



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK: POLITOLOGIJA

**----- MOGUĆNOSTI TRANSFORMACIJE USTAVA BOSNE I  
HERCEGOVINE U KONTEKSTU MEĐUNARODNIH  
PRESUDA PROTIV DRŽAVE BIH -----**

**-magistarski rad-**

Kandidatkinja:

Maja Bagarić

Broj indeksa: 665/II-PIR

Mentor:

Prof. dr Nermina Mujagić

Sarajevo, decembar 2022. godine



ODSJEK: POLITOLOGIJA

**----- MOGUĆNOSTI TRANSFORMACIJE USTAVA BOSNE I  
HERCEGOVINE U KONTEKSTU MEĐUNARODNIH  
PRESUDA PROTIV DRŽAVE BIH-----**

**-magistarski rad-**

Kandidatkinja:

Maja Bagarić

Broj indeksa:

Mentor:

Prof.dr Nermina Mujagić

Sarajevo, decembar 2022. godine

## SADRŽAJ

UVOD .....	1
I. TEORIJSKE OSNOVE RADA.....	1
II. METODOLOŠKI OKVIR RADA .....	1
1. Problem istraživanja .....	1
2. Predmet istraživanja.....	2
2.1. Kategorijalno-pojmovni sistem.....	2
3. Ciljevi istraživanja .....	3
4. Sistem hipoteza.....	3
5. Način istraživanja .....	4
6. Naučna i društvena opravdanost istraživanja.....	4
III. HISTORIJSKI KONTEKST DONOŠENJA DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA .....	5
1. Društveno-historijski kontekst odvijanja rata u BiH.....	5
2. Uloga ratnog predsjedništva BiH za postizanje mirovnog sporazuma .....	6
3. Sadržaj Dejtonskog sporazuma i njegove glavne odrednice .....	10
4. Ograničenja Dejtonskog mirovnog sporazuma.....	12
5. Dejtonski mirovni sporazum i politička budućnost BiH.....	14
IV. KARAKTERISTIKE USTAVNOG MODELA BOSNE I HERCEGOVINE .....	17
1. Organizaciono-pravne postavke Aneksa IV. Ustava BiH.....	20
2. Etno-determinizam .....	21
3. Asistencija izvana .....	22
4. Suverenitet .....	24
V. IZMJENE I DOPUNE USTAVA: FORMALNI I FAKTIČKI PRISTUP.....	26
VI. DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM U ODLUKAMA USTAVNOG SUDA BiH.....	36
VII. ANALIZA PRESUDA PROTIV DRŽAVE BiH.....	43
1. Kako (ne) izvršiti presudu Evropskog suda za ljudska prava .....	46
2. Sudski izrečene mjere .....	47
VIII. REZULTATI ISTRAŽIVANJA .....	51
ZAKLJUČAK.....	53
BIBLIOGRAFIJA .....	57

## UVOD

### I. TEORIJSKE OSNOVE RADA

Dejtonskim mirovnim sporazumom je 1995. godine završen rat u Bosni i Hercegovini, a dvadeset pet godina kasnije je (pravi) trenutak ne samo da se sumiraju rezultati, već i da se razmotre izazovi sa kojima se Bosna i Hercegovina suočava danas, budući da se zemlja nalazi u dubokoj krizi u kojoj se *status quo* održava već gotovo deset godina sa malim napretkom u provođenju značajnih reformi. Ustav Bosne i Hercegovine ugovoren je kao dio međunarodnog mirovnog sporazuma, a društvena stvarnost i politički život su od njegovog stupanja na snagu suočeni sa krajnje neefikasnim pravnim uređenjem. Njegovom primjenom se multipliciraju socijalni konflikti, konstantno se jača domaća i strana birokratija koja odražava status quo i uspostavlja nepregledan pravni sistem. Dakle, na toj pozadini se postavlja pitanje svrsishodnosti i opravdanosti međunarodnog ugovaranja nacionalnog ustava, a kako bi smo odgovorili na to pitanje, neophodno je ustavnoviti osnovne karakteristike ovog ustava i državnog modela koji se njime uspostavio- što je osnovni predmet ovoga rada.

U ovom radu ćemo analizirati i interpretirati temeljne osobine Aneksa 4. Ustava Bosne i Hercegovine koje ujedno prožimaju mirovni proces i Okvirni sporazum za mir, a to su između ostalih etnizacija bosanskog društva, internacionalizacija ustavnog prava sa tekstualnim podloškom međunarodnog ugovora koji se primjenjuje kao Ustav, privremenost i legalizacija rezultata rata. Također, na osnovu analize samog Aneksa 4. u karakteristike će se uračunati i etnička demokratija bazirana na konsenzusu, etnički determinizam kod donošenja odluka u državnim tijelima i organima, asistencija izvana pri upravljanju državom, suspenzija efektivne zaštite proklamovanih ljudskih prava te antinomičnost koja zadire u temeljne ustavne odluke.

### II. METODOLOŠKI OKVIR RADA

#### 1. Problem istraživanja

Tema ovog istraživačkog rada predstavlja naučni i društveni izazov jer je Ustav Bosne i Hercegovine, kao i svaki ustav najviši pravni akt jedne zemlje, temeljni i osnovni zakon, koji propisuje svoje sopstveno donošenje i promjene. Dakle, ustav predstavlja akt i statike i

dinamike, što znači da mora da se slaže i normativno i stvarno, te da dozvoljava, ukoliko su potrebne promjene i izmjene, radi upravo usklađivanja normativnog i stvarnog.

Osnovni problem istraživanja jeste kako i na koji način karakterizirati ustavni model Bosne i Hercegovine, koji je ugovoren Općim okvirnim sporazumom za mir, uzimajući u obzir da je isti utvrđen u formi međunarodnog ugovora, te da je riječ o presedanu koji omogućava međunarodnopravni prodor u jedan prostor koji je upravo u smislu međunarodnog prava zaštićen kao područje ekskluzivno državne odgovornosti.

Naime, Dejtonski mirovni sporazum predstavlja jedan od najvažnijih dokumenata međunarodnog prava nakon Drugog svjetskog rata, koji je sačuvao mir, ali koji je razlog stagnacije Bosne i Hercegovine u provođenju neophodnih reformi, zbog institucionalnih prepreka. Opća je ocjena većine političkih analitičara, kao i međunarodne zajednice, da dejtonski ustrojena Bosna i Hercegovina nije najbolje rješenje za njezinu budućnost, te da su ustavne promjene neminovne. Njegova izmjena iziskuje analizu pravnih, političkih ili ekonomskih aspekata koja je oslobođena političkih kalkulacija i nacionalističkih ideologija. Rezultat Dejtonskog mirovnog sporazuma danas se najbolje očituje kroz entitetski ustrojeni državu, čiji predstavnici vlasti ni nakon toliko vremena ne mogu da nađu zajednički jezik, a konačan ishod takve „nediplomatske“ politike su nezadovoljni građani Bosne i Hercegovine.

## *2. Predmet istraživanja*

### *2.1. Kategorijalno-pojmovni sistem*

*Opći okvirni sporazum za mir u BiH;* Poznatiji pod nazivom Dejtonski mirovni sporazum, parafiran je 21. novembra 1995. godine, a zatim potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine. Na taj je način nastala država BiH kao zajednica dva entiteta, čije je ustavno uređenje, uređeno međunarodnim ugovorom.

*Aneks IV: Ustav BiH;* Ustav BiH predstavlja Aneks IV usvojenog mirovnog sporazuma i ujedno najvažniji dio Dejtonskog mirovnog sporazuma, kojim je BiH uređena kao složena i decentralizovana država.

*Etnokratija;* Vrsta političkog uređenja u kojem državnim aparatom upravlja dominantno etnička grupa (ili više njih) da bi ostvarila svoje interese, stekla moć i povećala resurse;

*Ljudska prava;* Ljudska prava se odnose na pravnu, filozofsku i političku ideju prema kojoj svako ljudsko biće samim činom rođenja, bez obzira na svoj spol, porijeklo ili državljanstvo stiče određena neotuđiva prava;

*Evropski sud za ljudska prava;* Evropski sud za ljudska prava je međunarodni sud sa sjedištem u Strazburu, osnovan 1959. godine, za zaštitu prava i sloboda koje se jamče Evropskom konvencijom za ljudska prava. Sastoji se od broja sudaca jednakog broju država članica Vijeća Evrope koje su ratifikovale Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda. ESLJP je u sedam odvojenih presude ocijenio da je Ustav BiH diskriminatoran, prema svim građanima i građanskama BiH, a kojima se garantiraju sva prava iz Opće deklaracije o ljudskim pravima UN, te EKLJP.

*Vijeće Evrope;* Predstavlja najstariju evropsku organizaciju sa sjedištem u Strazburu. Obuhvata 47 država članica, a glavni joj je cilj jačanje saradnje i jedinstva na evropskom kontinentu, promicanjem ljudskih prava i sloboda te demokratije i vladavine prava.

### *3. Ciljevi istraživanja*

Nalazi ovog istraživačkog rada mogu poslužiti kao premisa za zaključak da međunarodno ugovaranje ustava može u izvanrednim okolnostima poslužiti konsolidiranju jedne državne zajednice, ali samo pod uslovom da se njime ozakone pravnodržavni elementi u kontinentalnoevropskom smislu- napuštanjem područja pravne državnosti, kako to upravo čini dejtonski model, koji ustavno stanje pretvara u stanje pravnog, političkog i socijalnog nereda.

### *4. Sistem hipoteza*

#### **Glavna hipoteza:**

Dejtonski ustavni model kao primjer internacionalnog ugovaranja nacionalnog ustava nije u funkciji razvoja liberalne, demokratske i prosperitetne države, te ne sadrži mehanizme za akomodaciju etnički motivisanih konflikata.

**PH 1;** Dejtonskom uspostavom entitetske strukture, konstitutivnih naroda i njihovih partija, kao isključivih predstavnika, građanska prava- posebno prava nekonstitutivnih građana BiH se eklatantno krše i ne postoje mehanizmi njihove zaštite.

**PH2;** Karakteristike ustavnog modela BiH su primarni predmet analize da li se ovakav model može popraviti izmjenama pojedinačnih ustavnih normi, novim formulacijama, ili je on do te mjere inkompatibilan sa razvojem prosepritetne zajednice da se mora zamijeniti novim modelom.

## 5. Način istraživanja

Smatramo da je jedna od najvažnijih komponenata istraživačkog rada odabir i upotreba prikladne i upotrebljive metodologije koja osigurava siguran i jasan okvir koji omogućava da istraživački rad ponudi korisne i objektivne rezultate. Imajući u vidu problematiku koja se istražuje u ovome radu, koristit ćemo nekoliko istraživačkih metoda i tehnika:

- **Analiza sadržaja**, koja će se koristiti prilikom analize dosadašnjih nalaza o ustavnom modelu u Bosni i Hercegovini.
- **Komparativna analiza**, kojom ćemo nastojati napraviti usporedbu postojećih istraživanja na temu ustavnog sistema BiH kako bi se u konačnici prepoznale ključne karakteristike, a koje se mogu definisati kao njegove anomalije i nedostaci koji su faktor usporavanja, blokade i deformacije procesa konsolidacije parlamentarne demokratije, kao i demokratizacije države i društva općenito.
- **Historijska metoda**, koja će se koristiti prilikom analize historijskog konteksta donošenja Dejtonskog mirovnog sporazuma.
- **Komparativna sinteza**, kao završni metod, koristit će se kako bismo objedinili dobivene rezultate istraživanja.

## 6. Naučna i društvena opravdanost istraživanja

Cilj završnog rada jeste da rezultati istraživanja daju određen doprinos zajednici, kada je riječ o karakteristikama ustavnog modela BiH koje su primarni predmet analize te da li se

ovakav model može popraviti izmjenama pojedinačnih ustavnih normi, novim formulacijama, ili je on do te mjere inkompatibilan sa razvojem prosepritetne zajednice da se mora zamijeniti novim modelom.

### **III. HISTORIJSKI KONTEKST DONOŠENJA DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA**

#### *1. Društveno-historijski kontekst odvijanja rata u BiH*

Rat u Bosni i Hercegovini započeo je u aprilu 1992. godine opsadom njenog glavnog grada Sarajeva i trajao je 1472 dana, do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma u decembru 1995. godine. Granatiranje i opsadu Sarajeva izvele su snage Jugoslovenske narodne armije sa komandom u Beogradu i po tome ovaj rat možemo okarakterisati kao međunarodni sukob, odnosno agresiju na suverenu i međunarodno priznatu državu Bosnu i Hercegovinu. Tokom mjeseca maja 1992. godine snage Jugoslovenske narodne armije preimenovane su u Vojsku Republike srpskog naroda u BiH. Za komadanta te vojske, Skupština srpskog naroda izabrala je generala Ratka Mladića. Do septembra mjeseca 1992. godine Vojska Republike srpskog naroda je zahvajujući ogromnom naslijeđenom naoružanju iz Jugoslovenske vojske uspjela zauzeti 70 % teritorije Republike Bosne i Hercegovine.

Kontrolu nad naslijeđenom Jugoslovenskom narodnom armijom, a time nad Vojskom Republike srpskog naroda imao je režim Slobodana Miloševića, u to vrijeme predsjednika Republike Srbije. Ovaj režim imao je istovremeno kontrolu i nad Srpskom demokratskom strankom u BiH, čiji je predsjednik bio Radovan Karadžić<sup>1</sup>. Miloševićev režim je imao plan stvaranja Velike Srbije na prostoru Hrvatske i Bosne i Hercegovine i taj je plan početno oblikovao u nazivu Savezna Republika Jugoslavija. Kada je tokom 1991. godine došlo do disolucije Jugoslovenske federacije, Republika Bosna i Hercegovina je kao i Republika Hrvatska, Republika Slovenija i Republika Makedonija provela, na osnovu odluke Skupštine Bosne i Hercegovine, referendum građana. Građani Bosne i Hercegovine izjasnili su se za suvereni i nezavisni državno-pravni status Bosne i Hercegovine, izlaskom na referendum 29. februara i 1. marta 1992. godine u procentu od 64%, upisanih u birački spisak. Za nezavisan i suvereni državno-pravni status Bosne i Hercegovine glasalo je 99% građana koji su izašli na

---

<sup>1</sup> Radovan Karadžić i Ratko Mladić su presudom Haškog tribunala tokom 2001. godine osuđeni na kaznu doživotnog zatvora za počinjeni ratni zločin i zločin genocida u Srebrenici. Radovan Karadžić je na studij medicine u Sarajevu došao iz Šavnika u Crnoj Gori. Za predsjednika Srpske demokratske stranke izabran je u julu 1990. godine. Od početka svog javnog djelovanja zagovarao je etničku podjelu, zatim stvaranje srpskih autonomnih područja i negaciju dostignutog nivoa istorijskog razvoja državnosti Bosne i Hercegovine.

referendum. Važno je spomenuti kao nisu svi članovi Srpske demokratske stranke imali jednake koncepcije etničke podjele. Jedan od takvih primjera je i Vladimir Srebrov koji je bio i osnivač SDS-a i vođa njenog militantnog krila pod imenom „Mlada Bosna“, gdje je Srebrov suočen sa planovima disolucije BiH od strane svojih „dojučerašnjih prijatelja“ zauzeo građanski stav i zalagao se za jedinstvenu državu BiH. Zagovarao je izlazak na referendum o nezavisnosti BiH gdje je isticao kako će prisustvovati referendumu (časnom skupu) kao Srbin, kako bi naglasio - da na ovaj referendum će izaći onaj onaj dio srpskih intelektualaca koju Bosnu i Hercegovinu smatraju svojom domovinom i svojim zavičajem.

Na temelju rezultata referenduma, Evropska unija i mnoge države svijeta donose odluke o međunarodnom priznanju Republike Bosne i Hercegovine. Tako je Republika Bosna i Hercegovina nakon disolucije Jugoslovenske federacije, voljom svojih građana iskazanoj na referendumu, ušla u svijet slobodnih i suverenih država u Evropi i u svjetskoj zajednici.

Poslije dobijanja međunarodnog priznanja države Bosne i Hercegovine, 6. aprila 1992. godine uslijedila je agresija Miloševićevog režima na suverenu državu, Republiku Bosnu i Hercegovinu. U prvoj godini odvijanja rata, Vojska Republike srpskog naroda koja je nastala iz naslijeđene Jugoslovenske narodne armije, nasiljem provodi etničko čišćenje Bošnjaka i Hrvata sa zamišljenog prostora Republike Srpske. Ratni cilj Srpske demokratske stranke i njenog lidera Radovana Karadžića je etnički čista Republika Srpska. Iz više regija Bosne i Hercegovine: istočne Bosne, Bosanske Krajine, Posavine, istočne Hercegovine, protjerano je oko milion civila. U provođenju etničkog čišćenja stradalo je više hiljada civila. Samo u gradu Prijedoru u Bosanskoj Krajini bilo je više logora za Bošnjake i Hrvate. Pogubljeno je preko 3000 civila. Etničko čišćenje se provodilo sve do kraja rata kada je u julu mjesecu 1995. godine u gradu Srebrenici počinjen ratni zločin genocida nad 8.600 Bošnjaka. Rat u Bosni i Hercegovini je donio velike posljedice u pogledu stradanja civilnog stanovništva, genocida u Srebrenici i etničkog čišćenja stanovništva, uništenja i devastacije privrede i komunalne infrastrukture.

## *2. Uloga ratnog predsjedništva BiH za postizanje mirovnog sporazuma*

Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine je u to vrijeme kolektivni šef države. Ono je bilo izabrano na prvim višestranačkim izborima u novembru mjesecu 1990. godine. U

svom sastavu imalo je sedam članova: dva člana iz bošnjačkog naroda, zatim dva člana iz srpskog naroda i dva člana iz hrvatskog naroda. Jedan član Predsjedništva je bio iz skupine „Ostali.“ Nakon proglašenja rezultata referenduma građana krajem marta mjeseca 1992. godine i međunarodnog priznanja Bosne i Hercegovine, članovi Predsjedništva iz srpskog naroda Biljana Plavšić i Nikola Koljević su podnijeli ostavke.<sup>2</sup>

Kada je Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine popunjeno članovima iz srpskog naroda, početkom juna 1992. godine, ono je steklo puni legitimitet da organizuje odbranu međunarodno priznate države Bosne i Hercegovine i pregovore u okviru međunarodne zajednice za postizanje mira u Bosni i Hercegovini.

Budući da je imalo puno jedinstvo svojih članova u pogledu odbrane integriteta i multietničkog bića BiH, Predsjedništvo je, u skladu sa Ustavom Republike Bosne i Hercegovine u maju i junu mjesecu 1992. godine usvojilo dva dokumenta od strateškog značaja. Jedan dokument je bio: „*Platforma o radu Predsjedništva u ratnim uslovima*“, u kojem su definisana političko-ustavna načela za kakvu će se državu boriti građanske i patriotske snage Bosne i Hercegovine. Utemeljeno je stanovište po kome će se Bosna i Hercegovina ustavno-politički razvijati kao država svojih građana i svojih ravnopravnih naroda: srpskog, hrvatskog i bošnjačkog, zajedno sa ostalim. Ovim je reafirmisan zavobihovski karakter državnosti i vezan za sadržaj referendumskog pitanja.

U pogledu unutrašnje-političkog ustrojstva utemeljena je osnova po kojoj se unutrašnja teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine izvodi na evropskom modelu organizacije lokalne i regionalne samouprave, zapravo na temelju principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Bosna i Hercegovina je nakon Drugog svjetskog rata izgradila komunalni sistem sa 109 opština kao jedinica lokalne uprave i samouprave. Ove jedinice lokalne samouprave su imale visok stepen autonomije u upravljanju razvojem svoje lokalne zajednice. Na tome se razvila tradicija razvoja demokratske vlasti u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini.

U skladu sa Platformom o radu Predsjedništva RBiH u ratnim uslovima, Bosna i Hercegovina će u okviru svoga Parlamenta imati dva doma: Dom građana i Dom naroda. Unutar Doma naroda postoje institucionalni mehanizmi za zaštitu nacionalne ravnopravnosti naroda i razvoj njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta.

---

<sup>2</sup> Prema Zakonu o izboru članova Predsjedništva Republike BiH, članove Predsjedništva koji podnesu ostavke zamjenjuju „sljedeći sa liste za izbor članova Predsjedništva iz srpskog naroda koji su imali najviše glasova na izborima 1990. Bili su to dr. Nenad Kecmanović i dr. Mirko Pejanović. Oni su po tom zakonskom osnovu postali članovi Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u junu mjesecu 1992.

Druga odluka Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine strategijske naravi, odnosila se na formiranje Armije Republike Bosne i Hercegovine kao oružane sile za odbranu Bosne i Hercegovine. Platformom je utemeljeno da Armija Republike Bosne i Hercegovine predstavlja oružanu silu svih građana i pripadnika svih naroda koji su spremni kao patrioti svoje zemlje braniti i odbraniti njen integritet i međunarodnopravni subjektivitet. Armija Republike Bosne i Hercegovine je tokom tri i po godine rata postala respektabilna odbrambena sila sa preko 200 000 svojih pripadnika.

Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine tokom ljeta i jeseni 1995. godine je svoje političke i državničke aktivnosti fokusiralo na pripremu mirovnog sporazuma kojim bi se zaustavio rat u Bosni i Hercegovini. U svom unutrašnjem radu i odlučivanju, članovi Predsjedništva su imali konsenzus o nekoliko krucijalnih pitanja o tome da li dalje nastaviti rat ili, pod određenim uslovima, uspostaviti mir. Postojalo je jedinstvo članova Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> na stajalištu da se uz podršku i pomoć međunarodne zajednice pronađe mirovno političko rješenje za rat u Bosni i Hercegovini. Predsjedništvo je imalo punu volju i odgovornost da se zaustavi rat i da se zaustavi stradanje civila kako bi mogao započeti povratak izbjeglica na svoja predratna mjesta življenja. Za moguća rješenja unutrašnje teritorijalne organizacije, Predsjedništvo je imalo fleksibilan pristup. Teške posljedice rata, a posebno etničkog čišćenja nisu se mogle otkloniti za kratko vrijeme.

Kao svoj glavni uslov za uspostavljanje mira, Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine je smatralo očuvanje teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine u međunarodno priznatim granicama i međunarodnopravnog subjektiviteta. U jednom od sporazuma što su nastali u prvoj fazi pripreme Dejtonskog mirovnog sporazuma, nisu bile predviđene centralne institucije države Bosne i Hercegovine. Bio je to Sporazum<sup>4</sup> potpisan 8. septembra 1995. u Ženevi između ministara vanjskih poslova Savezne Republike Jugoslavije, Republike Hrvatske i Republike Bosne i Hercegovine. Ovim Sporazumom je u pogledu institucija države Bosne i Hercegovine bio predviđen samo Savjet ministara. Po mišljenju Richarda Holbrooka u Ženevi je 8. septembra postignut zajednički sporazum „koji nas, mada

---

<sup>3</sup> Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine je u 1995. godini imalo sljedeći sastav: Alija Izetbegović, predsjedavajući i članovi: Nijaz Duraković, Ejup Ganić, Ivo Komšić, Stjepan Kljujić, Tanja Ljujić-Mijatović i Mirko Pejanović

<sup>4</sup> Tadašnji ministri inostranih poslova: Milutinović Milan, Granić Mato i Muhamed Šaćirbej su u ime Savezne Republike Jugoslavije, Republike Hrvatske i Republike Bosne i Hercegovine, u prisustvu predstavnika zemalja Kontaktne grupe, EU i Richarda Holbrooka, izaslanika predsjednika SAD-a, potpisali Ženevski sporazum kojim su utvrđeni principi za pripremu cjelovitog sporazuma o miru. Ovim principima su uspostavljena dva entiteta i Savjet ministra bez glavnih institucija države Bosne i Hercegovine. Vidi: Ivan Bilić, Miroslav. Tuđman: Planovi, sporazumi, izjave o ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991–1995, Zagreb, 2005, str. 447.

ograničen, vodi ka miru...Najteži posao tek predstoji. Dva entiteta još treba da definišu njihove interne granice unutar Bosne i Hercegovine, u skladu sa principom 51-49.“<sup>5</sup>

Nezadovoljni mogućim nepovoljnim ishodom budućeg mirovnog sporazuma u pogledu garancije za tretman glavnih institucija države Bosne i Hercegovine: Parlamenta, Predsjedništva, Ustavnog suda i Centralne banke, članovi Predsjedništva su smatrali nužnim da se poduzmu nove inicijative prema zvaničnicima Administracije Sjedinjenih Američkih Država. U tom smislu su, u drugoj polovini septembra 1995. godine, u Vašington otputovala četiri člana Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine: Tanja Ljujić-Mijatović, Mirko Pejanović, Ivo Komšić i Stjepan Kljujić. Njihov odlazak u Washington organizovan je u okviru širih delegacija dva vijeća: Hrvatskog narodnog vijeća i Srpskog gradskog vijeća<sup>6</sup>. Ova dva vijeća su u Washingtonu upriličila razgovore sa Antonijem Leakom, tada savjetnikom za nacionalnu sigurnost Billa Clintona, američkog predsjednika, te sa Bobom Doleom, predsjednikom Republikanske stranke i vođom republikanske većine u američkom Kongresu. Također je razgovor obavljen i sa Josephom Bidenom, tada senatorom u američkom Kongresu. Razgovore su vodili članovi Predsjedništva: Ivo Komšić, Mirko Pejanović, Tanja Ljujić-Mijatović i Stjepan Kljujić. Glavna tema razgovora je bila: kako obezbijediti da se u pripremi Dejtonskog mirovnog sporazuma zapravo u Ustavu Bosne i Hercegovine kao sastavnom dijelu Dejtonskog sporazuma ugrade odredbe o centralnim institucijama države Bosne i Hercegovine. Radi se o centralnim institucijama: Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Parlamentu, Vijeću ministara, Ustavnom sudu i Centralnoj banci. Razgovori su bili u atmosferi razumijevanja za budućnost države Bosne i Hercegovine.

Članovi Predsjedništva u radikalnoj formi su iznijeli zahtjeve da se u nastavku priprema za Dejtonski mirovni sporazum osigura ustavno-pravni status institucija države Bosne i Hercegovine tako što bi u njenom ustavu centralne državne institucije imale status i ovlaštenja na isti način kako to imaju u svim demokratskim državama svijeta. Bili su stanovišta da bez centralnih institucija nema integriteta države. Upozoreni su sagovornici Anton Leake, Bob Dole i Joseph Biden, da će se na konferenciji za novinare kazati šta će biti posljedice za Bosnu i Hercegovinu ako se ne riješi status centralnih institucija države Bosne i Hercegovine. Otvoreno se govorilo i pitalo mogu li Sjedinjene Američke Države biti

---

<sup>5</sup> Richard Holbrook(1998): Završiti rat, Šahinpašić, Sarajevo, str. 143., 144. i 145.

<sup>6</sup> Ova vijeća su formirana u februaru i martu 1994. u vrijeme proglašenja Vašingtonskog mirovnog sporazuma kojim je zaustavljen bošnjačko-hrvatski sukob i uspostavljena Federacija Bosne i Hercegovine. I Hrvatsko narodno vijeće i Srpsko građansko vijeće su programski zagovarali intergritet Bosne i Hercegovine i ravnopravnost njenih građana i naroda. Predsjednik Hrvatskog narodnog vijeća bio je profesor Ivo Komšić, a Srpskog građanskog vijeća prof. Mirko Pejanović. U okviru delegacije Hrvatskog narodnog vijeća i Srpskog građanskog vijeća bila je i skupina istaknutih intelektualaca i javnih radnika koji su bili aktivisti ovih vijeća: Ivan Lovrenović, Marko Vešović, Žarko Bulić, Mićo Rakić, Jovan Divjak. Oni su također obavili više razgovora u institucijama administracije SAD-a .

demokratska i uspješna država bez Kongresa, Predsjednika SAD, Ustavnog suda i Centralne banke. U ishodu razgovora dobilo se uvjeravanje da će Administracija SAD-a pokrenuti razgovor i sporazumijevanje unutar Kontaktne grupe, kako bi se u tekst Dejtonskog mirovnog sporazuma i to u dijelu o ustavu, ugradile odredbe o institucijama države Bosne i Hercegovine: Parlamentu, Vijeću ministara, Predsjedništvu BiH, Ustavnom sudu i Centralnoj banci.

Nakon posjete članova Predsjedništva Washingtonu i razgovora sa Robertom Dolom, Antonom Leakom i Josephom Bidenom uslijedila je inicijativa za sastanak ministara vanjskih poslova Savezne Republike Jugoslavije, Republike Hrvatske i Republike Bosne i Hercegovine sa članovima Kontaktne grupe 9 koji je održan 29. septembra 1995. godine u New Yorku. Na ovom sastanku ponuđeno je rješenje da se u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma osigura ustavno-pravni status centralnih institucija države Bosne i Hercegovine. Time je bio dopunjen Ženevski sporazum od 8. septembra 1995. godine. U svojoj knjizi „Završiti rat“, Richard Holbrooke o ishodu njujorškog sastanka zapisuje: „Konačno smo skepticima mogli pokazati da gradimo centralnu vladu. Složili smo se o tročlanom Predsjedništvu, Parlamentu i Ustavnom sudu i drugim važnim atributima vlade.“<sup>7</sup> Na ovaj način su četiri člana Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine u sastavu: Stjepan Kljuić, Tanja Ljujić-Mijatović, Ivo Komšić, Mirko Pejanović, u saglasnosti sa drugim članovima Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine, svojom inicijativom u razgovorima sa zvaničnicima Administracije SAD-a, izborili da se pronade rješenje za centralne institucije države Bosne i Hercegovine u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma,<sup>8</sup> sa definisanjem centralnih institucija u Dejtonskom ustavu: tročlanog Predsjedništva BiH, Parlamenta, Vijeća ministara, Centralne banke i Ustavnog suda. Time je država Bosna i Hercegovina sačuvala svoj integritet i međunarodnopravni subjektivitet. Uz to Bosna i Hercegovina je dobila pretpostavke za svoju unutrašnju integraciju u poratnom vremenu.

### *3. Sadržaj Dejtonskog sporazuma i njegove glavne odrednice*

Dejtonski mirovni sporazum u svom sadržaju ima: vojni aspekt, potom Ustav Bosne i Hercegovine i dio o ljudskim pravima i povratku izbjeglica i raseljenih u predratna mjesta stanovanja. Također u svom sadržaju, Dejtonski mirovni sporazum ima dio o ulozi i

---

<sup>7</sup> Richard Holbrook(1998): *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, str. 188.

<sup>8</sup> O posjeti i razgovorima članova Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine sa zvaničnicima SAD-a u Vašingtonu od 20. do 23. septembra 1995. godine vidi šire u: Mirko Pejanović: *Bosansko pitanje i Srbi u Bosni i Hercegovini*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1999, str. 237, 238, 239, 240, 241. i 242.

ovlaštenjima međunarodne zajednice i Evropske unije za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma. U tom pogledu, Dejtonski mirovni sporazum je u svojim odredbama uspostavio vojne i civilne snage za provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma. Mirovne vojne snage su odlukom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija imenovane kao snage pod kontrolom NATO saveza proširene vojnim snagama većeg broja zemalja svijeta. Ove snage su dobile ovlaštenja da obustave sve vojne aktivnosti na terenu, razdvoje vojne snage, uspostave mir i slobodu kretanja civilnog stanovništva. U prvim godinama poslije rata, mirovne vojne snage pod nazivom IFOR su brojale 60 000 pripadnika.

Civilne snage međunarodnih zajednice za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma čini institucija Visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR). Visoki predstavnik međunarodne zajednice je ovlašten da, kao vrhovni autoritet u tumačenju Dejtonskog mirovnog sporazuma, pokreće i usmjerava aktivnosti institucija međunarodne zajednice u provođenju Dejtonskog krovnog sporazuma. Visoki predstavnik međunarodne zajednice u okviru svoje aktivnosti jednom godišnje podnosi izvještaj Vijeću sigurnosti UN-a o provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Uspostavljanje demokratskih procesa u postratnom razvoju Bosne i Hercegovine, ekonomsku obnovu i povratak izbjeglica bilo bi teško ostvariti bez uloge Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Mnoge reforme u postratnom razvoju Bosne i Hercegovine izvedene su posredovanjem i utjecajem Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Visoki predstavnik međunarodne zajednice je, na temelju Bonskih ovlaštenja, proglasio više zakona.<sup>9</sup> Posebno mjesto u izgradnji institucija države Bosne i Hercegovine imali su zakoni o graničnoj službi, o proširenju Vijeća ministara, o uspostavljanju jedinstvenih oružanih snaga, o povratku imovine građanima Bosne i Hercegovine, o ustavnoj ravnopravnosti naroda na cijelom prostoru države Bosne i Hercegovine, o upravi za indirektno oporezivanje.

Dejtonski mirovni sporazum ima posebnu odliku u tome da je međunarodna zajednica ustanovila institucije i njihova ovlaštenja za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Uz Visokog predstavnika međunarodne zajednice djeluje i Vijeće za implementaciju mira. Upravni odbor Vijeća redovno razmatra izvještaje Visokog predstavnika međunarodne zajednice o provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma.

---

<sup>9</sup> Visoki predstavnik međunarodne zajednice je u periodu 1997. – 2009. godine, na temelju Bonskih ovlaštenja nametnuo 145 zakona kojim su omogućene glavne reforme u procesu integracije BiH u Evropsku uniju. Mirko Pejanović(2015): Država Bosna i Hercegovina i demokratija, University Press, Sarajevo, str. 236

Historijski značaj Dejtonskog mirovnog sporazuma ogleda se u tome što je zaustavljen rat i stradanje civila u Bosni i Hercegovini. Ovaj Sporazum je omogućio izgradnju države Bosne i Hercegovine i njenih institucija u miru. Da nije postignut Dejtonski mirovni sporazum nastavilo bi se masovno stradanje civilnog stanovništva. Samo u gradu Sarajevu tokom 1425 dana njegove opsade, granatiranjem je ubijeno 12000 građana, od čega 1600 djece. Uspostava mira u Bosni i Hercegovini označila je i mogućnost učvršćivanja mira u jugoistočnoj Evropi. Geopolitički okvir za uspostavu mira osigurale su Sjedinjene Američke Države kao vodeća svjetska sila na kraju XX i početkom XXI stoljeća.

Tokom izgradnje mira u Bosni i Hercegovini u proteklih 25 godina, uspostavljene su nove institucije države Bosne i Hercegovine. Vijeće ministara je prošireno sa tri na devet ministarstava. Formirane su jedinstvene oružane snage, zatim uprava za indirektno oporezivanje, Tužilaštvo i Sud Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je dobila i svoju Državnu graničnu službu kao i Službu državne bezbjednosti.

Dejtonski mirovni sporazum je nastao na kompromisu između pregovaračkih strana. Uticaj na kompromisna rješenja ostvarile su dvije susjedne države: Srbija i Hrvatska, zatim zemlje Kontaktne grupe, potom Evropska unija i Sjedinjene Američke Države. Dominantan uticaj u vršenju pritiska za postizanje mirovnog rješenja imali su zvaničnici SAD-a. Pritisak da se prihvate kompromisna rješenja bio je najviše usmjeren prema Aliji Izetbegoviću, predsjedniku Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine. Zapravo, pritisak za kompromise išao je prema legalnoj i legitimnoj vladi Republike Bosne i Hercegovine koja se istrajno borila za suverenitet, međunarodno-pravni subjektivitet, integritet i multietničko biće Bosne i Hercegovine.

#### *4. Ograničenja Dejtonskog mirovnog sporazuma*

Ustav BiH kao Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, zbog kompromisnih rješenja u svojim odredbama, ima više ograničenja koja sprečavaju državu Bosnu i Hercegovinu da bude funkcionalna demokratska država. I pored djelovanja međunarodne zajednice političko-stranačko odlučivanje o društvenom razvoju BiH odvija se u stalnim političkim sukobima i konfliktima u proteklih 25 godina. Radi se o sljedećim ograničenjima:

Prvo, svi socijalni i politički interesi građana u procesu društvenog odlučivanja u parlamentarnim tijelima entiteta i države ispoljavaju se, dominantno, na *etničkoj osnovi*. To je vodilo i dovelo do jačanja moći etničkih stranaka. Etničke stranke dobijaju većinsko povjerenje građana na parlamentarnim izborima. Od osam parlamentarnih izbora u postdejtonskom vremenu na šest su pobjednice bile etničke stranke, Stranka demokratske akcije, Hrvatska demokratska zajednica BiH i Srpska demokratska stranka, s tim što je Srpsku demokratsku stranku od parlamentarnih izbora 2006. godine zamijenio Savez nezavisnih socijaldemokrata Milorada Dodika<sup>10</sup>.

Ne može se dovesti u pitanje izborna volja građana i kad je zasnovana na etničkoj osnovi. Problemi za razvoj i stabilnost parlamentarne demokratije nastaju kad pobjedničke etničke stranke, nakon izbora, dobiju pravo da formiraju vladu parlamentarne većine. Prema rezultatima izbora, naprimjer 2014. i 2018. godine, tu vladu čine Stranka demokratske akcije, Hrvatska demokratska zajednica i Savez nezavisnih socijaldemokrata. Ali ove stranke, zbog suprotstavljenih programsko-političkih koncepcija o državnom razvoju BiH, nemaju historijsku moć za usvajanje koalicionog sporazuma sa jasno definisanim političkim ciljevima društvenih reformi i socijalno-ekonomskog, političkog i kulturnog razvoja bosansko-hercegovačkog društva i države. Umjesto koalicionog sporazuma, pobjedničke etničke stranke primjenjuju model partnerstva za vršenje izvršne vlasti. U tom modelu funkcionišu međustranačka saglasnost i to samo u jednom pitanju: podjela resora u vladi, ministarstvima i javnim državnim preduzećima i ustanovama. Zbog nepostojanja stabilne, i na osnovu koalicionog sporazuma, formirane vlade Parlament Bosne i Hercegovine gubi svoju moć u donošenju zakona. Moć Parlamenta uzurpiraju vođstva tri etničke stranke. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donosi veoma mali broj zakona: 10-20 zakona godišnje. Istovremeno, parlamenti država koje su u procesu integracije u Evropsku uniju, donose godišnje više stotina zakona. Posmatrano u cjelini, državom Bosnom i Hercegovinom upravljaju tri etničke stranke i to u političkoj suprotstavljenosti i sa stalnim političkim sukobljavanjem. Zbog toga nema uspješnog socijalnog i ekonomskog razvoja, nema zapošljavanja omladine. Građani rješenje nalaze u ekonomskoj emigraciji i zapošljavanju u zemljama Evropske unije. Tako je u proteklih pet godina, zapravo od 2015. do 2020. godine, iz Bosne i Hercegovine emigriralo preko 200.000 bosanskohercegovačkih državljana. Razlozi za njihovo iseljavanje nisu samo ekonomska egzistencija, već sve više društvena i politička

---

<sup>10</sup> Milorad Dodik je kao predsjednik Saveza nezavisnih socijaldemokrata izabran 1998. godine za predsjednika Vlade Republike Srpske, kao lider opozicije koja se borila protiv Karadžićeve politike ekstremnog nacionalizma. Ali od 2006. godine, Milorad Dodik mijenja svoju politiku i postaje etnonacionalista koji negira opstojnost države Bosne i Hercegovine. Posljednjih 15 godina u kontinuitetu Milorad Dodik zagovara politiku otcjepljenja Republike Srpske od Bosne i Hercegovine i time otežava provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma i integraciju Bosne i Hercegovine u EU i NATO savez.

nestabilnost i opšta nesigurnost<sup>11</sup>. I pored toga, u svim istraživanjima javnog mnijenja, 75% građana Bosne i Hercegovine izražava volju da njihova zemlja postane članica Evropske unije.

Drugo ograničenje koje sadrži Dejtonski ustav BiH odnosi se na *unutrašnje političko-teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine*. To ustrojstvo je izvedeno tako da ga čine dva entiteta: Federacija BiH i Republika Srpska, te Brčko distrikt. Entitet Federacija BiH ima multietnički sastav. U Federaciji BiH živi 70,4% Bošnjaka, 22,44% Hrvata te 2,55% Srba. Republika Srpska, kao drugi entitet, je skoro jednoetnički entitet. U njoj žive: 81,51% Srbi, zatim 13,99% Bošnjaci i 2,31% Hrvati. U zemlji koja vijekovima ima etnički izmiješano stanovništvo na cijeloj svojoj teritoriji, usljed ratnih posljedica u vidu etničkog čišćenja i etničkog grupisanja stanovništva, uspostavljena su (neprirodno) dva entiteta na etničkoj osnovi. Entitetima je Dejtonskim ustavom osiguran širok obim nadležnosti u odnosu na institucije države Bosne i Hercegovine koje imaju nedovoljnu nadležnost.

Uz sve to, zadržano je pravo na entitetsko glasanje i entitetsku saglasnost u procesu donošenja zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Zbog toga nastaju povremene blokade u odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini BiH. Gledano u cjelini dvoentitetsko teritorijalno-političko ustrojstvo Bosne i Hercegovine, izvedeno na etničkoj osnovi, ograničava mogućnost optimalnog funkcionisanja i razvoja države Bosne i Hercegovine, otežava unutrašnju integraciju države i njenu integraciju u EU.

##### *5. Dejtonski mirovni sporazum i politička budućnost BiH*

Nakon troipogodišnjeg ratnog stradanja, ljudi, privrednih i kulturnih dobara, došao je mir građanima Bosne i Hercegovine uspostavljen Dejtonskim mirovnim sporazumom. Radost građana u danima proglašenja Dejtonskog mirovnog sporazuma bila je vidna u svim gradskim i seoskim naseljima Bosne i Hercegovine.

Dolazak i razmještanje mirovnih vojnih snaga u Bosnu i Hercegovinu odvijalo se ubrzano i uspješno. Vojna dejstva i sukobi su odlazili u historijsku prošlost. Građani su dugo čekali, naročito u Sarajevu i drugim gradovima, mirne noći, noći bez granata i mirne dane za sebe i

---

<sup>11</sup> U zaključcima Studije o emigracijama – Bosna i Hercegovina, se navodi: „Percepcija političke nestabilnosti, lošeg ekonomskog stanja u zemlji i institucionalne neefikasnosti jesu faktori koji najviše doprinose visokim tendencijama emigracija iz zemlje.“ Studija o emigracijama(2019) Grupa autora, Urednik Akademik Muris Čičić, ANUBiH, Centar za sistemska istraživanja, Knjiga 4, Sarajevo, str. 118.

svoju djecu. Obzirom na to da je Dejtonski mirovni sporazum postignut pod vođstvom Administracije Sjedinjenih Američkih Država i potpisan uz prisustvo predstavnika Sjedinjenih Američkih Država i članica Kontaktne grupe, ovaj Sporazum je dobio snagu međunarodnog geopolitičkog okvira za uspostavljanje i izgradnju mira u Bosni i Hercegovini.<sup>12</sup> Radi se o tome da je izgradnja mira u Bosni i Hercegovini i izgradnja institucija države Bosne i Hercegovine dobila internacionalnu osnovu i podršku.

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma nastupilo je postdejtonsko vrijeme. U proteklih 25 godina u Bosni i Hercegovini se odvijalo, istovremeno, više društveno-historijskih procesa. Glavni proces je uspostavljanje i učvršćivanje mira. I pored brojnih teškoća u socijalno-ekonomskom položaju građana, nisu nastajali veći konflikti na socijalnoj osnovi koji bi ugrožavali mir jer građani BiH zbog patnji u ratu posjeduju snažnu volju za mir i međuetničku toleranciju.

Drugi važan društveno-historijski proces je *postsocijalistička tranzicija bosanskohercegovačkog društva*. Tranzicija vodi ka strukturnim promjenama unutar kojih će se razvijati tržišna privreda, politički pluralizam, parlamentarna demokratija i zaštita ljudskih prava po evropskim i međunarodnim standardima.

Treći društveno-historijski proces označava *demokratsku konsolidaciju* unutar koje jačaju demokratska parlamentarna tijela i u tom kontekstu izgradnja državnih institucija.

Četvrti proces odnosi se na započeti *historijski put integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO-savez*. Uz angažovanje i podršku predstavnika međunarodne zajednice, Bosna i Hercegovina je izvela više reformi koje su joj omogućile da dobije Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom 2008. godine. Bosna i Hercegovina je u svojim parlamentarnim tijelima: državnim i entitetskim izgradila konsenzus o strateškom interesu za integraciju države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO savez. U historijskom procesu integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO savez, usvojiće se evropska pravna stečevina koja će se ugraditi u zakone. Tako će Bosna i Hercegovina u procesu integracije u EU izgraditi institucije i kapacitete pravne države. Država postaje stabilna kad u svim aspektima svoje egzistencije osigura vladavinu prava.

---

<sup>12</sup> Međunarodni geopolitički okvir je postignut na temelju konsenzusa vodećih svjetskih sila unutar Kontaktne grupe: SAD, Ruske Federacije, Engleske, Francuske i Savezne Republike Njemačke. Tom konsenzusu se priključila i Evropska unija

Ugradnja evropskih standarda po osnovu evropske pravne stečevine u zakone Bosne i Hercegovine predstavljaće i osnovu za nove reforme. Jedna od nužnih reformi biće ustavna reforma. Unutar te reforme biće neophodno izmijeniti odredbe Dejtonskog ustava posebno u vezi sa jačanjem kapaciteta i nadležnosti centralnih institucija države Bosne i Hercegovine: Parlamentarne skupštine, Vijeća ministara i Predsjedništva države Bosne i Hercegovine. Proširenje demokratskog kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH, zatim proširenje Vijeća ministara sa novim ministarstvima, kao i zamjena tročlanog Predsjedništva BiH sa jednim predsjednikom koji se bira u Parlamentu BiH biće nužno izvesti u fazi pregovora u otvorenim poglavljima za članstvo u EU.

Promjene unutrašnje teritorijalne organizacije biće moguće izvesti kad Bosna i Hercegovina postane članica Evropske unije i dobije nove pretpostavke za međustranački konsenzus, putem jačanja moći građanskih multietničkih stranaka. Biće nužno da taj konsenzus podrže institucije Evropske unije: Komisija, Vijeće EU i Evropski parlament jer EU prema Dejtonskom mirovnom sporazumu ima Specijalnog predstavnika u Bosni i Hercegovini sa ulogom u izgradnji mira i pružanja pomoći Bosni i Hercegovini da provede reforme u procesu integracije u Evropsku uniju.

Ustavne reforme zadiru i u geopolitičke aspekte opstojnosti i razvoja države Bosne i Hercegovine. Zbog toga će biti neophodna pomoć međunarodne zajednice i Evropske unije da država Bosna i Hercegovina izvede ustavnu reformu. Sve dok Bosna i Hercegovina ne bude pozvana da postane punopravna članica Evropske unije, nužno je angažovanje međunarodne zajednice što podrazumijeva i primjenu Bonskih ovlasti. Odustajanje od primjene Bonskih ovlaštenja od 2009. godine dovelo je do jačanja društvenih snaga koje su protiv opstojnosti države Bosne i Hercegovine i njene integracije u Evropsku uniju i NATO-savez. Bez članstva države BiH u EU i NATO-savezu nije moguće učvrstiti mir u Bosni i Hercegovini.

Politička budućnost države Bosne i Hercegovine ima svoju historijsku putanju primarno unutar izvođenja procesa integracije u Evropsku uniju i NATO-savez. Sa postizanjem članstva u Evropskoj uniji i NATO-savezu, otpadaju sve etnonacionalne politike koje dovode u pitanje opstojnost države Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina ima prirodne i ljudske potencijale, egzistira geografski na evropskom prostoru i ima kulturološka svojstva istovjetna drugim zemljama članicama Evropske unije i na toj osnovi joj pripada mogućnost da se razvija kao pravna država sa svim pretpostavkama za opstojnost, stabilnost i samoodrživost.

Prema tome, istorijski ishod provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma je postizanje članstva države Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji i NATO-savezu.

Kao pitanje svih pitanja, postavlja se, nakon 25 godina provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, nužnost ubrzanja integracije države Bosne i Hercegovine u evroatlantske institucije. Javlja se nužnost da institucije Evropske unije, posebno Evropska komisija i Evropski parlament, zbog geopolitičkih promjena u Evropi i svijetu, i zbog učvršćenja mira, pruže veću političku, ekonomsku i tehničku pomoć ubrzanju integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, kako bi država Bosna i Hercegovina ispunila uslove za članstvo u Evropskoj uniji do 2030. godine. U iskazivanju te pomoći, Specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini nužno mora kreirati jedinstvenu agendu provođenja reformi i novi okvir za uspostavljanje široke koalicije parlamentarnih stranaka za evropsku pravnu državu Bosnu i Hercegovinu. U tom kontekstu nužna je nakon 25 godina promjena strategije djelovanja međunarodne zajednice i Evropske unije u Bosni i Hercegovini.

#### **IV. KARAKTERISTIKE USTAVNOG MODELA BOSNE I HERCEGOVINE**

Na koji način okarakterisati Ustav, odnosno Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, jer, uobičajeno karakteriziranje i tipizacija ustava polaze od kriterija koji ustavnim teorijama služe za prvu orijentaciju u kontaktu sa ustavnom materijom. Ustav Bosne i Hercegovine (Ustav BiH), kao Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir<sup>13</sup> u Bosni i Hercegovini (tzv. Dejtonski mirovni sporazum), predstavlja sastavni dio *međunarodnog ugovora*. Iako je u završnoj odredbi preambule Ustava BiH normirano da „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav“, ipak se ne može tvrditi da je riječ o nedvojbenom izrazu „suverenosti naroda“, jer Ustav nije donio (niti ratifikovao) bosanskohercegovački suvereni organ.

Donošenjem Ustava BiH odstupilo se od svih dosadašnjih ustavnih rješenja: kao primarni subjekti u procesu donošenja najviših pravnih i društveno-političkih odluka, na uštrb

---

<sup>13</sup> Opšti okvirni sporazum je zajedno sa 12 aneksa (*Annexe*) separatnim sporazumom o parafiranju i popratnim pismom („*Side Letters*“) parafiran 21. 11. 1995. u američkoj vojnoj bazi Wright-Patterson/Dayton (Ohio/USA), a formalno je potpisan 14. 12. 1995. u Parizu. Istog danasu na snagu stupili Opšti okvirni sporazum i njegovih 12 aneksa. Kopija originalnog sporazuma sa originalnim potpisima je objavljena u ILM 35 (1996), str. 75 i dalje.

građana nametnule su se etničke zajednice. Nadalje, savremeni ustavi trebaju biti aktuelni i ne smiju kočiti društveni razvoj. Međutim, kada je riječ o Ustavu BiH, teško da se može reći da važeće ustavne odredbe predstavljaju garante za pokretanje i realiziranje društvenih promjena. Naprotiv. Ustavnim odredbama, za koje se smatralo da su privremenog karaktera, ne osigurava se razvoj bosanskohercegovačkog društva, niti se osigurava vršenje javne vlasti na temelju principa narodne suverenosti i vladavine prava.<sup>14</sup>

Ustav BiH spada u kategoriju krutih ustava, odnosno u onu kategoriju „(pisanih) ustava za čije je donošenje i/ili promjenu propisan posebni, kvalificirani postupak različit od zakonodavnoga“. Na temelju člana X/1 Ustava BiH određeno je da „Ustav može biti mijenjan i dopunjava odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu“. Poput većine savremenih krutih ustava, i Ustav BiH sadrži tzv. „klauzulu o vječnosti“, odnosno odredbu kojom se zabranjuje mijenjanje određenih ustavnih normi. S tim u vezi, čl. X/2 Ustava BiH određeno je da se niti jednim amandmanom na Ustav ne može „eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba“. Ovakav pristup ustavnim garancijama osnovnih prava istovremeno predstavlja i garanciju demokratije<sup>15</sup>.

Ovakva tipizacija smješta konkretan ustav u određeni kontekst kako bi se odredila pozicija ustava u koordinatama teorijskih idealtipova. One ne govore ništa ili, u najboljem slučaju, sadrže vrlo malo informacija o sociološkom supstratu države i obrazovanju političkog jedinstva na pozadini visoko normativiziranog političkog akta kakav je ustav. Moderna demokratska država je postala element globaliziranog industrijskog društva. U procese obrazovanja jedinstva države i državne volje ulaze i „globalni“ konflikti, ali tako da oni upravo ovdje, u državi, moraju biti „izneseni“ i „prerađeni“. Ako su društvene grupe uzajamne konflikte ranije iznosile unutar ili izvan čvrstih okvira državnog uređenja, danas se njihova nastojanja i očekivanja odnose neposredno na državnu vlast i na njen centar, naime, na državu koja, i kojom se, vlada i upravlja. Politička sukobljavanja su ranije bila domen ograničenih slojeva, ona su otvaranjem opšteg izbornog prava, koje im osigurava uticaj, postala domen masa. Država više ne podrazumijeva postojanje samo jednog ili jedinstvenog subjekta vladavine. Doda li se znanstveni, tehnički i industrijski razvoj, koji ide ruku podruku sa porastom stanovništva, promjenama uslova života specijalizacijom i raspodjelom rada i

---

<sup>14</sup> Dženeta Mirašćić, „Narodni suverenitet i princip vladavine prava u savremenoj državi naciji, sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“, *Vladavina prava i pravna država u regionu*, Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa 2013. godine na Palama, Istočno Sarajevo 2014, str. 268-298.

<sup>15</sup> L.Ferrajoli, *Ustavna demokratija (2013)*, Revus, str.39. Dostupno na <https://journals.openedition.org/revus/2303?lang=h> 16 Čl. X/1 Ustava BiH.

njihovim posljedicama po uzajamnu ovisnost, primjećuje se porast državnih zadataka koji vodi „pluralizaciji“ i „demokratizaciji“ države.

Sve to stavlja državu pred nove zadatke. Budući da moderni privredni, socijalni i kulturni život iziskuje „brigu za blagostanje“, socijalna sigurnost i pomoć se razumijevaju kao najvažniji zadatak države. Danas nije moguće zaobići ovaj aspekt. On je, međutim, značajan i za karakterizaciju jednog ustava, budući da se na pitanje šta jeste „ustav“ može i mora odgovoriti na osnovu zadataka i funkcija koje ustav ima u stvarnosti konkretnog života. U ustavnom aktu se sastaju društveni život, političko jedinstvo i pravno uređenje. Od te se tačke karakteriziranje Aneksa 4 ne pojavljuje naprosto kao podvođenje ovog akta pod jedan doktrinalni tip prema unaprijed izabranim kriterijima, nego kao ustanovljavanje socijalne supstancije konkretnog ustavnog uređenja, kako se „država“ ne bi izolirala od sopstvene sociološke supstance. Prema tome, karakterizacija Aneksa 4. će prevazići okvir čisto akademskog uobličavanja socijalne stvarnosti, koje bi bilo samo sebi svrha i koje se ne dotiče konkretnih problema, samo ako polazi od stvarnosti historijski uvjetovanog konkretnog života. Ovdje se u tom smislu moraju u sâm analitički centar postaviti konkretna politička praksa, legitimacioni mehanizmi i vrsta normativnog uređenja koje u cjelinu stvarnosti ljudskog života uvezuje mnoštvo konkretnih interesa, težnji i ponašanja. Karakterizacija koja slijedi pred sebe stavlja upravo takav zadatak.

Bosanskohercegovački ustavni model je utvrđen u formi međunarodnog ugovora. Riječ je o presedanu koji omogućuje međunarodnopravni prodor u jedan prostor koji je upravo u smislu međunarodnog prava (član 2 br. 4 i član 2 br. 1 i 7 Povelje UN) zaštićen kao područje ekskluzivno državne odgovornosti. Budući da je bosanskohercegovačko ustavotvorstvo trebalo ostvariti dva osnovna cilja, naime, očuvati mirotvorne, samoreproduktivne i samoodržive osnove državi koja se nalazila pred nestankom<sup>16</sup> i uspostaviti modelski primjer za slične situacije<sup>17</sup>, neophodno je postaviti pitanje njegove uspješnost. Upotrebljiv odgovor je u uskoj stvarnoj ovisnosti sa karakterističnim mjestima bosanskohercegovačkog modela. Na takvim se „mjestima“ normativni obrazac ustavnog akta (Aneksa 4.) potvrđuje u konkretnoj životnoj primjeni i političkoj praksi.

---

<sup>16</sup> Stvaranje „trajnog mira“ se svaki put ističe kao primarni zadatak dejtonskog mirovnog sporazuma. Usp. npr., Zaključna dokumenta PIC, Bonn 9/10, 12. 2007 (korištena njemačka verzija u: IP 1998, str. 68 i dalje), pod X, str. 75, kao i Odluku Ustavnog suda BiH broj U 5/98 III od. 30. 6/1. 7. 2000, Sl. glasnik BiH, 23/2000, str. 472 i dalje, str. 73.

<sup>17</sup> R. Holbrooke(1998), Završiti rat, Šahinpašić, str. 234: „Dayton‘ je ozbiljno predložen za Sjevernu Irsku, Kipar, Kašmir, Srednji istok i druge gnojne čireve.“

Osim ovoga, postoji i drugi razlog koji se razaznaje kao konkretno pitanje obima i vrste reforme postojećeg ustavnog modela. Budući da se dijagnoza bosanskohercegovačkog društvenopolitičkog stanja svodi na „opštu krizu“, to se vrsta i razmjeri ovakve krize dovode u direktnu vezu sa ustavnim modelom. Dok bi se kao nesporan morao uvažiti zahtjev za njegovom promjenom, ostaju sporni tip i obim promjene: amandmansko dotjerivanje dejtonskog modela ili potpuno novi ustav. Podsjetimo li se na brojne inicijative, okrugle stolove i naučne skupove iza kojih nakon 2004. godine ostaje nedvosmislen zahtjev da se promijeni ili ukine dejtonski ustav kako bi se nadomjestio drugim ustavnim modelom, pokazaće se stvarni razmjeri ustavne krize.

Već je na petogodišnjicu Dejtonskog sporazuma *N. Pabrić* pledirao za ustavne reforme u svrhu uspostave racionalne političke zajednice umjesto postojećeg konstitucionalno-političkog eksperimenta. U prvoj polovini 2003. je Socijaldemokratska partija BiH započela kampanju za ustavne promjene, nastavljena je organiziranjem rasprava i okruglih stolova, zaokružena formulacijom stavova SDP-a o potrebi promjene ustava aprila 2006.

Nužnost promjena su nagovještavala i upozorenja da Republika Srpska predstavlja nepromjenjivu činjenicu. Ovdje nije riječ o naučnom stavu, nego o onom tipu političkih parola koji dokumentira prikrivenu spoznaju o neophodnosti ukidanja entiteta – onako kako je, npr., snaga zaklinjanja u „jedinственu, suverenu i nedjeljivu Republiku BiH“, obrnuto proporcionalno, dokumentirala njen nestanak.

Izvjestan red je unio stav Evropske unije s polovine 2005. godine, da je sadašnje uređenje BiH neprihvatljivo. Nakon konferencije u Briselu (12/13. novembar 2005) o nadogradnji Dejtonskog ustava, a zatim vašingtonskog skupa u organizaciji američkog Instituta za mir, krajem novembra 2005. su uslijedili sarajevski pregovori vodećih političkih partija o obimu i vrsti promjena Aneksa 4. Rezultat je postao vidljiv u martu 2006. godine, kada je Predsjedništvo „Odlukom o utvrđivanju amandmana na Ustav BiH“ (br. 01-011-398-3/06 od 25. marta 2006) Parlamentarnoj skupštini BiH dostavilo Prijedlog Amandmana na razmatranje; Skupština je nakon kontroverzne diskusije na sjednici od 28. aprila 2006. godine odbila amandmanske prijedloge – za usvajanje amandmana nije postignuta većina od 28 glasova, nedostajala su dva glasa. Sve u svemu, čini se nespornim da je dejtonsko ustavno ustrojstvo nezadovoljavajuće.

Naime, izmjena ili zamjena Ustava BiH iziskuje detaljniju analizu pravnih, političkih ili ekonomskih aspekata; analizu koja je oslobođena političkih kalkulacija ili nacionalističkih ideologema. Još jedan argument u prilog tezi da bi karakterizacija aktuelnog ustavnog modela mogla predstavljati bitan doprinos razjašnjenju dileme: novi ustav ili promjene postojećeg. Nakon analize nekoliko prethodnih pitanja Dejtonski ustavni model će biti karakteriziran na osnovu nastanka važećeg ustava i na osnovu konkretnih organizaciono-pravnih rješenja iz Aneksa 4. Tako će se dobiti skup karakteristika čije vrednovanje omogućuje načelan stav o uspješnosti međunarodnopravnog ugovaranja nacionalnog ustava i putevima reforme postojećeg ustavnog modela.

### *1. Organizaciono-pravne postavke Aneksa IV. Ustava BiH*

U središtu organizacionog dijela Aneksa 4. se nalaze instrumenti za očuvanje raspodjele državnog teritorija i etniziranog ustavnog ustrojstva. Njegov praktičan rezultat, a time i prva ustavna karakteristika, jeste *etnička konsenzus- demokratija*. Državni dvodomni parlament i državno Predsjedništvo koje se bira na četiri godine su u potpunosti prilagođeni ovakvim potrebama. Uvezivanje etničkog i demokratskog načela u član IV/1 Aneksa 4 za izbor srpskih, bošnjačkih i hrvatskih predstavnika u Dom naroda Parlamentarne skupštine postavlja delegate u Domu naroda u funkciju teritorijalno i etnički legitimiranih predstavnika svakog „konstitutivnog naroda“. Ništa drugo ne može vrijediti za članove državnog Predsjedništva (član V), ali ni za praksu izbora članova Ustavnog suda BiH<sup>18</sup>(član VI/1). Ako se ovom doda teritorijalna komponenta koja snažno dolazi do izražaja u legitimacionim postupcima srpskih predstavnika u državnim tijelima, jasno se vidi da se svaki put srpstvo stapa sa Republikom Srpskom, hrvatstvo i bošnjaštvo sa Federacijom, tako da izabrani predstavnici u cjelokupnom sistemu egzistiraju kao ekskluzivni predstavnici konkretnog naroda koji je teritorijalno zaokružio vlastiti politički prostor. U području nadležnosti ovih organa će se odluke donositi kao „dogopolitički, ali i opšti javni diskurs, u opticaju je floskula o „dogovoru“ ili „sporazumu naroda“ – dogovor, koji podrazumijeva demokratske procedure

---

<sup>18</sup> Iz doslovnog ustavnog teksta se ne vidi da je za izbor sudija Ustavnog suda presudna etnička pripadnost. Kako dvojicu sudija bira Skupština RS, a četiri Zastupnički dom Federacije, ustalila se praksa da se svaki put biraju Srbi iz RS, a Bošnjaci i Hrvati iz Federacije BiH. Pri tome pojedini akti Suda računaju sa sudijama iz reda konstitutivnih naroda, npr. član 42 (prisustvo plenarnim sjednicama), član 88 (izbor predsjednika rotacijom) Poslovnika Ustavnog suda (prečišćeni tekst); čl. 42 (prisustvo plenarnim sjednicama), 87 (izbor predsjednika rotacijom), 88 (nadmještanje predsjednika Suda) Pravila Ustavnog suda BiH, Sl. gl. BiH broj 60/2005.

pri izboru etničkih predstavnika, ali odluke iz nadležnosti pojedinih organa veže za njihov konsenzus<sup>19</sup>. Rezultat je otrežnjujući: „Unutar BiH nema minimum dogovora.“<sup>20</sup>

## 2. Etno-determinizam

Sljedeća karakteristika Aneksa 4 je *etnički determinizam*. On je noseći princip skupštinskog rada i konstitutivan je za ustavnopravnu regulaciju instituta zaštite vitalnih interesa. Prema njemu, svaka odluka Parlamentarne skupštine (član IV/3 lit. d]) i Predsjedništva (član V/2 lit. d]) može biti proglašena za destruktivnu po vitalne interese jedne etnije. Ako, načelno, svako pitanje može biti proglašeno destruktivnim, nije samo unesen vetomodel u rad državnih tijela nego postoji i produženi efekt u Predstavničkom domu koji bi – bar prema intenciji ustavnog rješenja – morao predstavljati državljane, dakle, apstraktne građane.

Opšta prožetost etničkim determinizmom se pokazuje u području zajedničkih nadležnosti Parlamentarne skupštine (član IV/4, iz područja odobravanja državnog budžeta, finansiranja državnih institucija, donošenja zakona za provođenje odluka Predsjedništva ili funkcija Skupštine, iz područja ratifikacije međunarodnih ugovora, odnosno u svim područjima koja se prenesu u njenu nadležnost). One ne mogu biti izvršene bez saglasnosti Doma naroda. Nije teško zamisliti da će se ovim putem etnički determinizam u navedenim područjima uspostaviti u racio donošenja političkih odluka. Upravo zbog toga mora biti istaknut kao bitna značajka bosanskohercegovačkog parlamentarizma. Ona je uspostavljena upravo rješenjima Aneksa 4.<sup>21</sup>

## 3. Asistencija izvana

Internacionalne organizacije se pojavljuju u različitim oblicima – sve su dogovorene ustavnim i vanustavnim sporazumima – kao neka vrsta ustavnog staratelja i nosioca posljednje odluke, kao „okupaciona snaga“ koja štiti narod od sebe samog, odnosno od vječnog rata svih protiv svih. Internacionalna komponenta djeluje direktno na ostvarenje

---

<sup>19</sup> Primjera je mnogo, tipično je objašnjenje R. Kuzmanovića u funkciji predsjednika RS: „Za svako moguće poboljšanje dejtonskih rješenja potreban je unutrašnji konsenzus. Promjene mogu biti sprovedene samo u potpunoj saglasnosti sadašnjih entiteta i triju konstitutivnih naroda i po Ustavom predviđenoj proceduri“ (intervju, Nezavisne novine, 20. 7. 2008).

<sup>20</sup> M. Lajčak, visoki predstavnik za BiH, prema Nezavisne novine, 14. 10. 2008.

<sup>21</sup> U tom pravcu s odgovarajućim argumentima *N. Pobrić*, Neka načelna pitanja unutrašnjeg i vanjskog suvereniteta Bosne i Hercegovine, *Pravna misao*, 3-4/2001, str. (32 i dalje) 38; *Vitzthum/Mack* (fn. 137, str. 101) govore o „etnički temperiranoj“, odnosno o „etnički falsificiranoj“ (ethnisch verfälschte) demokratskoj shemi.

ustavnog cilja, naime, na garanciju i osiguranje trajnog mira, kao i na stabilizaciju cjelokupnog državnog života. Stabilizirajuće kompetencije obuhvataju tri komponente: vojnu komponentu (IFOR/SFOR/EUFOR),<sup>22</sup> civilnu komponentu<sup>23</sup> (PIC i Visoki predstavnik za BiH) i komponentu internacionalne zaštite ljudskih prava<sup>24</sup>. Nije isključeno da je prisustvo međunarodne zajednice produkt svijesti o nemogućnosti samostalnog funkcioniranja cijelog sistema.<sup>25</sup>

Međutim jasno je da model karakterizira asistencija izvana. Ona je prisutna pri donošenju zakona o kojim se ustavnim mehanizmima nije moguće usaglasiti, pri uklanjanju iz javnih službi osoba koje pravni sistem po sebi ne može odstraniti, kao i pri javnom komuniciranju autoritetom posljednje odluke, koji ne posjeduje nijedna domaća politička institucija<sup>26</sup>. Uz sve ovo dolaze internacionalne sudije Ustavnog suda koje imenuje predsjednik Evropskog suda za ljudska prava – oni u dosadašnjoj praksi nisu samo djelovali kao najvažnija poluga odlučivanja nego i kao posebni odgojitelji u pravnodržavnoj kulturi. Iz toga se vidi da pravo na uplitanje međunarodne zajednice pokriva područja od humanitarne pomoći do obnove privrede, od osiguranja zaštite ljudskih prava do donošenja zakona ili poništavanja odluka zakonodavnih i upravnih tijela. Ako dodatno uzmemo u obzir da je Visoki predstavnik slovom Aneksa 10. (član 5) posljednja instanca za tumačenje sporazuma o civilnom provođenju mirovnog rješenja, mora se zaključiti da asistencija izvana do te mjere prožima ustavni sistem oblikovan prema Aneksu 4 da je njegovo uredno funkcioniranje u uskoj vezi sa vanjskim faktorom – riječ je, dakle, o bitnoj ustavnoj karakteristici.

---

<sup>22</sup> Savjet sigurnosti je Rezolucijom 1785/2007 utvrdio da su trupe Evropske unije, pod pretpostavkom nastavljenosti prisutnosti NATO-a, pravni nasljednici SFOR-a. Usp. također, Aneks 1 A s obzirom na IFOR; o statusu i mandatu usp. *Dörr* (fn. 137), str. 157 i dalje.

<sup>23</sup> Steering Board, Vijeće za implementaciju (PIC/Peace Implementation Conference) predstavlja najvišu civilnu komponentu. S njom Visoki predstavnik, čije su kompetencije izvedene iz Aneksa 10, koordinira vlastiti rad – stara se o provođenju sporazuma i predstavlja posljednju egzekutivnu i legislativnu instancu. Pregled na homepage Visokog predstavnika pod <http://www.ohr.int/hr/>.

<sup>24</sup> Direktno se primjenjuje Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava (član II/2 Aneksa 4) i izuzeta je iz mogućih ustavnih promjena (član X/2 Aneksa 4). Zaštita ljudskih prava je međunarodnopravno osigurana Aneksom 6. Uz to je BiH obavezana da ratificira, sve u svemu, 15 međunarodnih konvencija navedenih u Aneksu 1 uz Aneks 4 (Ustav). Konačno, u Okvirni sporazum se ubrajaju i Komisija za ljudska prava iz Aneksa 6 i njen Sud za ljudska prava koji je u postratnom periodu odigrao značajnu ulogu u otklanjanju grubih povreda ljudskih prava, ali i u doedukaciji bosanskohercegovačkih pravnika koji su iz izrazito slabog socijalističkog obrazovanja u području konkretne zaštite ljudskih prava ulazili u područje primjene ustavnih normi o zaštiti osnovnih prava.

<sup>25</sup> A. Izetbegović: „Ni ova vlast bez direktne pomoći međunarodne zajednice neće moći ništa učiniti“ (intervju, Slobodna Bosna, 22. 3. 2001).

<sup>26</sup> Instrukтивan pregled Ch. J. Ebner, *The Bonn Powers – Still Necessary* (2004), <https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/nda/0000879/0000879.pdf>, str. 118 i dalje.

#### 4. Suverenitet

U uskoj vezi sa ovom osobinom stoji i *gubitak državnog suvereniteta* kao karakteristično ustavnopravni element.<sup>27</sup> Pojam suvereniteta ovdje neće biti definiran, budući da je u opštoj teoriji prava, prema klasičnoj diobi na unutrašnji i vanjski suverenitet uspostavljen konsenzus o pojmu suvereniteta kao svojstvu državne vlasti koja uključuje sposobnost da se prema unutra konstituiraju kao nedjeljiva i najviša, a da prema vani nastupa kao ravnopravan subjekt internacionalnih odnosa.<sup>28</sup> Dok je vanjski suverenitet izričito normiran i u ime očuvanja državnog kontinuiteta, u osnovi, sačuvan, to je unutrašnji suverenitet obesnažen. On je izgubljen u oba bitna elementa, i kao organski suverenitet, i kao primat države nad entitetima.

Pod organskim suverenitetom se, u smislu opšte teorije države, razumijeva posjedovanje najviše kompetencije, da se snagom ustava odlučuje o sadržaju normi i pojedinačnih nadležnosti, ali ne i pravo da se raspolaže temeljnim ustavnim odlukama, posebno onima koje konstituiraju državne/ustavne organe. To bi značilo da je između mnoštva državnih organa suveren onaj koji je u stanju djelotvorno izvršiti odlučujuću („najvišu“) kompetenciju. Takva sistematika je korisna, jer se pomoću nje mogu uspostaviti kriteriji za određivanje organizacionih tipova država. O apsolutnoj monarhiji ili diktaturi će se, npr. raditi svaki put kada se slovom konkretnog ustava takva kompetencija dodijeli pojedincu; o demokratiji može biti riječi ako ona pripada cjelini građana i u tom smislu može se govoriti o neposrednoj demokratiji itd. Za naš predmet je takva tipizacija upotrebljiva, budući da se na njenoj pozadini može provjeriti u kojoj su mjeri državni organi zaista centri najviših (suverenih) odluka i njihove primjene.

U ustavnom sistemu BiH, ako se isključe kompetencije Visokog predstavnika, ne nazire se takav suveren organ: državne ustanove raspolažu srazmjerno uskim kompetencijama, a pretpostavka nadležnosti je prenesena na entitete (član III); Predsjedništvo, Parlamentarna skupština i Savjet ministara dijelom stoje u izoliranom krugu kompetencija, dijelom su postavljeni u odnos uzajamne ovisnosti, ali tako da se – u cjelini – ne može govoriti o posebnom pozicioniranju jednog od navedenih organa u smislu posjedovanja najviše nadležnosti. Budući da je ona rezervirana za Visokog predstavnika, jasno je da se prema samom Aneksu 4. ne konstituiraju unutrašnji organ-suverenitet. Misli se na političke snage koje faktički posjeduju moć da pomjere same fundamente ustavnog

<sup>27</sup> S. Maslo, „Kompromisi su bili nužni“, Neki aspekti ograničenja suvereniteta Bosne i Hercegovine, Most br. 130/2000.

<sup>28</sup> E. Šarčević (1995), „Suverenitet - pojam i modeli“, Pravna misao, Sarajevo, str. 50 i dalje; instruktivan pregled Trnka, str. 171.

uređenja i postave osnove novog ustava (kako je to, npr., 1990/92. provela SDS urušavajući ustavni sistem Republike BiH). Takva snaga se danas ne nazire, čak ni bezazlene reforme ustavnog ustrojstva (kakav je posljednji pokušaj iz 2006) u konstelaciji političkih snaga i odnosa koje uspostavlja Aneks 4 nisu mogle biti provedene.

I ovdje se, iznova, pogled upire prema administraciji OHR-a kao vrhovnom suverenu i mogućem ustavotvorcu. Međutim, ne smije se zaobići ni diktat koji je u posljednjem pokušaju dolazio iz USA – samo argument više u prilog tezi o gubitku unutrašnjeg suvereniteta. Stvar je nešto kompliciranija sa *saveznom državnošću*, kako ju je konstituirao Aneks 4. Problem suvereniteta se u osnovi može postaviti s obzirom na odnos države i entiteta. Ustavni sud BiH zaključuje da entiteti nisu države i da su, prema članu III/2 Ustava, podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine. Ovakav stav dijeli i dio jurisprudencije koja polazi od supremacije Ustava BiH nad ustavima entiteta. Da bi ovakav zaključak bio uvjerljiv i pravno nesporan, neophodna je izričita norma ili propis koji pri međusobnim kolizijama između entiteta, ili između entiteta i države, određuje primat državnog prava nad entitetskim („kompetencija-kompetencije“), a takvog propisa u Aneksu 4. nema.

Spomenuti zaključak Ustavnog suda počiva na generalnom primatu državnog ustava nad ustavima entiteta i na nekako nategnutom tumačenju jednog propisa o entitetskoj nadležnosti koji zahtijeva pridržavanje suvereniteta BiH prilikom uspostavljanja posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama, saglasnost Parlamentarne skupštine za sklapanje entitetskih međunarodnopravnih ugovora i za preuzimanje međunarodnih finansijskih obaveza koje su nastale bez saglasnosti Parlamentarne skupštine. Primjetno je, međutim, da ustavna premisa prema kojoj Republika BiH nastavlja svoje postojanje pod novim zvaničnim imenom (član I/1) nije adekvatno poduprijeta ustavnim propisom koji, u smislu kolizione norme, određuje primat države nad entitetima. Valja imati na umu da se ovdje radi o tumačenju koje je, kao i svako tumačenje, dorada doslovnog teksta; problemi sa raspodjelom zakonodavne, upravne i sudske nadležnosti, kako je to tipično za saveznu državnost, u slučaju spora, u nedostatku izričite kolizione norme, moraće se rješavati s obzirom na ustavna načela ili na ustavne stavove, ili izvoditi na osnovu opšteg primata ustava – kako je to do sada bio slučaj. To je nesiguran i u uslovima etničkih napetosti koje se stapaju sa teritorijalizacijom rizičan put. Rizik može biti otklonjen samo jasnom odredbom o pravnom „suverenu“. Ključno pitanje jeste da li državno pravo u slučaju kolizije isključuje važenje i primjenu entitetskog prava, odnosno u kakvom rangu stoje entitetski i državni pravni krug. Ovo pitanje nije riješeno tekstom Aneksa 4., tako da se problem suverena u uzajamnom odnosu države i

entiteta (posebno s obzirom na pretpostavku nadležnosti entiteta i vrlo uzak krug državnih nadležnosti) ostavlja otvorenim.

Ukoliko svemu navedenom dodamo pitanje nosioca suvereniteta, moramo se vratiti na tezu „konstitutivnih naroda“ i „njihovih entiteta“ – na državnom nivou nijedan od takvih konstitutivnih naroda ne posjeduje sociološki suverenitet, odnosno sposobnost da izgledima na prinudu obezbijedi provođenje odluka/zakona. Entitetski ustavi, nakon noveliranja po odluci Ustavnog suda o konstitutivnim narodima, normativno izjednačavaju etnije kao „suvlasnike“ entiteta i ovo osiguravaju odgovarajućim institucionalnim garancijama. Međutim, politička retorika i svakodnevni politički rituali, ali i odomaćeni nazivi za entitete koji cirkuliraju u dnevnoj štampi, leksici i ozbiljnijim znanstvenim analizama Republiku Srpsku identificiraju kao vlasništvo srpskog, a Federaciju hrvatskog i bošnjačkog naroda – entiteti se, prema tome, ne definiraju prema ustavnopravnom statusu, nego prema stvarnim pozicijama moći. Time je približno, i nešto tačnije od entitetskih ustavnih proklamacija, određen stvarni nosilac suvereniteta. Ovakva dijagnoza ponovo nas vraća na „vanjskog suverena“ koji na državnom nivou može izdejsstvovati bezuslovno poštovanje pravnih normi i djelovati kao sociološki/stvarni suveren.

Ilustrativan primjer je neuspjeh „hrvatske samouprave“ (proglašena u Mostaru 3. 3. 2001) odnosno hrvatsko otkrivanje referenduma u dejtonskom ustavnom konstruktu koje je uslijedilo po uputama „Hrvatskog narodnog sabora“, a proveden je na dan državnih izbora (11.11. 2001). Model je jednostavan: „Ja kažem ovdje, danas u Tuzli, Federacija je postala muslimanski entitet i za nas je ona prošlost“.<sup>29</sup> Uskoro je uslijedila Jelavićeva smjena i zabrana obavljanja svake javne funkcije njemu i nekolicini prvaka HDZ-a. Samouprava se istopila pod pojačanim prisustvom SFOR-a i kontrolom finansijskih tokova koji su funkcionirali po odvojenim računima; hrvatske račune je kontrolirao HDZ. Hrvatska samouprava je, i to je suština jednostavnog obrazloženja njenog neuspjeha, predstavljala *neustavnu formu političkog organiziranja*; zabrana je povezana sa djelovanjem dužnosnika HDZ-a suprotno Dejtonskom mirovnom sporazumu. Oni su, prema objašnjenju tadašnjeg Visokog predstavnika Petriča, podrivali ustavni poredak Federacije i države BiH proglašavanjem *nezakonite*, paralelne strukture u BiH. *Petričevim* riječima: „Drugog izlaza nije bilo. Jelavić i ostali su djelovali u pravcu podrivanja Dejtonskog sporazuma već dugo, kako bi zaštitili svoje privilegije. Oni su širili strah među Hrvatima u BiH tvrdeći da taj narod nije ravnopravan sa ostalima. To je argument koji su u prošlosti koristili nacionalističke vođe

---

<sup>29</sup> A. Jelavić, predizborni skup HDZBiH, prema *Oslobođenju* od 4. 11. 2000.

i nema potrebe da vas podsjećam da se rat na prostoru bivše Jugoslavije temeljio na ovom argumentu“.<sup>30</sup>

Neuspjeh „hrvatske samouprave“ ukazuje na uzajamnu ovisnost ustava i sociološkog suvereniteta, odnosno vojno-policijske prinude koja je lojalna i podređena ustavu. Jer, suštinsko svojstvo suvereniteta obrazuje sposobnost da se – prinudno ili ozbiljnim izgledima na prinudu – obezbijedi efektivna primjena sopstvenih odluka. Tako zakonitost/ustavnost ostaju prazne formulacije ukoliko iza njih ne stoji izgled na prinudno provođenje za to opunomoćenih, visoko autoriziranih državnih organa (npr., parlamenta ili ustavnog suda). Kada je Visoki predstavnik Petrič utvrdio da „*Jelavić sâm sebe stavlja izvan ustavnog okvira*“ on je u osnovi opisao tajnu uspjeha srpskog „plebiscita“ iz 1991. godine. Naime, tadašnje plebiscitarno obraćanje jednoj fiktivnoj etničkoj cjelini koja se nije mogla definirati ondašnjim standardima ustavnog i izbornog prava protiv sebe nije imalo međunarodnu zajednicu, nego funkcionere SDA i HDZ. I jednim i drugim je nedostajala integralistička politička filozofija i bezrezervna lojalnost državne uprave sa vojno-policijskim snagama. Tamo gdje su imali snagu argumenata, nedostajala im je politička konsekventnost i argument snage. Ovaj put je pokušaj razbijanja jednog entiteta stvaranjem socijalnog haosa bio konfrontiran sa sociološki suverenom institucijom.

Ona istovremeno pokazuje da je pitanje unutrašnjeg suverena ostalo otvoreno i da se u konstelaciji koju određuje Aneks 4 ne može ni riješiti drukčije do pat-pozicijom „konstitutivnih naroda“, koju u izvjesnoj mjeri mogu kanalizirati jedino predstavnici internacionalne zajednice.<sup>31</sup> U tom smislu je samoodrživo društvo ili samoodrživa ekonomija u uslovima Aneksa 4. bezvrijedna floskula koju s pozicije zdravog razuma niko ne može uzimati ozbiljno.

---

<sup>30</sup> *Oslobođenje* od 7. 3. 2001.

<sup>31</sup> U tom pravcu i *Pobrič* (fn. 174), passim; usp. također, *S. Maslo*, Bosna i Hercegovina između „Principa odgovornosti“ i protektorata, *Pravna misao* broj 9-10/2000, str. 3 i dalje.

## V. IZMJENE I DOPUNE USTAVA: FORMALNI I FAKTIČKI PRISTUP

Kada je riječ o formalnim izmjenama i dopunama Ustava BiH, ustavotvorac je nedvojbeno jasan: za amandmanske izmjene nadležan je najviši suvereni organ - Parlamentarna skupština BiH. Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu.<sup>32</sup> Postupak izmjena i dopuna Ustava BiH mogu predložiti Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Predstavnički dom i Dom naroda Parlamentarne skupštine. Prijedlozi izmjena i dopuna dostavljaju se Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara na izjašnjavanje, osim u slučaju kada su oni sami predlagači izmjena i dopuna. S obzirom da je Ustav BiH istovremeno i sastavni dio međunarodnog ugovora, teorijski je moguće izmijeniti Dejtonski mirovni sporazum, pa samim tim i Aneks 4, u skladu sa odredbama Bečke konvencije o pravu ugovora iz 1969. godine<sup>33</sup>. Temeljem čl. 39 Bečke konvencije „ugovor se može izmijeniti sporazumom između stranaka“<sup>34</sup>. S obzirom na trenutnu društveno-političku klimu koja prevladava u regionu i u BiH, apsolutno je nerealno očekivati da će predviđene procedure rezultirati i promjenom Ustava, odnosno Ugovora, a samim tim i preraspodjelom „raznih izvora društvenog bogatstva i moći“, što bi, eventualno, moglo inicirati i podržati neophodne promjene u bosanskohercegovačkom društvu.

U Bosni i Hercegovini, kao demokratskoj državi koja funkcionira na temelju vladavine prava<sup>35</sup>, i bez pristupanja formalnim izmjenama ustavnih normi, moguće je da se prvobitnom tekstu ustava da odgovarajući smisao.<sup>36</sup> Naime, faktičke izmjene ustava putem ustavnih običaja, zakona, sudskih odluka i tumačenja podrazumijevaju nemijenjanje važećih ustavnih normi, koje se odgovarajućim tumačenjem (ili se uopšte kao takve ne bi primjenjivale) privode željenom standardu. Sa faktičkim izmjenama se mora postupati oprezno, posebice ako je u samom procesu izmjena i dopuna upitan konsenzus svih relevantnih demokratskih faktora koji participiraju u procesu odlučivanja. U namjeri da spriječi samovoljne i paušalne izmjene Ustava, bosanskohercegovački ustavotvorac je normirajući tzv. negativne (primarne i sekundarne) ustavne garancije onemogućio olako

<sup>32</sup> 16 Čl. X/1 Ustava BiH.

<sup>33</sup> Bečka konvencija o pravu ugovora (Vienna Convention on the Law of Treaties), BiH članica temeljem sukcesije, Sl. l. SFRJ 30/1972.

<sup>34</sup> Ibid, čl. 39

<sup>35</sup> Čl. I/2 Ustava BiH na engleskom jeziku glasi: „Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections“. Međutim, u čl. I/2 Ustava BiH (bosanska verzija) izostavljena je upotreba termina „vladavina prava“. Navedenim članom se normira da BiH funkcioniše „u skladu sa zakonom“. Usp. K. Trnka, *Ustavno pravo - Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Sarajevo 2006, s. 394.

<sup>36</sup> N. Pabrić (2000), *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar str. 69.

derogiranje ustavnih normi. Naime, negativne primarne ustavne garancije podrazumijevaju obavezu zakonodavca da u složenom legislativnom postupku izmijeni Ustav, pri čemu je izričito zabranjeno mijenjanje odredbe kojom se normiraju temeljna prava i slobode (tzv. klauzula o vječnosti).

S druge strane, negativnim sekundarnim ustavnim garancijama, koje podrazumijevaju kontrolu ustavnosti pravnih akata niže pravne snage, ustavotvorac je onemogućio primjenu akata koji nisu u skladu sa Ustavom BiH. Za razliku od negativnih, pozitivne ustavne garancije sastoje se u obavezi zakonodavca da stvori legislativu koja služi aktualizaciji ustavnih normi.

Obaveza aktualizacije sastoji se „u uvođenju primarnih i sekundarnih garancija koje nedostaju - integriše pozitivnu ustavnu garanciju ustavom ustanovljenih prava“. Drugim riječima, obaveza zakonodavca u savremenoj demokratskoj državi je da kontinuirano stvara garanciju za realizaciju ustavnih načela i ustavom ustanovljenih prava i sloboda. Stvaranje garancije, zapravo, predstavlja faktičku izmjenu ustava. Osnovu za stvaranje garancije za realizaciju ustavnih načela i ustavom ustanovljenih (i garantovanih) prava predstavljaju odredbe Ustava BiH: čl. I/2, čl. II/6 (a u vezi sa čl. II/2), čl. III/3.b), te čl. IV/4.

Na osnovu navedenih ustavnih odredbi, Parlamentarna skupština BiH, kao državni organ zakonodavne vlasti, kroz vršenje svoje jurisdikcije treba da ostvaruje ustavno načelo vladavine prava, da je podvrgnuta, odnosno da primjenjuje ljudska prava i osnovne slobode iz čl. II/2 Ustava. Nadalje, pored za standardna, Ustavom jasno i eksplicitno definisana, Parlamentarna skupština BiH nadležna je za ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, pri čemu termin „dužnosti“, u sadržajnom smislu, treba biti vezan za izgradnju Bosne i Hercegovine kao demokratske države koja funkcioniše u skladu sa načelom vladavine prava. Faktičku izmjenu i dopunu Ustava BiH imali smo 2002. godine kada je Parlamentarna skupština BiH donijela Zakon o Vijeću ministara BiH<sup>37</sup>, te Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH. Naime, ustavnim odredbama ne predviđa se broj ministara koji ulaze u sastav Vijeće ministara, nego se Zakonom o Vijeću ministara BiH u čl. 5 nabraja 9 resornih ministarstava koji sačinjavaju ovaj organ izvršne vlasti, da bi se naknadno uspostavila funkcija ministra odbrane, čime je uspostavljeno i deseto ministarstvo. Prema čl. V/4.b) Ustava BiH „najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije“<sup>38</sup>, pri čemu se ne navodi izričito u kojem omjeru konstitutivni narodi iz FBiH, odnosno Republike Srpske, moraju biti zastupljeni u Vijeću

---

<sup>37</sup> Sl. gl. BiH 38/02.

<sup>38</sup> Čl. V/4.b) Ustava BiH

ministara. Međutim, čl. 6 st. 1 Zakona o Vijeću ministara BiH određuje da će se u sastavu Vijeća ministara „osigurati jednaka (paritetna) zastupljenost konstitutivnih naroda BiH“. Donošenje Zakona nije imalo za cilj jačanje vladavine prava, nego dodatno etniziranje procesa odlučivanja u Bosni i Hercegovini. U ovom konkretnom primjeru, faktičkom izmjenom Ustava BiH u potpunosti se odstupilo od temeljnih ustavnih načela i to na način da su zakonske odredbe zakomplicirale proceduru odlučivanja i time umanjile efikasnost rada ovog izvršnog organa vlasti. Naime, za razliku od složenijih procedura odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH i u Predsjedništvu BiH, ustavotvorac je, uzimajući u obzir njegove nadležnosti, Vijeću ministara BiH ustavnim rješenjima omogućio jednostavniji mehanizam odlučivanja. Dakle, ustavotvorac, za razliku od zakonodavca, niti jednom odredbom nije pokazao namjeru da kroz Vijeće ministara BiH štiti etničke, ili neke druge interese<sup>39</sup>.

Uslov za o(p)stanak ustava kao vrhovne norme jeste obaveza da ga nosioci vlasti koji ga moraju primijeniti i tumačiti, de facto i poštuju.<sup>40</sup> Ostvarenje demokratske države ograničene načelom vladavine prava zahtijeva stalno aktualiziranje ustavnog teksta „uz odlučnu i smjelu teleološku interpretaciju ustavnih odredbi, ali uz striktno očuvanje temeljnih načela, osobito vladavine prava“.<sup>41</sup> U savremenim demokratskim državama posebnu ulogu u obezbjeđivanju vladavine prava (i ustava) imaju ustavni sudovi. Tu svoju ulogu ustavni sudovi vrše prevashodno kroz sudsku kontrolu ustavnosti koja se sastoji „u obavezi sudstva da poništi ili onemogućí primjenu perceptivnih akata koji su u suprotnosti, iz formalnih ili supstancijalnih razloga, sa ustavnim normama“.<sup>42</sup> S druge strane, ustavni sudovi u razvijenim demokratijama poduzimaju sve neophodne mjere s ciljem razvijanja novih standarda zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Riječ je o pozitivnom ustavnosudskom aktivizmu.<sup>43</sup>

Veliki broj rješenja Ustava BiH nije u skladu sa savremenim demokratskim standardima. Njihovo prihvatanje je pravdano legitimnim ciljem zaustavljanja rata. Radi se, prvenstveno, o garantovanju privilegovanog položaja predstavnika konstitutivnih naroda u vlasti bez obzira na izborne rezultate i o sistemskoj diskriminaciji onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici tih naroda. Ova rješenja su se reflektovala na političku strukturu u kojoj

<sup>39</sup> Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu je 19. 10. 2007. godine donio Odluku o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Sl. gl. BiH 81/07) kojom su regulirana pitanja vezana za: zamjenu ministra njegovim zamjenikom u slučaju ministrove trajne spriječenosti, podnošenja ostavke ili smjene; kvorum za održavanje sjednice; obaveza održavanja sjednica Vijeća ministara BiH, kao i za donošenje odluka

<sup>40</sup> O. Bo(2016), Država i njena vlast, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, str. 301.

<sup>41</sup> Z. Lauc (2016) „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“ Pravni vjesnik, Osijek 3-4/, s. 50.

<sup>42</sup> Ferrajoli (bilj. 15), s. 45.

<sup>43</sup> C. Ribičić, „Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije“, ss. 24-25. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/179195>

dominiraju stranke sa nacionalnim predznakom. Uz legitimno zalaganje za nacionalne interese, one produbljuju međunacionalne konflikte. Nedemokratski i neučinkovit sistem utječe da BiH u svim parametrima kvaliteta života zaostaje za drugim zemljama. Ustavna rješenja generišu permanentnu krizu. Reforma Ustava je nužna i neodložna. Na ciljeve i sadržaj te reforme ukazuju Evropska komisija, presude Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda BiH. Bez toga nema napretka u euroatlantskim integracijama. U kreiranju promjena mora se primijeniti nova metodologija.

Ubrzo nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma pokazalo se da država Bosna i Hercegovina ne može biti funkcionalna bez revizije Aneksa 4. Ustava BiH. U proteklih 25 godina nije zabilježen značajniji napredak osim odluka koje je donio Visoki predstavnik. Iako je revizija Ustava Bosne i Hercegovine ključno egzistencijalno pitanje, koje je Bosni i Hercegovini više puta naloženo, kako od strane Vijeća Evrope tako i Evropske unije, pri tome se postavljaju dva pitanja. Prvo, da li država Bosna i Hercegovina može samostalno ispunjavati svoje međunarodne obaveze bez aktivnog učešća svih potpisnika Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini? I drugo, u kojoj mjeri su predstavnici međunarodne zajednice, prvenstveno institucija Visokog predstavnika svojim nečinjenjem odgovorni kako za stagnaciju tako i za propadanje Bosne i Hercegovine? Odgovor je dat u brojnim Rezolucijama Vijeća Evrope i Evropske unije, gdje se egzaktno navodi, da se revizija Ustava Bosne i Hercegovine mora sprovesti kako bi se ojačale državne institucije na uštrb entitetskih institucija, pod pritiskom međunarodne zajednice te uz djelovanje Visokog predstavnika.

Vodeće političke elite u BiH svjesno opstruiraju i blokiraju nužne reforme Ustava BiH. Time, iako se svi deklariraju da su za evropske vrijednosti, zapravo, onemogućavaju napredak zemlje prema euroatlantskim integracijama. Takva njihova pozicija je utemeljena u dejtonskim ustavnim rješenjima. Brojne su neusklađenosti Ustava BiH sa savremenim demokratskim standardima. Najveći deficiti Dejtonskog sporazuma ogledaju se u:

- osiguravanja privilegovane pozicije za tri najbrojnije nacionalne grupe u pogledu paritetnog i proporcionalnog učešća u vlasti nezavisno od izbornih rezultata, kao i u posjedovanju nacionalnog veta u odlučivanju o praktično svim pitanjima i na svim nivoima organizacije vlasti;
- sistemske diskriminacije građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici tri nacionalne grupe;
- nacionalne diskriminacije građana s obzirom na entitetsku pripadnost;

- nepostojanja najviše sudske instance odgovorne za jednaku primjenu prava i za osiguravanje ravnopravnosti građana na cijeloj državnoj teritoriji;
- postojanja kontradikcije između načelnih ustavnih odredaba kojima se prihvataju najviši međunarodni standardi ljudskih sloboda i prava i demokratskih institucija i operativnog dijela kojim su uređene struktura i organizacija vlasti;
- tolerisanja određenih oblika intervencije međunarodne zajednice u funkcionisanju ustavnog uređenja;
- uskraćivanja državnih kompetencija neophodnih u demokratskom društvu za osiguranje vladavine prava, zaštite ljudskih prava i ispunjavanje uvjeta za pristup euroatlantskim integracijama<sup>44</sup>

Nažalost, proteklih 25 godina potvrđuje da su procesi išli u suprotnom pravcu. Uspostavljena defektna ustavna struktura funkcionisala je po svojoj logici. Garantovana dominantna pozicija konstitutivnih naroda odredila je politički prostor tako da su u najvećem broju uspostavljane političke stranke sa nacionalnim predznakom. One su djelovale unutar svog nacionalnog korpusa. Za razliku od demokratskih sistema u kojima se politički spektar konstituše od stranaka lijeve ili desne političke opcije i stranaka centra, u BiH se stranke grupišu prema nacionalnom korpusu kojem pripadaju. Ove stranke se zalažu za afirmaciju nacionalnih interesa, što je legitimno, i istovremeno proizvode i zaoštravaju međunacionalne konflikte. Budući da imaju divergentne i suprotstavljene programe i ciljeve koji su u osnovi nastavak ratnih ciljeva, između njih se ne uspostavljaju klasične programske koalicije, nego partnerstvo u vlasti sračunato na podjelu plijena.

U protekle dvije i po decenije ove stranke su do detalja usavršile sistem klijentelizma, osiguravajući na taj način svoju stabilnu glasačku bazu i reprodukciju vlastitog položaja u vlasti. U ostatku biračkog tijela to izaziva frustracije i osjećanje da se izborima ništa ne može promijeniti. To rezultira visokim stepenom apstinencije, gotovo redovno oko 50%. Mladi birači koji su po definiciji spremniji za promjene čine najveći dio te populacije.

Pravci i ciljevi nužne ustavne reforme dati su naročito u stavovima Evropske komisije, u presudama Evropskog suda za ljudska prava i odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Njihova suština se svodi na nužnost otklanjanja navedenih demokratskih deficita uz poštivanje principa nacionalne ravnopravnosti i jednakosti građana na cijeloj državnoj teritoriji.

---

<sup>44</sup> Kasim Trnka, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/bh-pravnik-kasim-trnka-o-pregovorima-u-dejtonu-u-jednom-trenutku-sve-je-zamalo-propalo/201120098>

U godišnjim izvještajima o napretku BiH Evropska komisija je davala dijagnozu stanja i korake koje vlasti BiH moraju preduzimati. U prvom planu redovno je bio zahtjev za otvaranje ustavnih reformi. Tako se u Izvještaju iz maja 2019. godine ističe: „Bosna i Hercegovina mora uskladiti svoj ustavni okvir sa evropskim standardima i osigurati funkcionalnost svojih institucija kako bi bila u stanju preuzeti obaveze EU. Iako je decentralizovana struktura države u skladu s članstvom u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina će morati reformisati svoje institucije kako bi mogla efikasno učestvovati u donošenju odluka na nivou EU i u potpunosti provoditi i primijeniti. U istom izvještaju data je ocjena koja je, ne slučajno, ostala nezapažena u javnosti. Tako se navodi: “ Ustav sadrži odredbe zasnovane na nacionalnoj pripadnosti i prebivalištu koje nisu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. To su odredbe koje se odnose na imenovanje, sastav i postupke odlučivanja šefa države i izvršnih i zakonodavnih tijela, budući da su određena izborna prava rezervisana za građane koji pripadaju ‘konstitutivnim narodima’ - Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Stoga su potrebne značajne dodatne reforme kako bi se osiguralo da svi građani mogu ostvarivati svoja politička prava, u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) u predmetu Sejdić-Finci.

Parlamentarna skupština vijeća Evrope se u više navrata obratila BiH tražeći od vlasti, kako smo to već naveli, da provede ustavne reforme. Rezolucija Vijeća Evrope iz 2004. godine ponavlja zahtjev Rezolucije Vijeća Evrope iz 2002. godine te ponovno naglašava, da se „državne institucije moraju ojačati na uštrb entitetskih institucija, ako je potrebno i kroz reviziju ustava“(Rezolucija VE 2004: par.2). Navedena Rezolucija izričito navodi, da se jačanje institucija izvrši zaista „bez žurbe“, ali „temeljno pod pritiskom međunarodne zajednice, posebno kroz činjenje Ureda visokog predstavnika (u daljnjem tekstu: VP)“ (Rezolucija VE 2004:par 2). Ovdje se postavlja pitanje, da li je Vijeće Evrope zaista mislilo, da je sinonim za riječ „bez žurbe“ šesnaest godina bez poduzimanja bilo kakve akcije, kako od strane Vijeća Evrope tako i od strane Visokog predstavnika? Niti su ojačali državne institucije niti su proveli reformu ustava, niti je djelovao Visoki predstavnik.

Naprotiv, dvadeset i pet godina poslije BiH ne samo da stagnira nego i nazaduje, i pri tome je označena kao „zarobljena država“.<sup>45</sup> U tom smislu, James Pardew, učesnik pregovora iz Dejtona, uz konstataciju da su greške ipak pravljene te da nema savršenog pregovaranja, dvadeset i pet godina poslije, smatra da je ipak najveća greška bila „davanje entitetima, Republici Srpskoj i Federaciji, toliko vlasti nad funkcioniranjem BiH ... te da se mogao bolje Nakon „Aprilskog paketa“, koji je bio neuspješan pokušaj da se Aneks 4. –

---

<sup>45</sup> House of Lords 2018: Chapter 6.

Ustav BiH izmijeni putem amandmanske procedure, što je uključivalo „povećanje broja članova oba doma, indirektni izbor predsjednika i dva potpredsjednika na nivou države, formiranje dodatna dva ministarstva na nivou države i jačanje nadležnosti Vijeća ministara“.<sup>46</sup>

Vijeće Evrope u istoj Rezoluciji upozorava, da će se izbori 2010. ponovno održati suprotno obavezama prema Vijeću Evrope i Protokolu br. 12 uz EKZLJP (izbor samo Srba, Bošnjaka i Hrvata kao kandidata za izbor članova Predsjedništva i indirektno Dom naroda, uz apsolutnu nemogućnost izbora „ostalih“), te da bi „izrada novog ustava svakako dugoročno predstavljala bolje rješenje od pokušaja da se popravi Dejtonska verzija“<sup>47</sup>.

VE i EU i dalje nastavljaju sa kontinuiranim pozivima za promjenom kako političkog sistema tako i teritorijalnog uređenja, te u tom smislu traže da BiH usvoji novi Ustav koji bi morao sadržavati tri ključna elementa:

- promjenu odredbi etničkog predstavljanja sa odredbama o predstavljanju na temelju građanskog principa;
- uspostavljanje učinkovitih i racionalnih procedura donošenja odluka;
- preispitivanje teritorijalne organizacije države i njena podjela na entitete, kantone i općine, kao i podjela nadležnosti između države i njenih unutrašnjih nivoa s ciljem povećanja efikasnosti i održivosti sistema<sup>48</sup>

U istoj Rezoluciji se traži od BiH da: pored ponovne uspostave Vrhovnog suda BiH koji je ‘nestao’ ratifikacijom DMS, usvoji zakone o visokom obrazovanju sa akreditacijom i finansiranjem na državnom nivou, zakone o osnovnom i srednjem obrazovanju sa ciljem uklanjanja etničke segregacije u školama, izvrši reformu policije u skladu sa tri evropska principa, reformu lokalne vlasti, ujedinjene Mostara te usvoji zakone za zaštitu manjina.

Iako se predloženom planu reformi za BiH faktički ništa ne može prigovoriti, vidno je, da se u svemu tome postavlja nekoliko vrlo važnih pitanja. Prvo, kojim instrumentima će država BiH izvršiti tražene reforme, kada joj je DMS i Aneks 4. oduzeo sve što je potrebno za njihovo izvršenje? Drugo, također nije jasno, kako će država, koja je dobila svjedočanstvo od VE da ‘nije u stanju da izvršava svoje obaveze’ izvršiti reformu svog sistema, koji čak nije prošao niti jednu savremenu demokratsku proceduru? I treće, kako država u kojoj ne

---

<sup>46</sup> Rezolucija VE 2006: par.6

<sup>47</sup> Rezolucija VE 2006:par.17

<sup>48</sup> Lada Sadiković <https://www.klix.ba/vijesti/bih/lada-sadikovic-za-propadanje-bosne-i-hercegovine-zadnjih-25-godina-niko-ne-odgovara/200927030> .

funkcionira sistem donošenja političkih odluka, može usvojiti zakone neophodne za izvršenje reformi?

Zauzvrat, država BiH je od EU dobila Strukturalni dijalog o reformi pravosuđa u BiH, koji je trebao „riješiti“ sve probleme i poteškoće izazvane ukidanjem Vrhovnog suda BiH i dovođenjem svih pojedinaca u nejednak položaj pred zakonom. Reforma policije je završena bez usklađivanja sa evropskim principima, a VP je bez logičnog objašnjenja, i pored odredbe, da je nadležan za rješenje svakog problema koji se pojavi, prestao sa radom. Bosanskohercegovačke vlasti su, i pored svega, još jednom pokušale samostalno pristupiti određenim izmjenama Ustava BiH 2008. godine u tzv. Prudskom paketu. I ovaj put bez stvarnog rezultata, čime je, bez sumnje, više nego jasno postalo, da država BiH, uz svu političku volju i nove ljude, kojih svakako ne manjka u BiH, ključno nije u stanju da izvrši date obaveze bez potrebnih instrumenata.

Osim izražavanja „ozbiljne zabrinutosti“ od strane PSVE, nisu zabilježene druge reakcije, iako su se kako VE tako i BiH obavezali da će zajedno „ostvariti veće jedinstvo između svojih članica radi očuvanja i promicanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština i poticati njihov ekonomski i socijalni napredak putem raspravljanja pitanja od zajedničkog interesa, sklapanjem sporazuma i usvajanjem zajedničke akcije na ekonomskom, socijalnom, kulturnom, znanstvenom, pravnom i administrativnom polju, kao i očuvanjem i razvojem ljudskih prava i temeljnih sloboda“ (Statut VE 2002: 1.b). Shodno navedenom, postavlja se pitanje, zašto takva zajednička akcija institucija Vijeća Evrope i države BiH, koja je do određenog stepena mogla osposobiti BiH za samostalno djelovanje, nikada nije poduzeta?

Umjesto već spomenutog poduzimanja akcije na ekonomskom, socijalnom, kulturnom, znanstvenom, pravnom i administrativnom polju, u BiH su zabilježena dva relativno neuspjela pokušaja EU da pokrene određene reforme. Prvi pokušaj je bio Sporazum za rast i zapošljavanje (2014), dok je drugi „Reformska agenda“ (2015-2018).

U međuvremenu je stupio na snagu i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU (SSP 2015), kojim je inovirana treća generacija sporazuma namijenjena omogućavanju „uspostavljanja bliskog i trajnog odnosa s Evropskom unijom, te izgledno članstvo u EU“. Međutim, ništa se značajno u biti nije promijenilo. Mehanizam koordinacije i adaptacije trgovinskog dijela SSP-a s EU koji je formiran 2018. godine, trebao je da definiira institucionalni i operativni sustav i način ostvarivanja koordinacije institucija u BiH na provođenju aktivnosti vezanih za proces integriranja BiH u EU, zajednička tijela u okviru

sustava koordinacije, njihov sastav, nadležnost i međusobne odnose. Međutim, ono što je do sada zabilježeno, jeste, dugogodišnji neuspješan pokušaj formiranja Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje između BiH i EU zbog neslaganja oko jednakog broja članova kako ispred Parlamentarne skupštine BiH tako i Parlamenta EU. Dogovor je postignut 2020. godine, ali do današnjeg dana Odbor nije zabilježio očekivane rezultate.

Nakon rata i izvršenog sudski presuđenog genocida u BiH 1992–1995, nakon kojeg je BiH ostala bez svog Ustava na temelju kojeg je bila međunarodno priznata kao demokratska i pravna država, DMS u svojoj prvoj fazi neposredno nakon potpisivanja nije osnažio državu BiH i pogurao je naprijed prema euroatlantskim integracijama. Iako je BiH 2002. godine postala članica Vijeća Evrope i ratificirala u svom Parlamentu EKZLJP, i tada su, kako potpisnici tako i obveznici DMS u različitim svojstvima, po drugi put propustili priliku da izvrše obavezu revizije Ustava BiH i usklade ga sa EKZLJP. Zahtjev za revizijom Ustava BiH stigao je od Evropskog suda za ljudska prava, koji je svojim presudama osporio cjelokupno ustavnopolitičko uređenje.

Umjesto poduzimanja zajedničke akcije od strane VP, VE i EU (specijalnog pregovarača DMS) te angažmana Venecijanske komisije, najvišeg savjetodavnog organa VE, koji je u nekoliko navrata direktno zadužen rezolucijama Evropskog parlamenta da BiH promptno pomogne u izradi novog ustava, BiH je kao i u proteklih dvadeset i pet godina upućena na samu sebe. Iluzorno je bilo za očekivati, da izuzetno oslabljena i nefunkcionalna država, razorena trogodišnjim ratom te počinjenim genocidom koji je za posljedicu ostavio podijeljeno društvo, može sama sebi uspostaviti novi politički sistem koji bi bio u skladu sa tri temeljna evropska principa, i to vladavinom prava, demokratskim načinom upravljanja i zaštitom ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Međutim, iako u svemu ovome primarnu ulogu ima država BiH kao faktor objedinjavanja, kohezije i efikasnog rješavanja svih ekonomskih, političkih, demokratskih i drugih problema, koja bi ujedno trebala biti i motorna snaga razvoja tehničkog, tehnološkog i naučnog razvoja, evidentno je, da takvu ulogu neće moći samostalno ostvariti. BiH će takvu svoju ulogu ostvariti samo uz aktivnu podršku svih aktera DMS, posebno VP, glavnog tumača civilnog dijela DMS, koji može i treba po potrebi formirati ustavne, političke i svake druge institucije koje nedostaju u BiH, i koji će, nadajmo se, uz ključnu pomoć Venecijanske komisije, najzad početi ostvarivati svoje obaveze u implementaciji civilnog dijela DMS, posebno u zahtjevima međunarodne zajednice za revizijom Ustava BiH zajedno sa Sjedinjenim Američkim Državama, NATO-om i EU u cjelini.

Daljnje sprovođenje civilnih aspekata DMS zahtijevat će širok spektar aktivnosti predviđenih Aneksom 10. DMS – Institucijom VP, što uključuje mogućnost sazivanja kako ‘Zajedničke civilne komisije’ u BiH tako i pomoćnih zajedničkih komisija na lokalnim nivoima u BiH, dok Venecijanska komisija kao hitan korak preporučuje uspostavu ‘nezavisnog panela međunarodnih pravnih stručnjaka’. Uključivanjem u donošenje odluka, posebno organizacija civilnog društva i onih tijela za koje VP smatra da su potrebni, pored viših političkih predstavnika Strana potpisnica i komandanta vojnih snaga, danas EUFOR-a, funkcija VP bi faktički bila integrirana u bosanskohercegovačko društvo.

Otvoren put za reviziju Ustava BiH unutar DMS pruža direktna primjena EKZLJP i obaveza usaglašavanja svih odredbi DMS sa njenim odredbama. Pošto je EKZLJP prema jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava „ustavni instrument evropskog javnog poretka“, njenom primjenom država BiH bi dobila, takoreći novi ustav i reformiranu državu u cjelosti, saglasnu sa evropskim principima, idealima i dostignućima. Samo na taj način, država BiH će biti u mogućnosti da se transformira tako, da iz današnje rasturene, razjedinjene isparcijalizirane i neefikasne države, kroz reviziju Ustava, direktnu i potpunu primjenu EKZLJP, pod pritiskom međunarodne zajednice i uz djelovanje VP, osnaži u toj mjeri da postane moderna demokratska i pravna država, poput svih drugih članica kako Vijeća Evrope tako i Evropske unije.

## **VI. DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM U ODLUKAMA USTAVNOG SUDA BiH**

Član I Ustava Bosne i Hercegovine utvrđuje da Bosna i Hercegovina, kao demokratska država, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modifikovanom Ustavom. Član II Ustava obavezuje da će Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđenih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili u međunarodnim sporazumima predviđenim u Aneksu I Ustava i da je uživanje ovih prava osigurano svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Prema članu II/5 Ustava, sve izbjegle i raseljene osobe imaju se pravo slobodno vratiti u

svoje domove. Takođe, svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta, podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode. Član III/2c) se odnosi na obaveze entiteta da ispune sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima, uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda i preduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.

Odredba člana VI/3a) Ustava izričito navodi „odredbe ustava i zakona“ kao predmet apstraktne kontrole ustavnosti. Međutim, „odredbe ustava i zakona“ koje su navedene u članu VI/3a) nisu konačne, što se jasno može zaključiti iz konstrukcije „uključujući, ali ne ograničavajući se na to“. Prema tome, predmetne grupe imaju karakter primjera nadležnosti. Uprkos tome što član VI/3a) Ustava ne navodi eksplicitno zakone Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan da preispituje i ove pravne akte. To se može zaključiti, s jedne strane, na osnovu činjenice da postupak apstraktne kontrole ustavnosti može pokrenuti predsjedavajući ili njegov zamjenik bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine BiH. S druge strane, ova nadležnost Ustavnog suda proizlazi iz činjenice da, prema članu III/3b) Ustava, Ustav ima prioritet nad svim zakonima Bosne i Hercegovine. Ustavni sud, međutim, jasno navodi da ne samo pojedine odredbe već i cijeli zakon može biti predmet ocjene ustavnosti.

Ustavni sud je prvi put preispitivao ustavnost odredaba ustava entiteta u predmetu broj U-5/98. To da Ustavni sud može odredbe ustava entiteta staviti van snage, ne znači da Ustavni sud, u slučaju protivustavnosti odredaba ustava entiteta, ima nadležnost da stvara nove ustavne norme. Nadležnost Ustavnog suda da može da stavi van snage odredbe ustava entiteta - proizlazi i iz obaveze entiteta, prema članu XII Ustava, da vlastite ustave usklade sa Ustavom BiH po osnovu člana III/3b).

Dok je Evropski sud za ljudska prava konačni autoritet u pitanju tumačenja i primjene Evropske konvencije, Ustavni sud je konačni autoritet u pitanju tumačenja i primjene Ustava. U tom kontekstu, Ustavni sud mora uzeti u obzir svoje vlastito znanje i razumijevanje situacije u Bosni i Hercegovini. Budući da je mnogo bliži i upućeniji u društvene i političke uslove života u Bosni i Hercegovini u današnjem vremenu nego što je to slučaj sa Evropskim sudom, Ustavni sud je u boljoj poziciji od Evropskog suda da procijeni opravdanje za konkretno postupanje ili odgovarajuća pravila. Prva odluka u okviru apstraktne nadležnosti u kojoj se Ustavni sud bavio pitanjima vezanim za Okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno Dejtonski mirovni sporazum<sup>49</sup> je donijeta u najranijim godinama

---

<sup>49</sup> Odluka broj U-7/97 od 22. 12. 1997. godine

postojanja Ustavnog suda. U konkretnom slučaju Hrvatska stranka prava 1861, podneskom od 7. jula 1997. godine, tražila je da Ustavni sud, na osnovu člana 398 Ustava tadašnje Republike BiH, pokrene postupak za ocjenjivanje ustavnosti Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, navodeći da ovaj sporazum nije u saglasnosti sa Ustavom Republike BiH i međunarodnim pravom. Podnosilac zahtjeva je, između ostalog, tražio da Ustavni sud po vlastitoj inicijativi pokrene spor radi ocjenjivanja ustavnosti Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini smatrajući da ovaj sporazum predstavlja grubu povredu Ustava Bosne i Hercegovine, jer vodi raspadu državnog integriteta i nestanku Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud je u konkretnom slučaju zauzeo stav da je Ustav BiH donesen kao Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, iz čega proizilazi da ne može postojati sukob i mogućnost spora između tog sporazuma i Ustava BiH. Ustavni sud je zaključio da nije nadležan da ocjenjuje ustavnost Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH u odnosu na Ustav Republike BiH, jer je ovaj sud ustanovljen prema Ustavu BiH sa isključivim zadatkom da podržava ovaj ustav.

Identičan stav Ustavni sud je primijenio u odluci povodom zahtjeva Udruženja građana „Majke Srebrenice i Podrinja“ i „Nacionalne asocijacije intelektualaca BiH - Bosanaca“ za ocjenu ustavnosti Dejtonskog mirovnog sporazuma i Aneksa 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma<sup>50</sup>. Podnosioci zahtjeva su tražili od Ustavnog suda da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti, ističući da Dejtonski mirovni sporazum i njegov Aneks IV nisu potpisani u skladu sa čl. 5, 155 i 268 Ustava Republike Bosne i Hercegovine koji je bio na snazi 14. decembra 1995. godine, te članom 51 Bečke konvencije o uslovima za sklapanje međunarodnih ugovora i članom 52 Povelje Ujedinjenih nacija. Podnosioci zahtjeva, dalje, navode da Dejtonski mirovni sporazum i Aneks 4 tog sporazuma nisu usvojeni u skladu sa ustavnom voljom građana države. Na referendumu, u februaru 1992. godine, građani su izrazili demokratsku volju za jedinstvenu Bosnu i Hercegovinu sa punim teritorijalnim integritetom i suverenitetom. Podnosioci zahtjeva, takođe, navode da je u to vrijeme Predsjedništvu i Skupštini Bosne i Hercegovine istekao mandat. Slijedi da oni nisu imali legitimna ovlaštenja da djeluju u ime države. Da bi pružili potporu svom zahtjevu, podnosioci zahtjeva su 28. maja 2003. godine dostavili Ustavnom sudu dopis sa listom publikovanih dokumenata i ukazali na „priznanja političkih lidera, kao npr. Biljane Plavišić i oficira Jugoslovenske narodne armije: Dragana Obrenovića, Momira Nikolića, Dražena Erdemovića i dr [...]“, te presudu generalu Radoslavu Krstiću<sup>51</sup> u postupcima pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju u Hagu.

---

<sup>50</sup>Odluka broj U-1/03 od 25. 07. 2003.

<sup>51</sup> Predmet br. (IT-98-33) od 30.10.1998.

Značajan dio prakse Ustavnog suda obrađuje pitanja izbjeglica i raseljenih lica iz člana II/5 Ustava gdje je Aneks 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma imao određenu ulogu u argumentovanju odluka Ustavnog suda. U skladu sa praksom Ustavnog suda, ova ustavna odredba ukazuje da Aneks VII ne služi samo u svrhu interpretacije Ustava BiH, nego i kao njegova daljnja ustavnopravna razrada, a posebno prava na povratak iz člana II/5 Ustava.

Pitanjima u kontekstu Aneksa 7 Ustavni sud se bavio povodom zahtjeva da se ispita proceduralna ispravnost, tj. utvrdi postojanje ili nepostojanje ustavnih pretpostavki za izjavu Kluba bošnjačkog naroda, da je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine i raseljenim licima u Bosni i Hercego vidno destruktivan po vitalne interese bošnjačkog naroda. U navedenoj odluci Ustavni sud je naveo sljedeće:

„Iako član II/5 Ustava i Aneks 7, u principu, ukazuju na posebna individualna prava za sve izbjeglice i raseljena lica, ova prava imaju značajnu kolektivnu dimenziju u smislu ‘manjinskog’ prava na povratak konstitutivnih naroda. Tako, član I/1 Aneksa 7 ukazuje da je ‘što raniji povratak izbjeglica i raseljenih lica važan cilj rješavanja sukoba u Bosni i Hercegovini’. Član I/2 Aneksa 7 obavezuje sve vlasti u Bosni i Hercegovini da ‘omoguće siguran povratak, bez rizika od [...] diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjeroispovijesti’. Član I/3b) Aneksa 7 zahtijeva da strane spriječe ili suzbiju ‘bilo kakvo pismeno ili usmeno podsticanje, preko medija ili na drugi način, na etničku ili vjersku netrpeljivost ili mržnju’ u mjestima manjinskog povratka. Član II/1 Aneksa 7 obavezuje strane da stvore ‘na svojim teritorijama političke, privredne i socijalne uslove pogodne za dobrovoljni povratak i skladnu reintegraciju izbjeglica i raseljenih lica, bez davanja prednosti nekoj određenoj grupi’“. <sup>52</sup>

Navedene odredbe Aneksa 7, korišćenjem riječi „etničko porijeklo, vjeroispovijest, etnička ili vjerska netrpeljivost ili mržnja, davanje prednosti nekoj određenoj grupi“ jasno ukazuju na kolektivnu dimenziju povratka, koja je vezana za grupno pravo svakog konstitutivnog naroda da se vrati u predratne domove, koje su morali napustiti, *inter alia*, zbog svoje etničke pripadnosti. Drugim riječima, Aneks 7 predviđa mjere u cilju suzbijanja efekata etničkog čišćenja i njegovog diskriminacijskog efekta u Bosni i Hercegovini i ima prvenstven zadatak da neutralizuje posljedice masovnog pomjeranja pripadnika konstitutivnih naroda i drugih posljedica ratnih sukoba.

---

<sup>52</sup> Odluka br. U-2/04 od 28. 05.2004. godine

Vidljivo je da je povratak izbjeglica i raseljenih lica individualno pravo, ali njegovo ostvarenje u velikoj mjeri utiče na ostvarenje multietničkog društva koje je postojalo prije rata, bez ikakvih teritorijalnih podjela sa etničkim predznakom. Stoga, multietničko društvo ne može da egzistira bez prisustva, između ostalog, svih konstitutivnih naroda na cijeloj državnoj teritoriji. Ustavni sud naglašava da je povratak izbjeglica i raseljenih lica usko povezan sa interesima svih konstitutivnih naroda i da predstavlja element inherentan pojmu vitalnog interesa.

Ustavni sud naglašava da je povrat imovine, u principu, bezuslovan, jer ovaj aspekt posljedica ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini, samo na taj način može globalno da se riješi. Iz toga razloga je Komisija za raseljena lica i izbjeglice Aneksa 7, svojim konačnim, obavezujućim i izvršnim odlukama [član 12(2) i (7) Aneksa 7], utvrđivala imovinsko stanje od 1. aprila 1992. godine i vršila povrat imovinskih prava. Ipak, pri određivanju zakonitog vlasnika imovine Komisija neće priznati kao valjanu bilo koju ilegalnu transakciju imovinom, uključujući svaki prenos koji je načinjen pod prinudom u zamjenu za dozvolu izlaska ili isprave ili koji je na drugi način povezan s etničkim čišćenjem.<sup>53</sup>

U odluci br u-14/12 od 26. marta 2015 godine podnosilac zahtjeva smatra da osporene ustavne odredbe entiteta prema kojima predsjednici i potpredsjednici moraju biti iz reda konstitutivnih naroda (izričite odredbe kada se posmatraju u svjetlu Izbornog zakona BiH), predstavljaju kršenje Ustava i Evropske konvencije u odnosu na pripadnike „ostalih“. Osim toga, podnosilac zahtjeva smatra da su osporene odredbe suprotne odluci Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*<sup>54</sup>, budući da onemogućavaju da „ostali“ ravnopravno participiraju u vršenju ovih javnih funkcija. S tim u vezi, podnosilac zahtjeva je ukazao da je država Bosna i Hercegovina u postupku priprema da postane članica Vijeća Evrope 2002. godine, kao i pri potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji 2008. godine, preuzela obavezu da preispita izbornu legislativu u svjetlu normi Vijeća Evrope i izvrši izmjene tamo gdje je to potrebno, odnosno da izmijeni izborne legislative u pogledu broja članova Predsjedništva BiH i broja delegata u Domu naroda kako bi se osigurala puna usklađenost sa Evropskom konvencijom i post- prijemnim obavezama prema Vijeću Evrope.

Podnosilac zahtjeva je ukazao da je centralni cilj Opšteg okvirnog sporazuma za mir, kao i Ustava, zabrana diskriminacije. S tim u vezi se pozvao na član II/4 Ustava kojim se svim osobama garantuje uživanje bez diskriminacije prava i sloboda iz člana II, kao i iz 15

---

<sup>53</sup> Član XII/3 Aneksa 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma.

<sup>54</sup> Aplikacija br. 56666/12. Presuda je donesena 26. 05. 2016.

međunarodnih instrumenata pobrojanih u Aneksu I Ustava koji takođe čine dio Ustava. Podnosilac zahtjeva smatra da ove ustavne odredbe imaju prioritet u odnosu na pravo države i entiteta, a što uključuje sve zakone, ali i ustave entiteta. Podnosilac zahtjeva smatra da se postojanje različitog tretmana i analogne situacije u osporenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona ogleda u činjenici da je svakoj osobi garantovno da se može kandidovati na izborima bez diskriminacije, ali da se, u skladu s osporenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona, na listama kandidata za predsjednika i potpredsjednika ne mogu pojaviti osobe koje ne pripadaju konstitutivni i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. U skladu s članom II/1 Ustava, Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Osim toga, u skladu s članom II/4 Ustava prava i slobode koji su garantovani članom II ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog ustava, osigurana su svim osobama u BiH bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Ove odredbe upućuju na ustanovljavanje principa demokratske države, vladavine prava i slobodnih izbora koji će imati isto ono određeno značenje kao u razvijenim demokratskim zemljama koje imaju dugu praksu njihovog ustanovljavanja. Legitimni cilj koji se ogleda u očuvanju mira za jednu državu nakon rata - predstavlja trajnu vrijednost kojoj mora biti posvećeno društvo kao cjelina i čiji značaj ne mogu umanjiti protek vremena i ostvareni napredak u demokratskom razvoju. U tom smislu, Ustavni sud ne može prihvatiti da u ovom trenutku postojeći sistem podjele vlasti koji se ogleda u distribuciji javnih funkcija između konstitutivnih naroda, a kako je regulisano osporenim odredbama, te koji služi legitimnom cilju očuvanja mira - može biti napušten i zamijenjen političkim sistemom koji bi bio odraz vladavine većine. Međutim, ono što se postavlja kao pitanje jeste je li i dalje jedini način za postizanje legitimnog cilja i očuvanje mira isključenje „ostalih“ da se kandiduju, konkretno na poziciju predsjednika i potpredsjednika entiteta.

Kada se sagledaju, s jedne strane, principi vladavine prava, standardi ljudskih prava i obaveza nediskriminacije u njihovom uživanju i zaštiti, pozitivni razvoj koji je BiH ostvarila od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, međunarodne obaveze koje je preuzela upravo i na polju ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, te jasna opredijeljenost u daljnjem demokratskom razvoju, isključenje „ostalih“ u ostvarivanju jednog od ljudskih prava koje predstavlja temelj demokratskog društva - više ne može predstavljati jedini način na koji je moguće ostvariti legitimni cilj koji se ogleda u očuvanju mira. Ovo posebno kad se ima u vidu da je ovakvo isključenje ustanovljeno isključivo na etničkoj pripadnosti što se ne može objektivno opravdati u savremenim demokratskim društvima koja su izgrađena na principima pluralizma i poštovanja.

S tim u vezi, Ustavni sud naglašava da isključenje mogućnosti da se za predsjednike i potpredsjednike entiteta kandiduju i pripadnici „ostalih“ koji su, kao i konstitutivni narodi, državljani BiH kojima je zakonom garantovano pravo da budu birani bez diskriminacije i ograničenja, više ne predstavlja jedini način za postizanje legitimnog cilja, a zbog čega ne može imati razumno i objektivno opravdanje. Naime, u ostvarivanju zakonom garantovnog prava navedenim odredbama ustava entiteta i Izbornog zakona uspostavljen je različit tretman „ostalih“ koji se zasniva na etničkoj pripadnosti i za rezultat ima diskriminaciju suprotno članu II/4 Ustava BiH i članu 1 Protokola broj 12.

Najzad, Ustavni sud ukazuje da iz odluke Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav treba biti izmijenjen<sup>55</sup>. S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje da je Evropski sud u predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*<sup>56</sup> istakao da: „(...) Sud naglašava da je nalaz o povredi u ovom predmetu direktna posljedica propusta vlasti tužene države da uvedu mjere kako bi se povinovale presudi u predmetu *Sejdić i Finci*. Propust tužene države da uvede ustavne i legislativne prijedloge kako bi okončala postojeću neusklađenost Ustava i Izbornog zakona s članom 14, članom 3 Protokola broj 1 i članom 1 Protokola broj 12 - ne predstavlja samo otežavajuću okolnost kada je riječ o odgovornosti države prema Konvenciji zbog postojećeg ili ranijeg stanja stvari, već takođe ugrožava buduću učinkovitost mehanizma Konvencije. Međutim, trenutno je nemoguće predvidjeti i obim ovih izmjena. Stoga, Ustavni sud neće ukinuti navedene odredbe ustava entiteta i Izbornog zakona, odnosno neće naložiti Parlamentarnoj skupštini BiH, Narodnoj skupštini i Parlamentu Federacije BiH da izvrše usaglašavanje navedenih odredaba, dok u domaćem pravnom sistemu ne budu usvojene ustavne i zakonodavne mjere kojima se okončava postojeća neusklađenost Ustava i Izbornog zakona sa Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski sud u citiranim predmetima“.

Ustavni sud zaključuje da su osporene odredbe 9.15, 12.1 i 12.2 Izbornog zakona u skladu s članom II/4 Ustava i članom 1 Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju. Naime, Ustavni sud primjećuje kako ove odredbe, iako u funkciji regulisanja izbornog procesa predsjednika i potpredsjednika entiteta, same po sebi ne ograničavaju i ne isključuju pripadnike „ostalih“ u ostvarivanju prava da budu birani, kao zakonom garantovanog prava, a koje bi rezultiralo diskriminacijom protivno članu II/4 Ustava i članu 1 Protokola broj 12.

---

<sup>55</sup> U Odluci o dopustivosti i meritumu u predmetu U-14/12 Ustavni sud (US) BiH navodi da “iz odluke Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci* nedvosmisleno proizlazi da Ustav BiH treba biti izmijenjen”, st. 73. Usp. Odluka o dopustivosti u predmetu AP-3464/18, st. 20

<sup>56</sup> Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09. 06. 2016

Ustavni sud je jedna od najodgovornijih institucija sistema koji predstavlja dodatni mehanizam zaštite i osigurava dosljedno poštovanje ljudskih prava u skladu sa međunarodnim konvencijama i ostalim međunarodnim dokumentima. Ustavni sud mora biti pravedni i pouzdani zaštitnik Ustava, njegovih vrijednosti i ljudskih prava. Dosta je pitanja koja proizlaze iz Ustava koja trebaju biti rasvijetljena, a jedino mjerodavno i kompetentno je tumačenje Ustavnog suda.

Nakon usvajanja odluke u predmetu U-7/97 Ustavni sud nije mijenjao svoj stav u pogledu nadležnosti da ocjenjuje usklađenost Dejtonskog mirovnog sporazuma sa Ustavom, koji je i sam dio tog sporazuma. Već dugi niz godina slično pitanje se nije postavljalo pred Ustavnim sudom. Ali, s druge strane, ne može se ni zanemariti uticaj Dejtonskog sporazuma na rješavanje određenih pitanja, naročito kada je riječ o pitanjima izbjeglica i raseljenih lica.

Iako je prethodni tekst uglavnom analizirao predmete iz apstraktne nadležnosti Ustavnog suda, treba istaći da su se desetine predmeta iz apelacione nadležnosti odnosila na statusna pitanja izbjeglica i raseljenih osoba. Tu je Aneks 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma odigrao važnu ulogu u argumentovanju odluka Ustavnog suda, što se ne može zanemariti.

Na kraju treba napomenuti da Dejtonski mirovni sporazum nije idealno rješenje. U datim uslovima, na kraju 1995. godine, ovaj sporazum je bio najpragmatičnija solucija pacifikacije ratnog konflikta u BiH. Bez pobjednika i bez pobijedenih, ali bio je i, i dalje, jeste bolja opcija od nastavka “starog” ili otpočinjanja nekog novog rata.

## VII. ANALIZA PRESUDA PROTIV DRŽAVE BIH

Bosna i Hercegovina se Ustavom obavezala na poštivanje temeljnih ljudskih prava, koja se s obzirom na njihovu prirodu dijele na tri generacije. Prvu generaciju čine građanska i politička prava, drugu generaciju ekonomska, socijalna i kulturna prava i treću generaciju čine grupna prava.

Sud iz Strasbourga je 22. decembra 2009. godine donio presudu po apelaciji **Derve Sejdića i Jakoba Fincija**,<sup>57</sup> koji se kao i ostali Romi i Jevreji, nisu mogli kandidirati na izborima za članove tročlanog Predsjedništva BiH i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i naložio izmjene Ustava BiH jer se prema postojećem, na te funkcije mogu kandidirati i biti izabrani samo pripadnici konstitutivnih naroda- Bošnjaka, Hrvata i Srba.

---

<sup>57</sup> Aplikacija br. 56666/12. Presuda je donesena 26. 05. 2016

Sud je 15. jula 2014. donio presudu u slučaju **Azra Zornić protiv BiH**<sup>58</sup> koja se izjašnjava kao “građanka BiH” i utvrdio da je došlo do povrede članka 14 (zabrana diskriminacije) u vezi s člankom 3 Protokola broj 1 (pravo na slobodne izbore) uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, budući da se ona, jer nije ni pripadnica konstitutivnog niti manjinskog naroda, nije mogla kandidirati i biti izabrana u navedene institucije.

Evropski sud za ljudska prava je po istoj osnovi 9. juna 2016. godine donio presudu u predmetu **Ilijaz Pilav**<sup>59</sup> protiv BiH, budući da se on kao Bošnjak s adresom stanovanja u Republici Srpskoj nije mogao kandidirati za člana Predsjedništva BiH, jer se u RS-u kao izbornoj jedinici bira samo srpski član Predsjedništva BiH.

Evropski sud za ljudska prava donio je 8. decembra 2020. presudu u predmetu **Svetozar Pudarić protiv Bosne i Hercegovine**<sup>60</sup>, kojom je utvrdio da je BiH diskriminirala Pudarića, koji je preminuo u martu ove godine, u vezi s pravom na kandidaturu za člana Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda s teritorije Federacije BiH.

Presudama je navedeno kako je BiH dužna da ukine diskriminatorske odredbe u Ustavu i Izbornom zakonu BiH, koje pripadnicima nacionalnih manjina, ali i onima koji se izjašnjavaju kao građani, te pripadnicima konstitutivnih naroda na cijelom teritoriju države onemogućavaju kandidiranje na izborima za članove Predsjedništva i Dom naroda parlamenta BiH. To se smatra presedanom u radu ovog suda, jer je od jedne zemlje zatraženo da mijenja svoj ustav.

Evropski sud za ljudska prava je 29. oktobra 2019. objavio presudu u predmetu **Irma Baralija protiv BiH**<sup>61</sup> koja se žalila da joj je uslijed neodržavanja lokalnih izbora u Mostaru od 2008. uskraćeno pravo da bira i bude birana za vijećnika gradskog vijeća Grada Mostara, te naložio izmjene Izbornog zakona u roku šest mjeseci ili da nakon tog roka Ustavni sud BiH donese privremeno rješenje. Parlamentarna skupština BiH usvojila je izmjene Izbornog zakona BiH u dijelu koji se tiče izbora u Mostaru koji će se održati 20. decembra 2020., čak 12 godina nakon posljednjih održanih.

Dakle, Evropski sud za ljudska prava, postupajući po zahtjevima građana BiH koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda, presudio je da odredbe Ustava kojima se osiguravaju privilegije za pripadnike konstitutivnih naroda nisu u skladu sa Evropskom

---

<sup>58</sup> Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09. 06. 2016.

<sup>59</sup> Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09.06.2016.

<sup>60</sup> Aplikacija br. 55799/18. Presuda je donesena 08.12.2020.

<sup>61</sup> Aplikacija br.30100/18. Presuda je donesena 29.10.2019.

konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. U svakoj je naloženo da se odredbe Ustava o sastavu i izboru Predsjedništva i Doma naroda državnog parlamenta moraju uskladiti sa evropskim demokratskim standardima, odnosno da se mora ukloniti diskriminacija građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda.

U svim presudama se referira na stav Suda iz prve presude koji glasi: “Kada su sporne ustavne odredbe donesene, na terenu je došlo do vrlo krhkog primirja. Cilj ovih odredaba je bio da se zaustavi brutalni sukob obilježen genocidom i etničkim čišćenjem. Priroda tog sukoba bila je takva da je bilo neophodno pristati na ‘konstitutivne narode’ (tj. Bošnjake, Hrvate i Srbe) kako bi se osigurao mir. ... Sud, takođe, smatra da se nijedna 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 poštivanja različitih kultura”<sup>62</sup>

Ovim stavovima u svim kasnijim presudama dodaje se stav koji, kao u slučaju Zornić, glasi: “Međutim, sada, više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba, ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredaba. Sud očekuje da će se bez daljeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje. S obzirom na potrebu da se osigura stvarna politička demokratija, Sud smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandiduje na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine”<sup>63</sup>

Sudski nalog kojim se nalaže izmjena Izbornog zakona kako bi se osiguralo legitimno predstavljanje u ustavnim institucijama koje su koncipirane za osiguranje ravnopravnosti konstitutivnih naroda dolazi iz Ustavnog suda BiH (predmet Ljubić od 1. 12. 2016. godine). Promjene u legitimnom nacionalnom predstavljanju u Domu naroda Parlamenta Federacije koje nalaže ova odluka otvaraju pitanja takvog predstavljanja u institucijama Republike Srpske, u kantonima, pa i pitanje redizajniranja pozicije domova naroda na svim nivoima.

Odluka Ustavnog suda o legitimnom predstavljanju odnosi se samo na predstavljanje konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije.

Obaveza usklađivanja Aneksa 4 Ustava BiH sa Evropskom komisijom za ljudska prava po treći je put nametnuta BiH kroz presude Evropskog suda za ljudska prava, koje su

<sup>62</sup> Zornić (bilj. 2), st. 43 i Šlaku (bilj 3), st. 40.

<sup>63</sup> Zornić (bilj. 2), st. 43 i Šlaku (bilj 3), st. 40.

neprikosnoveno ustanovile, da Aneks 4 Ustav BiH sadržava sistemsku grešku, te da je njegove odredbe neophodno uskladiti sa odredbama Evropske komisije za ljudska prava. EU kao specijalni pregovarač Dejtonskog mirovnog sporazuma i tada je ostala nijema, iako je Evropski sud za ljudska prava osporio cjelokupno funkcioniranje države BiH. Država BiH je ratifikacijom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava u PSBH prihvatila obavezu ‘povinoavanja’ svakom predmetu Evropskog suda za ljudska prava u kojem je stranka. BiH je 2002. godine pristupila kolektivnom sistemu zaštite ljudskih prava, a Evropski sud za ljudska prava je od tada protiv BiH donio, između ostalog, nekoliko vrlo bitnih presuda za ukidanje ustavnih odredbi suprotnih Evropske komisije za ljudska prava. Radi se o presudama Sejdić i Finci (2009), Zornić (2014), Pilav (2016), Šlaku (2016) i Orlović (2019). Na taj način, Evropski sud za ljudska prava je osporio sva rješenja koja je Evropska unija kao „specijalni pregovarač“ potpisala u Dejtonskom mirovnom sporazumu. Dvadeset i pet godina poslije, niti jedna spomenuta presuda Evropskog suda za ljudska prava nije izvršena, čime je ozbiljno doveden u pitanje dignitet Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Iako se BiH ratifikacijom EKZLJP od strane PSBH prihvatila obavezu povinoavanja Evropskom sudu za ljudska prava u svakom predmetu u kojem je stranka te da će se konačna odluka Suda za ljudska prava dostaviti Komitetu ministara Vijeća Evrope koji nadgleda izvršenje presuda, suštinski nije imalo nikakvog praktičnog efekta. Do sada su zabilježeni samo bezuspješni pokušaji ‘pregovaranja’ o presudama Evropskog suda za ljudska prava zajedno sa Komesarom EU Štefanom Fueleom u mnogim evropskim gradovima ali ne i u Parlamentarnoj skupštini BiH. Do današnjeg dana nije izvršena niti jedna presuda Suda, iako je to, kako smo već naglasili, bio jedan od uvjeta pristupanja države BiH Vijeću Evrope. Za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu i uopće Evropska komisija za ljudska prava primarno je odgovorna država tj. domaći političari. Međutim, do sada smo se apsolutno uvjerali, i dobili pisano svjedočanstvo, da država BiH “nije u mogućnosti ispunjavati ni svoje domaće ni međunarodne obaveze“. Samim tim, postavlja se pitanje, ko je onda u suštini odgovoran, kako za neizvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, tako i za neusaglašavanje Ustava BiH sa Evropskom komisijom za ljudska prava, što je u proteklih dvadeset i pet godina za posljedicu imalo kontinuirano propadanje države BiH, iako je Evropska komisija za ljudska prava „ustavni instrument evropskog javnog poretka“. Kolika je odgovornost drugih potpisnika Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, posebno institucije Visokog predstavnika (Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma), koja je svojim direktnim nečinjenjem od 2011. godine dovela u pitanje implementaciju mira, pri čemu je posebno došao u pitanje princip međunarodnog prava da se ugovori moraju poštivati? U kojoj su mjeri za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma odgovorne države svjedoci? I konačno, da li

je i u kojoj mjeri Europska unija kao specijalni pregovarač Dejtonskog mirovnog sporazuma, svojom nedovoljnom angažiranošću i politikom nezamjeranja, dovela BiH u položaj iz kojeg je, zbog nedostatka političke volje, skoro pa nemoguće izaći?

Sud je u predmetima Sejdić i Finci, Zornić i Šlaku utvrdio da postoji kršenje člana 14 (zabrana diskriminacije) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 (pravo na slobodne izbore) zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda (DN) Parlamentarne skupštine (PS) BiH i da postoji povreda člana 1 Protokola br. 12 (opća zabrana diskriminacije) zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo BiH. U predmetima Zornić i Šlaku Sud je dodatno utvrdio da je zbog „kontinuirane nemogućnosti“ aplikanata da se kandidiraju na izborima za DNPS BiH došlo i do povrede člana 1 Protokola br. 128. U predmetu Pilav, Sud je utvrdio da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 12 zbog nemogućnosti aplikanta da se kandidira na izborima za Predsjedništvo BiH<sup>9</sup>. Sud je odbacivao zahtjev za pravičnu zadovoljštinu, ističući da utvrđivanje povrede predstavlja samo po sebi dovoljnu pravičnu zadovoljštinu za svu nematerijalnu štetu koju su aplikanti pretrpili<sup>64</sup>.

U predmetima Zornić i Šlaku Sud je razmatrao i član 46 Konvencije (obaveznost i izvršavanje presuda). Sud je istakao da „član 46. Konvencije, tumačen u svjetlu člana 1. (Konvencije) nameće pravnu obavezu odgovornoj državi da pod nadzorom Komiteta ministara implementira odgovarajuće opće i/ili pojedinačne mjere kako bi se aplikantu osiguralo pravo za koje je Sud našao da je povrijeđeno. Takve mjere se također moraju poduzeti i u pogledu drugih osoba koje se nalaze u istoj poziciji kao i aplikant, posebno rješavanjem problema koji su doveli do takvog utvrđivanja Suda“. U presudama se navodi da su one direktna posljedica propusta države da usvoji mjere kojima bi osigurala poštivanje presude u predmetu Sejdić i Finci. Preciznije, riječima Suda, država je morala da:

“predstavi ustavne i zakonodavne prijedloge kako bi okončala postojeću neusklađenost Ustava i izbornog zakona sa članom 14, članom 3. Protokola br. 1, i članom 1. Protokola br.12 (...)”<sup>65</sup>.

Sud zaključuje da “više od osamnaest godina nakon završetka tragičnog sukoba, ne može postojati bilo kakav razlog za održavanje na snazi spornih ustavnih odredbi. Sud

<sup>64</sup> V. presude Sejdić i Finci (bilj. 1), Šlaku (bilj. 3) i Pilav (bilj. 4).

<sup>65</sup> Zornić (bilj. 2), st. 40 i Šlaku (bilj 3), st. 37.

očekuje da će se bez daljeg odgađanja uspostaviti demokratsko uređenje. S obzirom na potrebu da se osigura stvarna politička demokracija, Sud smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine”.<sup>66</sup>

### *1. Kako (ne)izvršiti presude Evropskog suda za ljudska prava*

Presuda Suda u kojoj utvrđuje povredu odredbi Konvencije je deklaratorne prirode . U njoj Sud u pravilu konstatira povredu Konvencije i eventualno određuje pravičnu zadovoljštinu (u skladu sa članom 41 Konvencije) . Uvažavajući suverenitet država potpisnica Konvencije, Sud ne intervenira u njihov unutrašnji pravni poredak na način da npr. ukida presudu nacionalnih sudova, preinačuje presudu nacionalnih sudova, uklanja neki pravni akt (ustavni, zakonski ili podzakonski) iz nacionalnog pravnog poretka jer je protivan Konvenciji i sl. Pravna priroda obaveze koja za državu proizilazi iz presude u kojoj je utvrđena povreda Konvencije, u osnovi je ona koju država ima prema odredbama međunarodnog prava . Naime, Konvencija je međunarodni ugovor i na nju se primjenjuju pravila Bečke konvencije o pravu ugovora.

Posljedično, ako država ne ispuni svoju međunarodnu obavezu koja proizilazi iz ugovora (u ovom slučaju izvršenje presude Suda), ona krši međunarodno pravo i zbog toga može trpiti sankcije . Prema tome, obaveza iz člana 46 stava 1 Konvencije koja glasi na obavezu povinovanja svakoj presudi Suda u kojoj je država stranka, je formulacija općeg načela međunarodnog prava: *pact sunt servanda*<sup>67</sup>. Presuda Suda ne predstavljaju izvršni naslov u domaćem pravnom poretku. Njegove presude nisu samoizvršive niti Sud ima moć da sam izvrši svoje presude. Izvršavaju ih države učesnice u postupku pred Sudom, pod međunarodnim nadzorom kojeg provodi Komitet ministara, političko i izvršno tijelo VE.

---

<sup>66</sup> Zornić (bilj. 2), st. 43 i Šlaku (bilj 3), st. 40.

<sup>67</sup> U Ustavu BiH je izričito navedeno da su „opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta“ (čl. III/3.b) i domaće pravo mora biti usklađeno sa njim (v. Odluka o dopustivosti i meritumu US BiH u predmetu U-5/09, st. 30). US BiH je stava da je “jedno od osnovnih načela međunarodnog prava (...) načelo *pacta sunt servanda*, odnosno ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz međunarodnog prava”, st. 31. US BiH dodaje: “Postoji nesporna obaveza institucija u Bosni i Hercegovini, a prije svega zakonodavca, da, prema pravilu *pacta sunt servanda*, poštuju odredbe tog ugovora i da ga dobronamjerno izvršavaju”, st. 35.

## 2. Sudski izrečene mjere

Sud se u prošlosti suzdržavao da državu usmjeri na poduzimanje neke konkretne mjere s ciljem izvršenja presude Suda. U presudi Scozzari i Guinta v Italije iz 2000. godine<sup>68</sup> Sud je istakao:

“(...) da su se prema članu 46. Konvencije Visoke strane ugovornice obavezale da će se pridržavati konačnih presuda Suda u svakom predmetu u kojem su bile stranke, izvršenje nadzire Komitet ministara. Slijedi, između ostalog, da presuda u kojoj Sud utvrdi kršenje nameće tuženoj državi pravnu obvezu ne samo da plati datim licima iznose dosuđene kao pravična zadovoljština, već i da izabere, podložno nadzoru Komiteta ministara, pojedinačne i/ili, ako je potrebno, opće mjere koje će se usvojiti u njihovom domaćem pravnom poretku kako bi se okončalo kršenje koje je utvrdio Sud i kako bi se što je moguće više ispravili učinci (kršenja) (...) Nadalje, podložno nadzoru Komiteta ministara, tužena država ostaje slobodna odabrati način na koji će ispuniti svoju pravnu obvezu iz člana 46. Konvencije, pod uvjetom da su takve mjere u skladu sa zaključcima iznesenim u presudi Suda” (stav 249).

Međutim, novija sudska praksa pokazuje da Sud može u presudi ukazati ili narediti koje to pojedinačne ili opće mjere država treba poduzeti s ciljem otklanjanja povrede Konvencije: (1) Sud takve mjere navodi u obrazloženju presude (najčešće pod naslovom člana 46 Konvencije) ili (2) u operativnom dijelu presude. Prvi način odgovara preporukama Suda, a drugi način svojevrsnom naređenju ili uslovno rečeno nalogu Suda<sup>69</sup>. U slučaju preporuka, Sud u tekstu obrazloženja presude naznači koju mjeru bi država trebala poduzeti (dakle, ne u izreci) kako bi otklonila povredu, dok naređenja Sud izdaje u „specifičnim situacijama, kada se nalog odgovornoj državi da primeni određenu meru ukazivao kao ultima ratio“<sup>70</sup>. Sud najčešće na pojedinačne ili opće mjere ukazuje na prvi način, a vrlo rijetko na drugi načina i to “ukoliko se presuda tiče izuzetne situacije koja poziva na hitno djelovanje” i tada su one obavezujuće za državu. U predmetu Khodorkovskiy v Rusije Sud je istakao da će to uraditi “samo izuzetno” kako bi se okončao “sistemski problem” ili da se prekine “situacija koja traje kontinuirano” ili kada je priroda utvrđene povrede takva da “ne ostavlja stvaran izbor u pogledu mjera potrebnih za njegovo otklanjanje”<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Aplikacije br. 39221/98 i 41963/98, 13. 07. 2000

<sup>69</sup> D. Popović (2016), *Evropsko pravo ljudskih prava*, Beograd, str 458

<sup>70</sup> Popović (bilj. 22), s. 460.

<sup>71</sup> Aplikacija br. 5829/04, 31. 05. 2011, st. 270.

U slučaju neobavezujućih indikatora, “na nacionalnim vlastima je da odluče kako da daju efekat sudskoj presudi (...) Kako god, daju jasan indikator Komitetu ministara koje korake Sud smatra da su pravno odgovarajući kao odgovor na ustanovljeno kršenje i da su kao takvi esencijalni za ispravno izvršenje presude”<sup>72</sup>. U doktrini se ističe da Sud, u svojoj praksi, koja se “izvršava pažljivo i u izuzetnim okolnostima”, naznačava pod članom 46 opće mjere onim presudama “koje otkrivaju problem ili praznine u zakonodavstvu, upravnoj praksi, sudskim pravnim lijekovima ili nedostatku ostalih zaštitnih mjera”<sup>73</sup>.

U kontekstu presuda u Sejdić i Finci grupi predmeta, Sud je indikatore, tj. neobavezujuće preporuke, dao van operativnog dijela presuda Zornić i Šlaku, pod naslovom člana 46. Međutim, i bez tih indikatora, Komitet ministara je u svojoj prvoj Odluci o predmetu Sejdić i Finci “primjetio da će za izvršenje ove presude biti potrebno uvesti niz izmjena i dopuna Ustava Bosne i Hercegovine i njenog izbornog zakonodavstva”<sup>74</sup>. Tako je već od 2010. godine bilo nedvosmisleno jasno da će izvršenje presude Sejdić i Finci podrazumijevati usvajanje ustavnih amandmana i novog izbornog zakona.

Mjere koje mogu biti izrečene, odnosno sprovedene poslije donošenja presude su:

(1) Pravična zadovoljština,

(2) Pojedinačne mjere i

(3) Opće mjere.

Potreba za općim mjerama proizilazi iz “općeg zahtjeva međunarodnog prava da stranke ugovora, kakav je Konvencije, imaju obavezu da osiguraju da njihovo zakonodavstvo i praksa, odgovaraju Konvenciji”<sup>75</sup>. Prije određivanja općih mjera, država treba posebno ispitivati uzroke povrede Konvencije. Moguće je da je povreda Konvencije nastane kao posljedica: (1) nedostataka u samom zakonodavstvu ili nepostojanju zakonodavstva i (2) pogrešne primjene postojećeg zakonodavstva i nedosljedne prakse nacionalnih sudova odnosno upravnih organa. „U principu Sud ne nalaže izričito izmenu ili donošenje zakona u

<sup>72</sup> Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 172. S tim u vezi, v. Rezolucija Res(2004)3 Komiteta ministara o presudama koje otkrivaju temeljni sistemski problem. U njoj se Sud poziva da „I. koliko god je to moguće, u svojim presudama u kojima utvrdi povredu Konvencije, identificira ono što smatra temeljnim sistemskim problemom i izvorom ovog problema, posebno kada je vjerovatno da će izazvati brojne aplikacije, kao pomoć državama u pronalaženju odgovarajućeg rješenja, a Komitetu ministara u nadzoru izvršenja presuda“ i „II. posebno obavijesti o svakoj presudi koja sadrži naznake postojanja sistemskog problema i izvora ovog problema, ne samo dotičnu državu i Komitet ministara, nego i Parlamentarnu skupštinu Vijeća Evrope, Generalnog sekretara Vijeća Evrope te Komesionara Vijeća Evrope za ljudska prava, te istaknuti takve presude na prikladan način u bazi podataka Suda“.

<sup>73</sup> Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 171.

<sup>74</sup> 1078. DH sastanak, 04. 03. 2010, st. 4.

<sup>75</sup> Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), s. 191

svojim presudama, već to čini prećutno. Međutim, države zbog autoriteta presude Suda, ali i zbog izbegavanja predstavki koje se ponavlja, vrlo često pribegavaju zakonodavnim merama kao opštim merama u procesu izvršavanja presuda“ . Opće mjere koje se tim povodom donose su raznovrsne. One se “u pravilu se sastoje u obvezi provedbe zakonodavnih ili administrativnih reformi ili u obvezi promjene sudske ili pravne (administrativne) prakse (...)”<sup>76</sup>. Opće mjere uključuju, primjerice, izmjene ustava ili zakona, promjenu sudske prakse nacionalnih sudova te organizacijske mjere poput povećanja broja sudija ili uređenja adekvatnih zatvorskih prostora ili obuke policajaca o ljudskim pravima .

Kako BiH nije poduzela adekvatne mjere s ciljem promjene Ustava i izbornog zakonodavstva poslije presude Sejdić i Finci, Sud je u posljednjim presudama, prvo u presudi u predmetu Zornić, ukazao na, odnosno preporučio, mjere koje država mora poduzeti i ponovio ih u presudi u predmetu Šlaku. Takvo postupanje treba očekivati i u presudi Suda u predmetu Pudarić<sup>77</sup> s obzirom na prethodnu presudu u predmetu Pilav koji je sličnog činjeničnog stanja.

Ključnu, Konvencijom propisanu ulogu, u procesu izvršenja presuda Suda ima Komitet ministara. Njegovo postupanje je uređeno članom 49 Konvencije, Pravilima Komiteta ministara za nadzor nad izvršavanjem presuda i uvjeta prijateljske nagodbe (Pravila)<sup>78</sup> i drugim aktima kao što su: “Nadzor nad izvršenjem presuda i odluka Evropskog suda za ljudska prava (konsolidovani dokument) - nove metode rada - dvosmjerni nadzorni sistem”<sup>79</sup> i “Objektivni indikatori pokazatelji sporosti u izvršenju”<sup>80</sup>. Prema odredbama člana 46 Konvencije, konačna odluka Suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje (stav 2). Protokol br. 14 uz Konvenciju je dodatno osnažio ulogu Komitet ministara davajući mu u ruke dva dodatna alata kako bi se osiguralo izvršenje presude:

(1) mogućnost da od Suda traži odluku o interpretaciji presude kada postoji problem njene implementacije zbog različite interpretacije (stav 3) i (2) ukoliko Komitet ministara smatra da država potpisnica Konvencije odbija da se povinuje konačnoj presudi u predmetu u

---

<sup>76</sup> Omejec (bilj. 31), s. 321

<sup>77</sup> Aplikacija br. 55799/18. U oktobru 2018, Svetozar Pudarić je uputio aplikaciju zbog toga što on kao Srbin sa prebivalištem u FBiH ne može se kandidirati za člana Predsjedništva. Predmet je upućen BiH na izjašnjenje 19. 03.2019

<sup>78</sup> Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies), dostupno na: <https://rm.coe.int/16806eebf0>,

<sup>79</sup> Supervision of the execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights Consolidated document – New working methods Twin-track supervision, dostupno na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168049426d](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168049426d),

<sup>80</sup> Objective indicators of slowness in execution, dostupno na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805b0195](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b0195),

kojem je ona učesnica, nakon što je formalno obavijesti, Komitet upućuje upit Sudu o tome da li je Visoka strana ugovornica ispunila svoju obavezu na osnovu člana 46 stava 1 (koji određuje da Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju konačnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke) (stav 4). Ukoliko Sud ustanovi povredu člana 46 stava 1, on upućuje slučaj Komitetu ministara na razmatranje i eventualno poduzimanje mjera. Ukoliko Sud ustanovi da nema povrede stava 1, upućuje slučaj Komitetu ministara koji ga zatvara (stav 5).

Tokom postupka nadzora nad izvršenjem presuda u grupi predmeta Sejdić i Finci, bilo je nekoliko intervencija međunarodnih nevladinih organizacija prema Komitetu ministara. Tako su Cardozo School of Law, Human Rights Watch, and Minority Rights Group International u svom prvom podnesku istakli da je Izborni zakon moraju biti izmjenjeni kako bi uklonili diskriminaciju Jevrejske zajednice i ostatka Ostalih u Bosni, omogućavajući ih da se kandidiraju za pozicije“ (stav 5).

Ove organizacije su godinu poslije ponovo uputile podnesak Komitetu u kojem su izrazili zadatak izrade ustavnih i zakonskih amandmana, s obzirom da nije omogućavala „značajan doprinos“ manjinskih zajednica i zabrinutosti da posljedično predloženi amandmani neće ispraviti utvrđenu povredu (stav 9).

Komitet ministara ima središnju ulogu u procesu izvršenja presuda Suda. On djeluje kao forum političkog uvjeravanja i konstruktivnog dijeloga, ali i kao mjestu međusobnog razumijevanja i tolerancije prema problemima sa kojima se države suočavaju prilikom izvršavanja presude. Međutim, Komitet nije jedino odgovorno tijelo za uspješno izvršenje presude. U procesu izvršenja presuda, posebno osjetljivih i onih koja traži systemske promjenu u nacionalnom pravnom poretku, određenu ulogu imaju i Parlamentarna skupština VE <sup>81</sup>, Generalni sekretar VE, Komesionar za ljudska prava, Venecijanska komisija i sam Sud. Istovremeno, odgovornost ne postoji samo na VE, već i na njenim državama članicama, kao kolektivna odgovornost. U konačnici, civilno društvo, kako u samoj državi, tako i na međunarodnom planu, imao svoju ulogu u tom procesu. Sinergija svih ovih elemenata može rezultirati sa uspješnim izvršenjem presuda.

---

<sup>81</sup> V. detaljnije: Harris/O'Boyle/Bates/Buckley (bilj. 25), ss. 197-199. Parlamentarna skupština VE djeluje kroz svoj Komiteta za pravna pitanja i ljudska prava (CLAHR) i izvjestioca za izvršavanje presuda Suda.

## VIII. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U okviru odabrane teme elaborira se društveno-historijski kontekst početka rata i agresije na Bosnu i Hercegovinu u aprilu mjesecu 1992. godine. Rat u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995. godine doveo je do nazapamćenog stradanja civila, etničkog čišćenja i genocida u Srebrenici.

Nakon što je zaustavljen bošnjačko-hrvatski vojni sukob i formirana Federacija Bosne i Hercegovine, uslijedila je inicijativa Sjedinjenih Američkih Država za postizanje mirovnog rješenja rata u Bosni i Hercegovini. Predsjednik SAD-a Bill Clinton je za glavnog izaslanika u pregovorima za mir u Bosni i Hercegovini imenovao Richarda Holbrooka.

Tokom pregovora zaraćenih strana potpisan je 21. novembra 1995. godine Dejtonski mirovni sporazum. Ovim sporazumom je zaustavljen rat.

U proteklih 25 godina, Bosna i Hercegovina je izvela više reformi koje omogućavaju razvoj države Bosne i Hercegovine i njenu integraciju u EU i NATO-savez. Postizanje članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji i NATO-savezu označava onu putanju koja dovodi do provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Stabilnog mira nema bez integracije Bosne i Hercegovine u evroatlantske institucije.

Provođenje reformi u Bosni i Hercegovini tokom odvijanja procesa integracije u Evropsku uniju omogućiće i izvođenje najsloženije reforme, a to je ustavna reforma. U okviru ustavne reforme, otkloniće se ograničenja Dejtonskog ustava koja su Bosnu i Hercegovinu kao državu učinila nefunkcionalnom. Ustav BiH je neophodno mijenjati tako da se učini aktuelnim, da se prilagodi zahtjevima društvene epohe u kojoj se primjenjuje. Sa normativno-pravnog aspekta, formalne izmjene i dopune Ustava su dozvoljene, ali su, istovremeno, uslovljene postojanjem političke volje i konsenzusom relevantnih faktora koji učestvuju u procesu odlučivanja. Kočničari ustavnih reformi u Bosni i Hercegovini nemaju pravni predznak, nego isključivo politički. Ključni problem je što politika nije prihvatila činjenicu da je podređena pravu. Kada je riječ o faktičkim izmjenama i dopunama Ustava one su u nekoliko navrata vršene i ranije. Nažalost, izvršenim izmjenama i dopunama nije se osnažila vladavina prava, niti su se važeća ustavna načela tumačila s ciljem razvoja novih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda. S tim u vezi, svako buduće djelovanje Parlamentarne skupštine BiH treba biti usmjereno ka stvaranju garancija za realizaciju temeljnih prava i sloboda. Nužno je aktivnije djelovanje Ustavnog suda i njegovo

ekstenzivnije tumačenje vlastite jurisdikcije. Osnov za ovu tvrdnju nalazi se u vladavini prava i teleološkom tumačenju važećih ustavnih i međunarodnih načela.

Dejtonski mirovni sporazum svoj istorijski ishod ima u stvaranju geopolitičkih uslova i pretpostavki da Bosna i Hercegovina uspješno izvede istorijski projekt integracije u članstvo Evropske unije i NATO-saveza. „Jedini pravi put po mišljenju naše administracije jeste da se pridružite Evropi.“ Ako se projekt integracije Bosne i Hercegovine ne ubrza i ne dovede do uspješne realizacije do 2030. godine, Bosna i Hercegovina će imati još veće ekonomsko siromaštvo. Postaće prostor novih geopolitičkih uticaja: Ruske Federacije, Turske i Kine. Dalje će ojačati nacionalističke snage. Zaustaviće se unutrašnja integracija i integracija u Evropsku uniju i NATO savez. Ovakav trend društvenih kretanja moguće je zaustaviti i preokrenuti u smjeru ubrzanja integracije u Evropsku uniju i NATO-savez ako se pristupi oblikovanju nove strategije Evropske unije i međunarodne zajednice. Ta strategija bi imala nekoliko prioriteta: Sinhronizacija djelovanja administracije SAD-a i institucija Evropske unije, posebno Specijalnog predstavnika EU. Njegov godišnji plan rada bi bio reformska agenda kao zajednički okvir aktivnosti Specijalnog predstavnika i parlamentarne i izvršne vlasti u BiH i entitetima; Osigurati, zbog geopolitičkih promjena u svijetu i Evropi, dodatnu političku, ekonomsku i tehničku pomoć Bosni i Hercegovini za ispunjavanje uslova za prijem u članstvo Evropske unije i NATO-saveza. Geopolitika izgradnje mira u Bosni i Hercegovini svoj okvir ima u Dejtonskom mirovnom sporazumu i projektu ubrzane integracije u EU i NATO-savez; Međunarodna zajednica i Evropska unija svoju novu strategiju prema provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma može učiniti realnom ako nastavi primjenu Bonskih ovlaštenja Visokog predstavnika međunarodne zajednice kao i kadrovsko osvježenje Ureda Visokog predstavnika u Sarajevu; U okviru Ureda Specijalnog predstavnika Evropske unije i Ureda Visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR-a), nužno je formirati zajednički ekspertni tim za ustavne reforme. U timu bi bili inostrani i domaći eksperti i predstavnici nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini; Uvesti praksu da godišnji izvještaj Specijalnog predstavnika Evropske unije o provođenju reformi u Bosni i Hercegovini usvaja Evropski parlament.

## ZAKLJUČAK

Ovim istraživačkim radom smo pokušali ukazati na osnovne karakteristike Dejtonskog mirovnog sporazuma, i na to da on kao takav nije u funkciji razvoja demokratske, liberalne i prosperitetne države. Ali Dejtonskom mirovnom sporazumu možemo najprije zahvaliti na okončanju rata i uspostavljanju mira. Možemo također biti zahvalni i na činjenici da se zahvaljujući njemu svojim domovima vratilo na stotine hiljada raseljenih i protjeranih građana, da su uspješno uvedeni biometrijski pasoš, konvertibilna marka, zajedničke registarske pločice, zastava, himna, te sistem neizravnog oporezivanja.

Ali, kao što je cijeli svijet, tako smo i mi saglasni na Dayton nije „kraj puta“. Dejtonski sporazum je jedan potpuno atipičan sporazum. Naime, on u sebi sadrži kao aneks i ustav države BiH. Odnos prema Dejtonskom sporazumu unutar BiH danas oslikava svu složenost njezinih etničkih i političkih sudaranja, onih do kojih dolazi tu, u Bosni i Hercegovini, ali i onih koji se u BiH prelijevaju iz njezina zapadnog i istočnog susjedstva. Daytonski sporazum je takav kakav jeste. Mogao je, još konkretnije, imati rješenja koja su i bolja i lošija od postojećih. Ali na njih se ne može prevaljivati sva odgovornost za poslijeratne procese u BiH. O tome, uostalom, svjedoči i prvih deset godina njegove implementacije. Isključiva odgovornosti je, dakle, i sasvim suprotno tezama o apsolutnoj odgovornosti Daytonu, na dominantnim političkim voljama. I svaka ambicija da se pozitivnim procesima u BiH dade određeno ubrzanje mora poći baš od toga od dominantnih političkih volja. Ili još konkretnije, teško je ubrzanje integrirajućih procesa u BiH i zamisliti bez promjene u njoj dominantne političke paradigme, kojom bi na mjesto postojeće došla nova, politička paradigma kojoj je, umjesto na interesima nacionalnih kolektiviteta, prioritet bosanskohercegovački čovjek i njegovo pravo na normalan život.

Neizvršavanje presuda Suda nije iznenađenje, s obzirom da javne vlasti u BiH ne izvršavaju ni odluke US BiH. Pet ključnih pitanja koji su uzroci neuspjeha u reformi ustava i vjerovatno će predstavljati uzrok budućih neuspjeha: (1) institucionalni set-up uspostavljen Dejtonskim ustavom, (2) psihologija i mentalitet etničkih skupina u uslovima političkog nepovjerenja, (3) fragnemtiranost stranačkog sistema unutar etničke skupine, (4) nezainteresovanost i razjedinjenost međunarodne zajednice, (5) nepoštivanje ustavnog poretka – nepostojanje obaveze na ustavnu lojalnost<sup>82</sup>. Devet godina poslije, ovi razlozi su i dalje aktuelni i mogu objasniti neuspjeh u postizanju dogovora o tekstu ustavnih amandmana.

---

<sup>82</sup> F. Vehabović, Zašto neće doći do sistematskih ustavnih promjena, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 1-2/2010, ss.(36 i dalje) 52-53.

Iz pregleda pravnih akata objavljenog u decembru 2010. godine identificiran je 21 propis koji je bilo potrebno izmijeniti kao posljedica presude Sejdić i Finci.

Neki od njih su promijenjeni (kao npr. djelomično Ustav Kantona Sarajevo<sup>83</sup>, Pravila US BiH<sup>84</sup>), za neke je US BiH utvrdio da ne predstavljaju diskriminaciju, odnosno da predstavljaju, ali bez da ih je uklonio iz pravnog poretka. Čak 17 pravnih propisa je ostalo pod velom sumnje njihove saglasnosti sa Konvencijom. Spisak ovih pravnih propisa ne samo da se nije smanjio, već se povećava. Izvršavanje presuda iz Sejdić i Finci grupe predmeta je međunarodna obaveza BiH po dva osnova i kao takva mora biti prioritet spram bilo kojih drugih promjena Ustava:

- (1) Prvo, na osnovu njenog članstva u VE. Na promjenu izbornog prava što u presudama traži Sud, BiH se obaveza još prilikom pristupanja VE 2002. godine<sup>85</sup>. Prema tome, radi se o postprijemnoj obavezi BiH koja nije izvršena sedamnaest godine poslije. U predmetu U-9/07 US BiH je istakao da “proces pristupanja evropskim integracijama (...) složen i zahtjevan proces koji podrazumijeva niz privilegija i prava svake države članice, ali u isto vrijeme i niz obaveza koje su članice dužne ispuniti kako u toku pristupnog procesa, tako i u postprijemnoj fazi” (stav 16). Potom, ta obaveza proizilazi iz Konvencije čija je Visoka strana ugovornica BiH. U predmetu U-12/08, koji se ticao zahtjeva za rješavanje spora između entiteta zbog izvršenja jedne presude Suda, US BiH navodi: “Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava predstavlja međunarodnopravnu obavezu Bosne i Hercegovine” (stav 8). Štaviše, ministar vanjskih poslova BiH, Sven Alkalaj, je na 120. ministarskom sastanku Komiteta ministara (11. maj 2010.) izjavio: „Kao članica Vijeća Evrope, Bosna i Hercegovine je obavezna da poštuje presude i to namjerava“ i da je „efektivno izvršenje presude od krucijalnog političke i pravne važnosti za Bosnu i Hercegovinu i predstavlja veliki izazov za Bosnu i Hercegovinu“<sup>86</sup>.
- (2) Drugo, na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i BiH, s druge strane<sup>87</sup>. U članu 2 Sporazuma se “poštivanje demokratskih principa i ljudskih prava” “definiranih” u

<sup>83</sup> V. Amandmani XLIII – XLIX na Ustav Kantona Sarajevo, *Sl. nov. KS* 6/13

<sup>84</sup> V. Pravila Ustavnog suda BiH, *Sl. gl. BiH* 22/14.

<sup>85</sup> U Mišljenju o aplikaciji BiH za članstvo u VE (Opinion 234 [2002]), PS VE je primila na znanje pisma Predsjedništva BiH, predsjednika Parlamenta i premijera i napomenula je da se BiH obavezuje da kontinuirano provjerava kompatibilnost svih zakona sa Konvencijom te da u roku od godinu dana preispita kompatibilnost izbornog zakonodavstva sa Venecijanskom komisijom u svjetlu standarda VE, i da ga revidira gdje je to potrebno, st. 15.

<sup>86</sup> Ispoštovaćemo presudu 'Sejdić-Finci', dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ispostovacemo-presudusejdic-finci/100511106>,

<sup>87</sup> *Sl. gl. BiH – međunarodni ugovori* 10/08

Konvenciji proglašava za osnove vanjske i unutrašnje politike strana<sup>88</sup>. U tom kontekstu, treba napomenuti da je US BiH u predmetu U-17/19 istakao da “pitanje članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji svakako stvar koja se tiče vanjske politike naše zemlje, te da smo na tom putu preuzeli određene obaveze potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u koje, između ostalog, spada i usklađivanje zakonodavstva s pravom Evropske unije (...)” (stav 19). US je istakao da su u konkretnom predmetu “međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine (...) ispunjavanje uvjeta iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sve s ciljem što bržeg približavanja članstvu u Evropskoj uniji” (stav 19.)

U kontekstu narednih koraka VE, ne treba očekivati da će Komitet ministara pokrenuti postupak iz člana 46 stava 4 Konvencije tj. prekršajni postupak protiv BiH pred Sudom. Iz prakse Komitet je jasno da je to krajnja mjera, koja je korištena samo jednom u predmetu koji se tiče “osnovnih prava” – prava na slobodu i sigurnost ličnost. Ne radi se o situaciji koja zahtjeva izvršenje hitne pojedinačne mjere. Za pokretanje postupka je također potreban pritisak međunarodnih i nacionalnih nevladinih organizacija, kojeg u slučaju BiH nema (napominjem da je samo jedna međunarodna nevladina organizacija, jednom, tražila pokretanje ovog postupka). U konačnici, postoje primjeri predmeta (koji se upravu tiču prava na slobodne izbore) u kojima opće mjere izvršene tek 12 godina poslije konačnosti presude Suda (npr. *Hirst v UK* (no. 2)). Prema tome, ne postoje okolnosti koji bi mogle dovesti do pokretanja tog postupka protiv BiH. Zbog toga, tijela VE, počevši sa PS i Generalnim sekretarom bi trebali iskoristiti svoje nadležnosti u postupku izvršenja presuda iz *Sejdić i Finci* grupe predmeta. Pored organa VE, države članice VE moraju preuzeti i svoj dio u okviru kolektivne odgovornosti u izvršenju presude *Sejdić i Finci* te u diplomatskim razgovorima sa BiH insistirati na izvršenju ovih presuda. Pritisak evropskih političkih grupacije, čije su članice skoro sve države parlamentarne stranke je nešto što može doprinijeti izvršenju presude. Na kraju, ne smije se potcijeniti ni uloga međunarodnih i nacionalnih nevladinih organizacija, koji moraju aktivnije djelovati prema Komitetu ministara i ukazati na dokaze o neuspjehu države da izvrši presudu. Sinergija svih ovih elementa je neophodna pretpostavka za uspješno izvršenje presuda. PS BiH i VM su se tokom deset godina pokazale kao s slabe institucije i da se od njih teško može očekivati da ispune svoju ustavnu zadaću. One su pokazale nezainteresovanost, neodgovornost i indiferentnost prema svojim obavezama. Četiri pokušaja vlasti BiH da primjene presudu se moraju razumijevati kao birokratizirani oblik izbjegavanja da se pokrenu konkretne aktivnosti. Uspjeh PS BiH u

---

<sup>88</sup> Usp. P7\_TA(2012)0085 Rezolucija Evropskog parlamenta (bilj. 146), st. 13

izvršenju ustavne obaveze je postao ovisan o uspjehu jednog vaninstitucionalnog procesa - dogovaranja lidera političkih stranaka. Takav transfer nadležnosti PS u ruke lidera političkih stranaka je dodatno oslabio ovu instituciju. Za to djelomičnu odgovornost snosi i međunarodna zajednica. Proces izvršenja presuda Suda treba vratiti u institucije države BiH i to prvenstveno u PS koja po propisanoj proceduri mijenja Ustav BiH. Parlamentarci bi se morali oduprijeti uzurpaciji njihovih nadležnosti u budućnosti od strane predsjednika političkih stranaka. Oni to neće moći bez podrške međunarodne zajednice, koja ne smije inicirati niti podržavati takva nastojanja, i šire bh. javnosti. U konačnici, proces kreiranja ustavnih amandmana ne bi trebalo prepustiti isključivo nekom parlamentarnom tijelu, već posebnoj radnoj grupi koju bi sačinjavali parlamentarci, predstavnici nevladinog sektora iz oba entiteta te članovi akademske zajednice u BiH i inostranstvu.

Opravdanje za nečinjenje nadležnih institucija međunarodne zajednice sadržano je u frazi nepostojanja političke volje u BiH. Ovdje se, također, postavljaju dva pitanja. Prvo, da li se radi o nedostatku političke volje BiH ili međunarodne zajednice? Jedan od ključnih pregovarača u Dejtonu, James Pardew naglašava da je „neuspjeh nastao kasnije, kada su se stvari smirile, u nespremnosti međunarodne zajednice da stvori okolnosti kroz potrebnu političku volju da se to preispita, prepravi Ustav i stvori okruženje za pružanje drugačije vrste BiH koja bi bila uspješna država“. I drugo, ako je glavni problem toliko spominjani „nedostatak političke volje“ same države BiH za napretkom, onda se pitamo, postoji li politička volja za ostvarenjem ratnih ciljeva mirnim putem? Neophodno je, nakon dvadeset i pet godina povesti računa o tome, za koje ciljeve i u koju svrhu postoji politička volja u BiH? Ono čega nema u jednom pravcu, može državu odvesti u sasvim drugi pravac, koji možda ne bi nikako odgovarao ni Evropi ni međunarodnoj zajednici u cjelini. U tom smislu Schmunk smatra, da je ključni problem nepostojanje funkcionalne države i unutrašnje kohezije, koju je moguće postići samo temeljitom ustavnom reformom u skladu sa preporukama Venecijanske komisije iz 2005. godine, gdje bi „centralni cilj bio usklađivanje BiH sa ljudskim i građanskim pravima EU“, dok postoje i oni autori, koji spominju i njenu moguću disoluciju.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Službeni list SFRJ 30/1972.
- [2] Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09.06.2016.
- [3] Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09. 06. 2016
- [4] Aplikacija br. 41939/07. Presuda je donesena 09. 06. 2016.
- [5] Aplikacija br. 55799/18. Presuda je donesena 08.12.2020.
- [6] Aplikacija br. 56666/12. Presuda je donesena 26. 05. 2016
- [7] Aplikacija br. 5829/04, 31. 05. 2011, st. 270.
- [8] Aplikacija br.30100/18. Presuda je donesena 29.10.2019.
- [9] Arapović Adis (2012), Izborni sistem Bosne i Hercegovine: kritička analiza i kompilacija izbornog zakonodavstva, Dobra knjiga, Sarajevo
- [10] Arnautović Suad (2009), Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću, Sarajevo: Promocult
- [11] Arnautović Suad (2005), Međunarodni standardi o ljudskim pravima i izbori, Ljudska prava-časopis za sve pravno-političke probleme, 3-4, godina 6, Sarajevo.
- [12] Arnautović Suad (1996), Izbori u BiH 90', Sarajevo.
- [13] Bakšić-Muftić, Jasna (2003), Politička prava i Daytonski ustav u BiH/izborni sistem, Osam godina daytonske BiH: nove vizije za Bosnu i Hercegovinu, Zbornik radova i zaključci s alternativne konferencije, Sarajevo.
- [14] Bartolini, Stefano, Mair, Peter (1990), Identity, Competition and electoral availability: the stabilisation of european electorates 1885–1985, Cambridge university Press.
- [15] Bašić Nedžad (2004), Pravni i politički sistem Evropske unije, Bihac.
- [16] Biličić, Mijo (2007), Model političkog sustava, Informatologia, 40/2, Rijeka.
- [17] C. Ribičić, „Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije“, ss. 24-25. Pristupljeno 27.09.2021.: <https://hrcak.srce.hr/179195>
- [18] Ch. J. Ebner, The Bonn Powers – Still Necessary, u: From Peace making to Self Sustaining Peace – International in South East Europe at a Crossroads, 2004.
- [19] Ćurak Nerzuk (2011), Bosna i Hercegovina nakon izbora - Kako od provizorija napraviti državu, Heinrich Boll Stiftung, BiH.
- [20] D. Popović (2016),Evropsko pravo ljudskih prava, Službeni glasnik, Beograd
- [21] Dautbašić Ismet (1997), Pitanje protektorata u Bosni i Hercegovini, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo.

- [22] Deren Antoljak Štefica (1992), Izbori i izborni sustavi, Društvena istraživanja, Vol.1.No 2.
- [23] Dmičić Mile (2007), Federalni elementi ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine kao složene države, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, br. XXVII – XXVIII, Banja Luka.
- [24] Duraković Nijaz (2007), Uporedni politički sistemi, Sarajevo.
- [25] Duraković Nijaz (2000), Uporedni politički sistemi, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.
- [26] Duraković Nijaz (2006), Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije.
- [27] Duvnjak Nedžad (2004), Ogledi o dejtonskoj Bosni, Pravni fakultet UNSA , Sarajevo.
- [28] Dženeta Miraščić(2014) „Narodni suverenitet i princip vladavine prava u savremenoj državi naciji, sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu“, Vladavina prava i pravna država u regionu, Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa 2013. godine na Palama, Istočno Sarajevo
- [29] Đorđević Jovan (1985), Politički sistem, prilog nauci o čoveku i samoupravljanju, Beograd: Savremena administracija.
- [30] Đukanović Dragan (2004), Izmjene ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine – inicijative i mogućnosti, Međunarodni problemi, vol. LVI br. 2 – 3.
- [31] E. Šarčević, „Suverenitet - pojam i modeli“(1995), Pravna misao, Sarajevo 7-12/1995.
- [32] Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- [33] Festić Ibrahim (2004), Rat, mir i pravo u BiH, Sarajevo.
- [34] Goati Vladimir (2007), Političke partije i partijski sistemi, Podgorica: CeMI
- [35] Grupa autora (2006), Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH: Proces ustavnih promjena u BiH, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
- [36] Grupa autora (2006), Ustavna rasprava, Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung, Heinrich Boell Stiftung.
- [37] Grupa autora (2007), Primjer BiH održi koncept ili stranputice međunarodne zajednice Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell.

- [38] Hattich Manfred (1980), Grundbegriffe der Politikwissenschaft, Darmstadt. Heywood, Andrew, Politics, New York: Palgrave.
- [39] Hulsey John (2015), Electoral accountability in Bosnia and Herzegovina under the Dayton Framework agreement. *International Peacekeeping* 22(5): 511–525.
- [40] Ibrahimagić Omer (2008), Pledoaje za ustavne promjene u Bosni i Hercegovini, (Uvodno izlaganje na raspravi o ustavnim promjenama u BiH, održanoj u Vijeću kongresa bošnjačkih intelektualaca, 08.01.2008. godine u Sarajevu)
- [41] Ibrahimagić Omer (1998), Državno – pravni razvitak Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
- [42] Imamović Mustafa (1997), Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878–1914. Sarajevo: BKC.
- [43] Imamović Mustafa (2006), Osnove upravno – političkog razvitka i državno – pravnog položaja Bosne i Hercegovine, Sarajevo.
- [44] Izborni zakon Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16)
- [45] K. Trnka, Ustavno pravo - Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo 2006, s. 394.
- [46] Kapidžić, Damir, 2015, Democratic transition and electoral design in Plural Societies: the Case of Bosnia and Herzegovina’s 1990 elections, *Ethnopolitics* 14(3): 311–327.
- [47] Kasapović, Mirjana, 1997, 1996 Parliamentary elections in Bosnia and Herzegovina. *Electoral Studies* 16(1): 117–121.
- [48] Kasim Trnka, Dijalog, Pristupljeno: 22.11.2021. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/bh-pravnik-kasim-trnka-o-pregovorima-u-dejtonu-u-jednom-trenutku-sve-je-zamalo-propalo/201120098> , 2020.
- [49] Kebo Ozren, 2005, Govor mržnje u medijima – političko-žurnalistički kič, Zbornik “Medijska spoticanja u vremenu tranzicije”, Media plan institut, Sarajevo.
- [50] Kuzmanović, Rajko, 2002, Ustavno pravo, Banja Luka.
- [51] Kuzmanović, Rajko, 2004, Eseji o ustavnosti i zakonitosti, Banja Luka.
- [52] Kuzmanović, Rajko, 2005, Ustavno-pravni položaj Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine, Banja Luka: ANURS.
- [53] L. Ferrajoli, Ustavna demokratija, *Revus* 2013. Pristupljeno: 10.11.2021. <https://journals.openedition.org/revus/2303?lang=hr> , . 16 Čl. X/1 Ustava BiH.

- [54] Lada Sadiković, Pristupljeno 16.10.2021. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/lada-sadikovic-za-propadanje-bosne-i-hercegovine-zadnjih-25-godina-niko-ne-odgovara/200927030>
- [55] Lukić, Radomir/Košutić, Branko (1975). Uvod u pravo, Beograd.
- [56] M. Lajčak, visoki predstavnik za BiH, prema Nezavisne novine, 14. 10. 2008.
- [57] Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije;
- [58] Mijanović Gašo (2000), Kontrola ustavnosti zakona, Sarajevo, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
- [59] Miličević Neđo, 2000, Raskorak između pravnog i stvarnog, Servis za kulturu manjinskih prava i međuetničku toleranciju, broj 1, Sarajevo/Split.
- [60] Mujagić Nermina (2008), Sterilnost međunarodne zajednice u BiH, STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja, br. 13, str. 25-28.
- [61] Mujagić Nermina (2009), The Ethnic Engineering in Bosnia and Herzegovina and International Community, Bosnian Studies: Journal for research of Bosnian thought and culture, broj 3., str. 34-42.
- [62] Mujagić Nermina (2020), Demokratizacija demokratije kroz ustavotvorne narative: slučaj BiH, br.3, str. 117-135.
- [63] N. Pobrić (2000), Ustavno pravo, Slovo, Mostar
- [64] Nešković Radomir, 2006, Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda, Srpska pravna misao, no. 1 – 4, Banja Luka.
- [65] Nohlen Dieter, 1996, Izborni sustavi u Istočnoj Evropi, Zaklada Friedrich Ebert, ured u Zagrebu, studeni.
- [66] O. Bo, Država i njena vlast, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2016.
- [67] Odluka br. U-2/04 od 28. 05.2004. godine
- [68] Odluka broj U-1/03 od 25. 07. 2003.
- [69] Odluka broj U-7/97 od 22. 12. 1997. godine
- [70] Odluka Ustavnog suda BiH broj U 5/98 III od. 30. 6/1. 7. 2000, Sl. glasnik BiH, 23/2000.
- [71] Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina;
- [72] Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini- Dejtonski mirovni sporazum.
- [73] Pejanović Mirko (2006), Geneza razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini, u Lutovac, Zoran (ur.). Političke stranke i birači u državama bivše jugoslavije. Beograd: Friedrich ebert Stiftung i Institut društvenih nauka
- [74] Pobrić Nurko (2000), Ustavno pravo, Mostar.

- [75] Predmet br. (IT-98-33) od 30.10.1998.
- [76] Rašidagić Ešref – Kenan (2002), Conflict Resolution Theories in Practice: Cases of Bosnia and Lebanon Examined, Sarajevo: Rabic.
- [77] Richard Holbrook (1998), „Završiti rat“, Šahinpašić, Sarajevo,
- [78] Rodin Davor (1990), Suverenitet parlamentarne demokratske republike, Zagreb.
- [79] S. Maslo, (2000), „Kompromisi su bili nužni“, Neki aspekti ograničenja suvereniteta Bosne i Hercegovine, Most br. 130/2000.
- [80] Sadiković Ćazim (2000), Politički sistem, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet u Sarajevu.
- [81] Seizović Zarije (2008), Konstitutivni narodi i ustavne promjene/Constituent Peoples and Constitutional Changes, Sarajevo.
- [82] Šarčević Edin, 1995, Suverenitet – pojam i modeli, Pravna misao, no. 7 – 12.
- [83] Šarčević Edin, 2008, Dejtonski ustav: karakteristike i problemi, STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja br. 13, str.153-168.
- [84] Šarčević Edin (2010), Karakteriziranje Dejtonskog ustavnog modela- o jednom neuspješnom ustavnom ekperimentu, Pravni zapisi, vol.1. br. 1. str. 38-73.
- [85] Trnka Kasim (2009), Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, Revus, Sarajevo
- [86] Ustav Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 25/09.
- [87] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05.
- [88] Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05.
- [89] Visković Nikola (1996), Država i pravo, Sarajevo.
- [90] Vujaklija Milan (1980), Leksikon stranih reči i izraza, Beograd: Prosveta.
- [91] Z. Lauc, (2016) „Načelo vladavine prava u teoriji i praksi“ Pravni vjesnik, Osijek 3-4/2016
- [92] Zakon o finansiranju političkih stranaka Bosne i Hercegovine;
- [93] Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u FBiH;
- [94] Zakon o osnivanju organa za provođenje izbora u FBiH;
- [95] Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske;

Univerzitet u Sarajevu  
Naziv fakulteta/akademije: Fakultet političkih nauka Sarajevo  
Naziv odsjeka i/ili katedre: Politologija  
Predmet: Savremene političke teorije

### Izjava o autentičnosti radova

Seminarski rad, završni (diplomski odnosno magistarski) rad za I i II ciklus studija i integrirani studijski program I i II ciklusa studija, magistarski znanstveni rad i doktorska disertacija<sup>1</sup>

Ime i prezime: Maja Bagarić \_\_\_\_\_  
Naslov rada: MOGUĆNOSTI TRANSFORMACIJE  
USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE U  
KONTEKSTU MEĐUNARODNIH PRESUDA  
PROTIV DRŽAVE BIH

Vrsta rada: Master rad

Broj stranica: 64

#### Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

Mjesto, datum 05.12.2022.

Potpis \_\_\_\_\_

---

<sup>1</sup> U radu su korišteni slijedeći dokumenti: *Izjava autora* koju koristi Elektrotehnički fakultet u Sarajevu; *Izjava o autentičnosti završnog rada* Centra za interdisciplinarnu studiju – master studij „Evropske studije”, *Izjava o plagijarizmu* koju koristi Fakultet političkih nauka u Sarajevu.