njenih građana.

²² Treća djelimična Odluka Ustavnog suda BiH, tačka 28, 29 i 30.

²³ F. Otajagić, “Suverenost i pravna država (najteže i najsloženije pitanje u BiH)” *Pravna misao*, Sarajevo godina XXXVII, 2006, broj 1-2, 19.

²⁴ Član III tačka 5. pod a) Ustava BiH. Ustav BiH također govori i o zaštiti ljudskih prava u BiH (član VI 3.c)), Centralnoj banci BiH (član VII), finansiranju institucija BiH (član VIII), Izbornom zakonu BiH (tačka V Aneksa 3.). Sve su to nadležnosti institucija BiH.

3. Nosioци suvereniteta po Ustavu BiH

Ustav BiH se nije odredio o pitanju nosioca suvereniteta. U završnoj rečenici preambule Ustav BiH pominje Bošnjake, Hrvate i Srbe kao konstitutivne narode (i ostale), te građane BiH kao donosioce Ustava, ali iz nekog razloga nije jasno definisao nosioce suvereniteta, iako je to praksa u savremenim demokratskim društvima. Posmatrajući „donosioce“ Ustava BiH možemo reći da oni odražavaju jednu specifičnu postratno – tranzicijsku poziciju koja ipak, kada analiziramo kompletan Ustav BiH, postaje jasnija jer „državna vlast izvorno proizlazi iz:

- suverenosti građana,
- konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba
- položaja pripadnika ostalih naroda, kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati“.²⁵

Iz Ustava BiH je vidljivo dakle da on kombinuje građanski i nacionalni princip, jer se, uz narodnu suverenost, kao temelj funkcionisanja savremenih demokratskih društava, ostvaruje i nacionalna ravnopravnost kroz puno priznavanje prava na kolektivni, odnosno nacionalni identitet. Problem BiH je upravo u tome na koji način adekvatno osigurati, odnosno situirati poziciju bosanskohercegovačkog građanina, kao izvornog nosioca suvereniteta, i ostvariti pravo na nacionalnu ravnopravnost tri konstitutivna naroda, jer se po prirodi ovakva dva sistema preklapaju, na način da što se više štiti apstraktni građanin, konstitutivni narodi se osjećaju ugroženijim i obrnuto.

Bez obzira na to što se u BiH, kao multinacionalnoj državi, trenutno izrazito jako štite kolektiviteti, izvorni nosilac suvereniteta je pojedinac, apstraktni građanin BiH. „Prava grupe, bilo o kojoj grupi da je riječ, moraju se u krajnjoj liniji interpretirati kao izvedena iz prava pojedinca ili kao nešto što je svodljivo na individualna prava“²⁶, „jer, sve evropske države su emanacija političkog naroda, a ne etničkih grupa, bez obzira na okolnost da najveći broj tih država ima višeetnički karakter“.²⁷

Iako nisu izričito navedeni u Ustavu BiH kao nosioци suvereniteta, mi smatramo da se izvorna suverenost građana BiH temelji na nekoliko glavnih osnova.

²⁵ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 177.

²⁶ N. Pobrić, „Etnokratski i pravnodržavni elementi u ustavnom sistemu BiH: Da li bosanskohercegovački model odgovara standardu pravne države“, *Pravna misao*, Sarajevo, godina XXXVI, 2005. broj 9-10, 41.

²⁷ Č. Sadiković, „Za državu novog stoljeća Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država“, *Dijalog, Časopis za filozofiju i društvenu teoriju*, Sarajevo, broj 1-2/2005., 31.

Suverenitet građana BiH nije novina, niti proizvod Dejtona, nego postoji u kontinuitetu još od obnove bosanskohercegovačke državnosti i stvaranja moderne Jugoslavije. Ustav NR BiH od 31.12.1946. godine, koji je donijela Ustavotvorna skupština BiH, kao reprezent bosanskohercegovačkog naroda, je u cjelosti potvrdio princip narodnog suvereniteta proklamovan odlukama ZAVNOBIH-a i potvrdio postojanje političkog naroda BiH, kojeg čine svi građani, bez obzira na evidentnu razliku u nacionalnosti. Ustav SFRJ od 21.02.1974. godine predviđa da je način funkcionisanja savezne države takav da građani republika ostvaruju svoja suverena prava prvenstveno u republikama, a tek naknadno i na federalnom nivou, te da u federalnim organima nisu zastupljeni predstavnici etničkih zajednica, nego predstavnici (delegati) republika i pokrajina. Amandmanskim izmjenama Ustava SRBIH iz 1974. godine, koje su izvršene 1990. godine, BiH se definiše kao „suverena demokratska država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive“²⁸, čime je potvrđen suverenitet građana BiH i princip ravnopravnosti nacionalnih grupa.

U procesu disolucije SFRJ i izraženih zahtjeva njenih bivših republika za međunarodno priznanje, Arbitražna komisija je, na osnovu tada važećih najviših pravnih akata SFRJ, prvenstveno Ustava SFRJ iz 1974. godine i važećih normi međunarodnog prava, konstatovala da se SFRJ nalazi u fazi raspada, te da pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja imaju republike i njihovi građani, a ne nacionalne grupe. Komisija je u Mišljenju broj 4. tražila od građana BiH, kao nosioca suvereniteta u BiH, da se na referendumu izjasne o budućnosti svoje zemlje. Odluka građana BiH o nezavisnosti je priznata od strane mnogobrojnih zemalja i BiH je, na osnovu volje svojih građana priznata kao nezavisna država i primljena u UN 22.05.1992. godine.

Alineja 6. Preambule Ustava BiH potvrđuje volju građana BiH izraženu na referendumu 1992. godine na način da potvrđuje kontinuitet suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti BiH.

Preambula Ustava BiH izražava opredjeljenje BiH da prihvata međunarodne standarde zaštite ljudskih prava i da se ustavno uređenje temelji na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, na demokratskim ustanovama vlasti. Donosioci Ustava BiH su „nadahnuti Općom deklaracijom o ljudskim pravima, međunarodnim Ugovorima o građanskim i političkim pravima i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklara-

²⁸ Amandman LX na ustav SRBIH iz 1974. godine, preuzeto iz Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, 89.

cijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava“.²⁹ Ustav BiH je u članu 2. stav 4. zabranio diskriminaciju i propisao „Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim Člankom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovoga Ustava osigurat će se za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status“. Aneks I Ustava BiH propisuje 15 dodatnih sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH. Među njima npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima predviđa pravo opšteg i jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava. Posebno je značajna i Međunarodna konvencija iz 1965. godine o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije. Osim toga, Ustav BiH propisuje „u Bosni i Hercegovini izravno će se primjenjivati prava i slobode izložene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i u njezinim Protokolima“.³⁰ Posebno je važan član 14. Konvencije koji zabranjuje svaki oblik diskriminacije³¹, te Protokoli broj 3. i 12. Svi međunarodni dokumenti o ljudskim pravima koji se, po Ustavu BiH, primjenjuju u BiH, prihvataju princip narodnog suvereniteta i druge principe građanske demokratije, kao temelja društvenog uređenja. Naglašavaju se principi jednakosti građana, zabrana diskriminacije, jednakost biračkog prava građana itd. „Entiteti i sve njihove jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu ...“.³²

Ustav BiH je jasno odredio koji se narodi u BiH smatraju konstitutivnim narodima. Međutim, Ustav nije normirao jasan status konstitutivnosti naroda u BiH, iako je ustanovio specifičan sistem državnog uređenja i sudjelovanja konstitutivnih naroda u različitim organima vlasti, prvenstveno na nivou BiH. Ustavni sud je Trećom djelimičnom odlukom o konstitutivnosti naroda utvrdio da „ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, koji proizilazi iz označavanja Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju“³³.

²⁹ Preambula, alineja 8. Ustava BiH.

³⁰ Član 2. tačka 2. Ustava BiH.

³¹ Član 14. Konvencije glasi „Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije prema bilo kojem osnovu kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

³² Član 3. tačka 3. pod b) Ustava BiH.

³³ Treća djelimična odluka Ustavnog suda BiH, tačka 57.

Sud je također utvrdio da se konstitutivnost kao sistem posebnog priznavanja statusa jednog naroda ostvaruje na teritoriji cijele države, a ne samo na državnom nivou. „Iz ovog, kao i iz cjelokupnog Ustava BiH, proizlazi da je konstitutivnost naroda kolektivno pravo uže od suverenosti, ali šire od individualnog prava na nacionalni identitet“.³⁴ Nigdje se u Ustavu BiH ne pominju konstitutivni narodi kao nosioci suvereniteta. Bitno je napraviti jasnu razliku između konstitutivnosti naroda, kao kolektivnog prava, koje se ostvaruje samo u uzajamnim odnosima sva tri konstitutivna naroda i nije teritorijalizirano, i suvereniteta kao vrhovne i nedjeljive vlasti apstraktnih jednakopravnih građana BiH na njenoj teritoriji koji su, putem prava na samopredjeljenje kao konsekvencu svoga suvereniteta, jedini imali pravo odlučiti o sudbini BiH na način što su prvo (u toku NOR-a) obnovili njenu državnost, a zatim (u procesu disolucije SFRJ) i nezavisnost. Konstitutivni narodi ne mogu biti nosioci prava na samoopredjeljenje jer „konstitutivni narodi, ni pojedinačno ni zajedno, nisu suvereni“³⁵ ni na jednom dijelu BiH. Samom činjenicom da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi u BiH dobili poseban status „zasnovan na uzajamnom pravu sva tri naroda da uređuje ustavno uređenje (zajedno sa građanima i ostalim) i da koriste sve mehanizme za ostvarivanje i zaštitu nacionalne ravnopravnosti“³⁶ govori da su ustvari konstitutivni narodi dobili određeni kvantitet uzajamno povezanih prava i obaveza koji ipak nema kvalitetu suverenosti.

ZAKLJUČAK

Ustav BiH je priznavajući i potvrđujući kontinuitet i državnost BiH izmijenio njeno unutrašnje uređenje na način da BiH ostaje suverena država, ali sa bitno smanjenim djelokrugom nadležnosti. Analizirajući ustavne norme dolazi se do jasnog zaključka da entiteti nisu države, niti su učestvovali u stvaranju „nove“ BiH, jer BiH nije stvorena 1995. godine, nego su, transformacijom njenog unutrašnjeg uređenja, entiteti postali administrativne jedinice čiji legitimitet upravo proizlazi iz Ustava BiH. Ustav BiH, a posebno norme međunarodnog prava koje on sadrži, ne dozvoljavaju entitetima pravo naroda na samoopredjeljenje u smislu otcjepljenja bez učesća Parlamentarne skupštine BiH koja je jedina nadležna da odlučuje o tom pitanju.

Ustavni sistem BiH se zasniva na suverenitetu građana, punoj ravnopravnosti konstitutivnih naroda, te zaštiti nacionalnih manjina, odnosno na

³⁴ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 178.

³⁵ K. Trnka, *Konstitutivnost naroda*, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2000. godine, 56.

³⁶ *Ibid.*, 178.

kombinaciji građanskog i nacionalnog modela. Sva prava koja ostvaruju tri konstitutivna naroda u BiH ne mijenjaju činjenicu da je izvorni nosilac suvereniteta u BiH apstraktni građanin BiH, niti činjenica što je bosansko-hercegovački građanin izvorni nosilac suvereniteta ne negira postojanje i zaštitu prava tri konstitutivna naroda u BiH i pripadnika ostalih naroda. Posebnu analizu zahtijeva sui generis kombinacija nadležnosti entiteta i prava konstitutivnih naroda u Ustavu BiH koja ugrožava apstraktnog građanina, jer ne omogućava njegovo adekvatno konstituisanje u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. To je, uz diskriminaciju pripadnika ostalih naroda, jedan od najvećih nedostataka Ustava BiH.

BIH STATEHOOD AND SOVEREIGNTY OF ITS CITIZENS

SUMMARY

General Framework Agreement for Peace in BiH or BiH Constitution from 1995. resulted in radical constitutional changes in a way that it introduced two entirely new categories into BiH constitutional system: entities and constituent peoples. By their constitutional positioning, the core values, rights and interests of the state of BiH and its citizens were questioned.

The points of views, that are denying BiH statehood and sovereignty of its citizens, appeared. Such attitudes are generally not based on science, or positive law, but they have a great impact in the creation of socio - political relations in BiH. Analysis of the BiH Constitution and decisions of the BiH Constitutional Court confirms the unbreakable connection of BiH statehood and sovereignty of its citizens. The quantity of entities' competence and rights of the constituent peoples do not give them the qualities possessed by BiH and its citizens related with statehood and sovereignty.

Key words: BiH, the Constitution of BiH, entities, citizens, constituent peoples, secession, sovereignty, the Constitutional Court.