

**AKTIVNO I PASIVNO BIRAČKO PRAVO U
IZBORU PREDSJEDNIŠTVA BiH, DOMA NARODA BiH i FBiH
U USTAVNOM PORETKU DRŽAVE BiH**

**ACTIVE AND PASSIVE VOTING RIGHT WHEN ELECTING
THE PRESIDENCY OF B&H, B-H HOUSE OF PEOPLES AND
THE FEDERATION OF B&H IN THE CONSTITUTIONAL
ORDER OF THE STATE OF B&H**

Sažetak

Sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine, dogovoren u Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, analizirala je naučna i stručna javnost. Osobina svih tih radova je kritički odnos prema današnjem ustavnom poretku Bosne i Hercegovine, koji se u formalnopravnom smislu vrlo malo mijenjao. Do danas je usvojen samo amandman o Distriktu Brčko. Prije njegovog usvajanja desile su se brojne faktičke promjene Ustava Bosne i Hercegovine koje bi u budućnosti trebalo i formalnopravno potvrditi. Objavljene kritike ustavnih antinomija predstavljaju dobar osnov u kom bi pravcu ustavne reforme trebale ići u Bosni i Hercegovini. Ovaj rad ima tri dijela. Prvi dio posvećen je analizi nedostataka Ustava BiH, koju su objavili prof. dr. Ibrahim Festić, prof. dr. Nedžad Duvnjak, prof. dr. Omer Ibrahimagić i prof. dr. Čazim Sadiković. Drugi dio sadrži analizu pravne prirode cjelokupnog ustavnog poretka autora ovog rada. Samo se na osnovu analize pravne prirode cijelog ustavnog poretka BiH može znati kakvi se amandmani de lege ferenda na Ustav BiH trebaju a kakvi ne smiju usvojiti. U trećem dijelu izloženi su konkretni prijedlozi ovih reformi za ukidanje diskriminacije u izboru političkih predstavnika konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina u Domu naroda BiH, u izboru političkih predstavnika konstitutivnih naroda u Predsjedništvu BiH, te kakvi ustavni amandmani se ne smiju usvojiti za izbor političkih predstavnika nacionalnih manjina i ostalih u Predsjedništvu BiH u skladu sa presudom Suda za ljudska prava Vijeća Evrope u predmetu Sejdić-Finci.

Ključne riječi: *jedan čovjek – jedan glas, pravna jednakost i građanska država, odnos građanskog i kolektivnog identiteta, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Dom naroda Bosne i Hercegovine, Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*

Summary

The scientific and expert community has been analyzing the current Constitution of Bosnia and Herzegovina, which was agreed upon within the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina. All these papers share a common feature which is a taking of critical stance towards the contemporary constitutional order of Bosnia and Herzegovina, which has changed rather slightly in legally - formal terms. Up to present moment, only the Brčko District Amendment has been adopted. Prior to its adoption, a number of factual changes to the Constitution of Bosnia and Herzegovina took place, which should be formally confirmed in future. The published critics of constitutional antinomies are standing for a solid basis regarding the direction that constitutional reform in Bosnia and Herzegovina should take. This paper has three parts. The first part is dedicated to the analysis of the B-H Constitution's shortcomings, published by Prof. Dr. Ibrahim Festić, Prof. Dr. Nedžad Duvnjak, Prof. Dr. Omer Ibrahimović and Prof. Dr. Ćazim Sadiković. The paper's second part is an analysis of the entire constitutional order's legal nature done by this paper's author. Only on the basis of the analyzing the legal nature of the entire B&H constitutional order, one can know what kind of de lege ferenda amendments to the B-H Constitution should be and what kind should be not adopted. The paper's third part presents the tangible proposals of these reforms for the discrimination abolishing regarding the election of political representatives of constituent peoples and national minorities in the House of Peoples of B&H, in the election of constituent peoples' political representatives in the B&H Presidency, and what kind of constitutional amendments should not be adopted for the election of national minorities and others' political representatives in the Presidency compliant with the Ruling of the European Court of Human Rights in the Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina Case.

Key words: *one-man-one vote principle, legal equality and civil state; relations between civil and collective identity of Bosnia and Herzegovina Presidency and House of Peoples of Bosnia and Herzegovina House of Peoples of the Federation of Bosnia and Herzegovina.*

1. Dosadašnje analize Ustava BiH

Prof. dr. Ibrahim Festić objavio je članak „Bosna i Ustav“ u časopisu „Republika“. Ustav BiH od 14. decembra 1995. godine je sporazum zaključen između Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne republike Jugoslavije. To je ugovor međunarodnog prava zaključen u skladu sa Bečkom konvencijom o pravu ugovora iz

1969. godine. Spomenute države su u Sporazumu nazvane stranama, dok Konvencija sadrži pojam stranke. Specifičnost ovog sporazuma je i što Evropska unija, Republika Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske te Sjedinjene Američke Države imaju status svjedoka Sporazuma. Konvencija o pravu ugovora ne poznaje tu kategoriju, tako da se njihovo postojanje može svrstati u partikularno međunarodno javno pravo odnosno bosanskohercegovačku svakodnevnicu.

U međunarodnom *ius cogens* nema izričite norme o zabrani pregovaranja i ugovaranja ustava jedne od strana ugovora. Takva norma ne postoji, ali ne zato što ona nije element međunarodnog poretka, nego zato što je sastavni dio „njegovog suvereniteta od čega polazi današnje međunarodno javno pravo kao osnove svog postojanja.“¹ Takav suvereni ustav proizlazi iz odredbe Povelje UN-a: „Organizacija počiva na načelu suverene jednakosti svih njenih članova.“² Suverenitet je kvalitet svih država u međunarodnoj zajednici, bez obzira na njihove međusobne razlike. Suverenitetom se zbirno označava vršenje vlasti države na njenoj teritoriji na koju ne može uticati vlast i volja druge države i drugih država, što znači da se ne smiju preduzimati aktivnosti koje bi mogle povrijediti to njeno svojstvo. Izraz „suverenitet“ u pravnoj državi predstavlja samostalan pravni poredak, ispoljen prije svega ustavom kao pravnim aktom najviše pravne snage. Državni suverenitet danas u svijetu ograničavaju norme međunarodnog prava o ljudskim pravima. Te norme su *ius cogens* i jednako važe za sve države svijeta. Takvo međunarodno pravo ne povređuje Povelju Ujedinjenih nacija.

Pored povrijeđenog suvereniteta države, Dejtonski sporazum protivan je i načelu iz Povelje o ravnopravnosti naroda. Osnov tog sporazuma je unutrašnja podjela Bosne i Hercegovine na entitete u procentu 51% prema 49%. Takvom podjelom narod koji ima 33% u ukupnosti stanovništva dobio je podjelom 49% državne teritorije. Taj omjer je posve „nepravedan sa stanovišta svakog kriterija pravde koje pravo poznaje“.³ Njegov *ratio* ne potiče iz unutrašnjeg bića tri

¹ Ibrahim Festić, *Bosna i Ustav*, br. 13, Republika, novembar 1996.; u: Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini, Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, 2004, str. 81.

² Festić, isto, str. 81.

³ Festić, isto, str. 83.

konstitutivna naroda, nego je izraz vanjskih aspiracija dvije susjedne države i „fifti-fifti“ pravde između njih prema teritoriji Bosne i Hercegovine.

Podjelom države na entitete poništen je građanin Bosne i Hercegovine kao osnovni politički subjekt na njenoj teritoriji. Entiteti i posebne izborne jedinice su samo maska s ciljem da država izgubi politički oslonac u državljaninu kao građaninu na cijeloj teritoriji. Volja državne „cjeline“ formira se u entitetima, koji imaju specijalne veze sa državama štićenicama. Takva degradacija građanina Bosne i Hercegovine legitimirala je države štićenice (Hrvatsku i Jugoslaviju, odnosno Srbiju; op. aut. E. A) da stvaraju političku volju za „zajedničke institucije Bosne i Hercegovine“, iako Ustav propisuje da one to ne smiju činiti na štetu suvereniteta i teritorijalne suverenosti Bosne i Hercegovine. Mir postignut u Bosni i Hercegovini je samo posredni cilj obavezivanja, što je u pravu nedopušteno. Rušenje suvereniteta, neravnopravnost naroda te građanin kao floskula neposredni su cilj obavezivanja Hrvatske i Jugoslavije. Tako je deklariran mir kao navodni osnovni cilj nastanka Sporazuma.

Također, rješenja u ovom sporazumu legitimirala su vjersku i nacionalnu diskriminaciju. Deklaracija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije određuje da ona „predstavlja povredu ljudskog dostojanstva i treba da bude osuđena kao poricanje načela Povelje Ujedinjenih nacija, kao kršenje prava čovjeka i osnovnih sloboda, koji su proglašeni u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovjeka, kao prepreka za prijateljske i miroljubive odnose među narodima i kao čin koji je u stanju da poremeti mir i bezbjednost među narodima.“ Aparthejd u Bosni i Hercegovini („ne možemo živjeti skupa“) vrši se „pravom naroda na samoopredjeljenje“ i brigom za „sopstveni narod“.⁴

Rješenja u Sporazumu dozvoljavaju diskriminaciju na osnovu vjerske i nacionalne pripadnosti.⁵

U radu „Ignorisanje ustava i razgradnja države“ Ibrahim Festić ističe da se vlast najvećim dijelom vrši na nivou entiteta (osobni status, građansko, upravno, radno, socijalno, privredno i porodično pravo itd.). Zajedničke nadležnosti kao „nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine“

⁴ Festić, isto, str. 84.

⁵ Festić, isto, str. 77–84.

izražene su u vođenju politike (a ne izdavanje zapovijesti građanima), vršenje materijalnih operacija bez pravnog djelovanja, posebno određenim operativnim tehničkim poslovima. Pravno postojanje Bosne i Hercegovine „po međunarodnom pravu kao države“ izraženo je u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine za vanjsku politiku, kao i vanjskotrgovinsku politiku. Uočljiv je velik nesrazmjer između priznatog subjektiviteta u Bosni i Hercegovini u međunarodnom pravu te obima i karaktera poslova u nadležnosti institucija. Time je nastao paradoks: entiteti nisu subjekti međunarodnog prava, ali imaju vlast nad građanima na svojoj teritoriji. Bosna i Hercegovina je subjekt međunarodnog prava bez vlasti prema građanima na svojoj teritoriji. Bosna i Hercegovina neće moći zakonom provoditi međunarodne ugovorne obaveze.

U čitavom ustavnom poretku u Bosni i Hercegovini ljudska prava kao individualna prava na zaštitu pojedinca od državnih organa pri uspostavljanju pravnih odnosa su redukovana na ljudska prava na području entiteta. Politička prava državljana Bosne i Hercegovine pretvorila su se u entitetska prava, a ne kao „državna“ prava na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Suverenitet i ljudska prava su na ovaj način nespojivi. Kao primjer Ibrahim Festić navodi način izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Svaki njegov član bira se „direktno u svakom entitetu tako da svaki glasač glasa za popunjenje jednog mjesta u Predsjedništvu“. U tročlanom Predsjedništvu građanin ima pravo birati samo jednog člana. Redukcija aktivnog biračkog prava posljedica je naglašenih kolektivnih prava da se pripada naciji i entitetu.⁶

Na izgubljeno svojstvo građanina u korist „etničkog“ i „entitetskog“ građanina ukazao je i u novinskom članku „Građanin Bosne i Hercegovine ne postoji“. Dati primjer takve razgradnje građanskog identiteta Bosne i Hercegovine predstavlja način biranja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Njene članove biraju pojedinci u svojstvu pripadnika entiteta kao nižih teritorijalnih jedinica. Ovo je primjer razgradnje u pogledu ispoljavanja volje u formiranju vlasti. Isto je i ako analiza počne sa stanovišta zaštite osnovnih prava i sloboda u državi.

⁶ Ibrahim Festić, *Ignorisanje ustava i razgradnja države*; u: Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini, Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, 2004, str. 101–103.

U Bosni i Hercegovini građanin je u funkciji samo etničkih zajednica kao posebnih kolektiviteta i njihovih teritorijalnih identiteta. Tom teritorijalizacijom etničke zajednice su izgubile cjelovitost. Građanin i entiteti su u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Entiteti su u sukobu i sa etničkom zajednicom u svom normalnom „prirodnom stanju“.

Nestankom građanina „nacionalne elite“ zadale su težak udarac svojim i drugim etničkim zajednicama. Nacionalna elita svoju vlast ne može imati bez građanskog bića Bosne i Hercegovine i etničkih zajednica kao zaokruženih kolektiviteta na čitavoj teritoriji države. Uzajamnu ravnopravnost trebaju ostvariti na načelima kolektivnih prava, „bez politike“. Pretpostavka za to je neprikosnoveno pravo pojedinca/građanina na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Prema današnjem Ustavu, postoje etnički lideri u političkom sistemu koji na izborima održava njihovu vladavinu i njenu reprodukciju.⁷

U radu „Načelan pogled na ljudska prava u Bosni i Hercegovini“ Ibrahim Festić analizirao je ljudska prava. Pod tim pravima podrazumijevao je pravo pojedinca prema državi kao javnopravnom subjektu koji je nosilac vlasti osigurane monopolom fizičke prinude na njenoj teritoriji.

Ustav Bosne i Hercegovine ne propisuje represivnu ni restitutivnu zaštitu pojedinca (državljanina) od drugog pojedinca (državljanina), nego je ona propisana na dva dijela njene teritorije. Drugim riječima, u smislu zaštitne funkcije države nema pojma „državljanin BiH“ prema kojem bi se vršio jedan monopol prinude. Takva fizička osoba ne može tražiti zaštitu od drugog pojedinca pred organima Bosne i Hercegovine kao javnopravnog subjekta.⁸

Prof. dr. Nedžad Duvnjak objavio je članak *Prilog reviziji („Dejtonskog“) Ustava Bosne i Hercegovine*.

⁷ Ibrahim Festić, *Građanin BiH ne postoji*; u: Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini, Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, 2004, str. 108–110.

⁸ Ibrahim Festić, *Načelan pogled na ljudska prava u Bosni i Hercegovini*; u: Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini, Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, 2004, str. 116.

Političke stranke, uski krug civilnog društva i međunarodna zajednica traže promjenu Ustava Bosne i Hercegovine. Većina inicijativa traži usaglašavanje Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom o temeljnim pravima i slobodama te njenim protokolima. Ta neusaglašenost i etnonacionalni princip u formiranju i funkcioniranju vlasti su „otvoren prostor za nastanak skupe, komplikovane i neefikasne države („Dani“, 10. IX 2004. godine). U većini zahtjeva izražena je namjera da se uspostave demokratski i civilizacijski (evropski) standardi ljudskih prava i sloboda te racionalna organizacija i funkcioniranje države Bosne i Hercegovine.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je 23. aprila 2004. godine pozvala vlasti u Bosni i Hercegovini da *pregovaraju o ustavnim reformama*. Naime, Politički komitet Vijeća Evrope ustanovio je *složenost i kompliciranost* ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, što nije osiguranje normalnog funkcioniranja države na duži period. Te reforme moraju biti „neustrašena politička debata“. Isti organ podržao je tzv. „puzajuću reviziju“. Najviše se kritikovao način izbora članova Predsjedništva te Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Venecijanska komisija je rezolucijom obavezana da objektivno analizira Ustav Bosne i Hercegovine, a posebno u pogledu Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

Dejtonski sporazum uspostavio je *pravni okvir* poslijeratnog razvoja Bosne i Hercegovine. Devet godina nakon potpisivanja ovog pravnog akta pokazale su se brojne kontroverze koliko je Sporazum realiziran. Danas se većinom smatra da je Dejtonski mirovni sporazum izraz međunarodnog kompromisa. Pojedini smatraju da je Aneks 4 osnova uspješnog pravnog razvoja Bosne i Hercegovine. Ustav BiH propisuje da je Bosna i Hercegovina demokratska i pravna država. Ova odredba je polazna osnova za dalje dinamične ustavne promjene (Ć. Sadiković, „Dnevni avaz“, 11. XI 2003. godine).

Zdravko Grebo smatra da „Dejtonski sporazum treba mijenjati ne samo zbog viših ciljeva, kao što su evroatlantske integracije, nego jer on onemogućava uspostavu normalne države u svakom pogledu. Nastao je kao proizvod trulih kompromisa i zavrtnja ruku, ali kao takav ispunio je prioritetni zadatak zaustavivši rat i ratne zločince, sve nakon toga bila je katastrofa. Sada je prioritet pokrenuti diskusiju o njegovoj promjeni, ali na način da niko nikoga ne pokuša prevariti. Za to je potrebna politička

volja, a nje neće biti sve dok ne dođe do političkih promjena (markirao N. D.) i dok na vlast ne dođu neke *nove, zdrave snage*“ (Z. Grebo, „Slobodna Bosna“, br. 414 od 21. X 2004. godine).

Nurko Pobrić primijetio je da u Bosni i Hercegovini nema političkih i društvenih snaga sposobnih „iznjedriti“ i dosljedno primjenjivati novi ustav primjeren savremenim standardima ustavnosti. Promjena Ustava BiH moguća je tek uz pomoć i pozitivan angažman međunarodne zajednice, a *legitimnost angažmana* (markirao N. D) međunarodne zajednice može se temeljiti na koncepciji ljudskih prava koja, što je danas općeprihvaćeno, imaju univerzalno značenje. Ljudska prava imaju smisla jer predstavljaju temelj na kojem treba uspostaviti državu (*Osvrt na dva prijedloga o reformi ustavnog sistema BiH*, „Ljudska prava“, br. 1/04).

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope 22. VI 2004. godine prihvatila je rezoluciju tzv. Monitoring komiteta o poštovanju postizbornih obaveza BiH u Vijeću Evrope. Ovaj komitet utvrdio je smanjen napredak u izmjeni Izbornog zakona u Bosni i Hercegovini, kojim bi se, prema principima Vijeća Evrope, trebala dokinuti *ustavna diskriminacija „ostalih“, odnosno nacionalnih manjina*. Njihov ustavni status zaista je usklađen sa međunarodnim dokumentima o pravu (nacionalnih) manjina. Međutim, grublja je diskriminacija koju Izborni zakon BiH pravi prema *konstitutivnim narodima*.⁹

Omer Ibrahimagić tumači da je Bosna i Hercegovina Ustavom uređena kao prosta decentralizirana država sa dva autonomna multietnička entiteta. Širina nadležnosti ovih političko-teritorijalnih jedinica i njihova pretpostavljena nadležnost približavaju Bosnu i Hercegovinu federaciji. Međutim, Ustav to ne propisuje, a još je manje konfederacija ili unija kao što misli donosilac, jer ne postoje elementarne teorijske pretpostavke za uniju. Za nastanak unije potrebno je prethodno postojanje dvije ili više suverenih država koje se moraju ujediniti. Entiteti nisu samostalne države. Međunarodna zajednica je jedino Bosni i Hercegovini priznala državni suverenitet.

⁹ Nedžad Duvnjak, *Prilog reviziji („Dejtonskog“) Ustava Bosne i Hercegovine*, br. 2, 4, god. 5, Ljudska prava, Sarajevo, 2004, str. 30–39.

Dva su osnova u Ustavu da se Bosna i Hercegovina protumači kao prosta decentralizirana država.

Prvi je da u Ustavu nema pravnog osnova da je Bosna i Hercegovina složena država. U članu I-1 Ustava Bosne i Hercegovine propisana je odredba: Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, *sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim ustavom* (markirao Omer Ibrahimagić). Unutrašnja struktura modificirana Ustavom određena je u tački 3 „Bosna i Hercegovina sastoji se od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu: entiteti).“

Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska nazvane su entitetima radi očuvanja unutrašnje strukture nepodijeljene suverene države Bosne i Hercegovine. Da je ustavotvorac htio da entiteti budu države, on bi to i propisao. Upotrebom termina „entitet“ izbjegao je da se oni shvate kao države. To je samo Bosna i Hercegovina za koju koristi pojam „država“. U daljem ustavnom tekstu njegov donosilac koristi pojam „entitet“ za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku.

Pojam „institucije Bosne i Hercegovine“ je drugi pravni osnov iz kojeg proizlazi da je Bosna i Hercegovina prosta decentralizirana država. Taj pojam ne smije se zloupotrebjavati neustavnim nazivom „zajedničke“ institucije Bosne i Hercegovine. U Ustavu Bosne i Hercegovine pojam „zajedničke institucije“ ne postoji. Formulacija „institucije Bosne i Hercegovine“ znači da su to izvorne institucije Bosne i Hercegovine kao suverene države, koje ne zavise od volje entiteta. Originernost institucija Bosne i Hercegovine proizlazi iz člana IX 3: „Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine.“¹⁰

Ćazim Sadiković objavio je članak *Bosna i Hercegovina kao moderna evropska država*.

¹⁰ Omer Ibrahimagić, *Bosna i Hercegovina je prosta decentralizirana država*, br. 2, godina 1, Ljudska prava, Sarajevo, 2000, str. 13–14.

Prema Ustavu, ciljevi države Bosne i Hercegovine su poštovanje ljudskog digniteta, slobode i jednakosti; uspostavljanje demokratske strukture vlasti i pravičnih procedura te suverenitet, teritorijalni integritet i politička nezavisnost Bosne i Hercegovine; opća dobrobit i ekonomski napredak na bazi privatnog vlasništva i tržišne ekonomije.

Iako Ustav Bosnu i Hercegovinu proglašava demokratskom državom koja poštuje vladavinu prava, slobodne i demokratske izbore, ova ustavna odredba ne pokazuje da je ova država zaista i dostigla ove standarde. U pogledu svojih institucija i procedura te ljudskih prava, Bosna i Hercegovina uveliko odstupa od Ustavom proklamiranih principa.

Iz normativnog dijela Ustava Bosne i Hercegovine vidi se da ustavotvorac nije uspio te ciljeve normirati u Ustavu. Naime, taj dio Ustava o organizaciji i funkcioniranju države zasnovan je isključivo na etničkom principu. Tako, umjesto da se kao i savremenoj demokratiji i civilizaciji da prednost pojedincu, građaninu, državi koja bi štitila ljudska prava i interese bosanskohercegovačkog naroda, u Ustavu postoji isključivo koncept tzv. konstitutivnih naroda. U tom pogledu normativni dio Bosne i Hercegovine nije zasnovan na interesu bosanskohercegovačkog naroda, nego na interesima tri „konstitutivna naroda“. To je uzrok diskriminacije pojedinca/pripadnika ostalih naroda u ukupnom stanovništvu države Bosne i Hercegovine.

Ovaj dio Ustava ozbiljno ugrožava princip jednakog pristupa građana najvažnijim državnim funkcijama. Tako funkcije člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine te predsjedavajućeg oba doma Parlamentarne skupštine i njihovih zamjenika mogu vršiti samo Bošnjaci, Hrvati i Srbi, dok su Romi, Jevreji i ostali, preko 25 naroda, iz popisa 1991. godine uskraćeni u tim pravima.

Najzad, svaka predložena odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine može se tumačiti destruktivnom po „vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda“. Te odredbe protivne su ne samo članu 14. Evropske konvencije, nego cijelom evropskom pravnom naslijeđu i savremenoj civilizaciji. Sve evropske države izraz su naroda, a ne etničkih grupa, iako su većina njih višetničke naravi.

Radi zadovoljavanja zaraćenih država, dejtonski Ustav u svojoj strukturi i procedurama daje prednost etničkim grupama – Bošnjacima, Hrvatima i Srbima – u radu državnog i političkog sistema. Ovaj dio Ustava napravio je od „konstitutivnih naroda“ osnovni agens rada ustavnih mehanizama. Situacija je još gora, zabranjeno je bilo kakvo preglasavanje ovih naroda, iako je nejasno kako bi ono moglo izgledati. Zato je propisana klauzula „vitalnog interesa“, čiju zaštitu može tražiti pripadnik svakog naroda u Parlamentarnoj skupštini. Ovim „etničkim vetom“ može se blokirati nacionalni Parlament.

Uz preambulu Ustava Bosne i Hercegovine, najznačajnija je odredba o direktnoj primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava sa prioriteto nad svim drugim pravima.

Tom odredbom (obavezom) u Bosni i Hercegovini važe principi evropske pravne misli i političke tradicije. Obaveznost Evropske konvencije znači da je „opći interes“ unijet u Ustav Bosne i Hercegovine. Na isti način ugrađeni su pojmovi „nacija“, „građanin“, „narod“, „javni interes“, „demokratsko društvo“, „nacionalna bezbjednost“, „ekonomska dobrobit zemlje“, „slobodno izražavanje mišljenja naroda“. Postojanje naroda, nacije ili građanina je osnov da zakoni budu izraz općeg interesa koji se razlikuje od vitalnih interesa „konstitutivnih naroda“ i njihovog zbira.

Primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava je način da se uspostavi protivteža prenaplašenoj dimenziji etničkih grupa i da Ustav Bosne i Hercegovine sadrži građanina i demokratsku državu radi zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda svih osoba pod njihovom vlašću.¹¹

2. Pravna priroda sadašnjeg ustavnog poretka u BiH

Dejtonska Bosna i Hercegovina je, prema svojoj pravnoj prirodi, složena država *sui generis*. Sadrži *elemente konfederacije, federacije i realne unije* i nije visokodecentralizirana država zato što su centralizacija i decentralizacija uvijek predmet unutrašnjeg, i to ustavnog, a ne međunarodnog javnog prava.¹²

¹¹ Ćazim Sadiković, *Bosna i Hercegovina kao moderna evropska država*, br. 2, 4, godina 5, Ljudska prava, Sarajevo, 2004, str. 12–15.

¹² Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Österreichische Staatsdruckerei Wien, 1993, str. 166.

Osnove složene pravne prirode države Bosne i Hercegovine postavljene su u Ženevi i Njujorku. U Švicarskoj su dogovorena tri principa budućeg uređenja države Bosne i Hercegovine. Prvi princip je da BiH nastavlja svoje pravno postojanje u sadašnjim granicama i kao međunarodno priznata država. Drugi princip je da Bosna i Hercegovina sadrži dva entiteta sa teritorijalnim razgraničenjem 49 – 51. Prema ovom principu, entiteti zadržavaju svoj *ustavni poredak i imaju pravo na specijalne paralelne odnose sa drugim državama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH*. Trećim principom predviđene su zajedničke komisije entiteta i za arbitraže radi rješavanja međuentitetskih sporova. I u Sjedinjenim Američkim Državama također su usvojena tri principa. Prvi princip odnosi se na to „da će svaki od entiteta poštovati međunarodne obaveze BiH *dok god nije riječ o finansijskoj obavezi preuzetoj od strane jednog entiteta bez saglasnosti onog drugog*.“ Drugim principom su bili uređeni izbori, „koji bi bili održani u oba entiteta, uz preuzimanje obaveza *obje vlade za slobodu kretanja, prava raseljenih lica, zaštitu svih međunarodno priznatih ljudskih prava i na obaveze vlada dva entiteta da će sprovesti slobodne i demokratske izbore i sarađivati u potpunosti sa međunarodnim posmatračkim programom*.“ Treći princip odnosio se na institucije BiH (Parlament ili Skupština, Predsjedništvo, Vlada odnosno Kabinet i Ustavni sud), koje bi nakon izbora preuzele vanjsku politiku BiH, „a strane bi dalje pregovarale da ustanove raspon u kome bi ove institucije imale odgovornost i u drugim oblastima u skladu sa dogovorenim osnovnim principima.“¹³

Na osnovu ovih principa pristupilo se zaključivanju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Prema formalnopravnom načinu nastanka, Bosna i Hercegovina ima elemente konfederacije.

Učešće Republike Bosne i Hercegovine u zaključivanju ovog aneksa bilo je u funkciji očuvanja njenog međunarodnog subjektiviteta kako je to propisano u članu I-1 Ustava Bosne i Hercegovine. Međunarodni pravni subjektivitet Bosne i Hercegovine kao države u tadašnjim granicama dogovoren je u Ženevi 1995. godine. Ovaj međunarodni pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine može

¹³ Kasim I. Begić, *Bosna i Hercegovina, od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo, Bosanska knjiga, 1997, str. 273–280.

postojati i ako bi se Bosna i Hercegovina pretvorila u konfederaciju. U to vrijeme, 1995. godine, Republika Srpska i Federacija BiH bile su praktično države sa svojom organizacijom i funkcijama uređenim njihovim Ustavom. Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine su se pri zaključivanju Aneksa IV ponašali kao politički nezavisne države, jer je Ustav BiH iz Dejtona *međunarodni ugovor*. Naime, Republika Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine zaključile su ugovor, tj. ovaj aneks, kao ravnopravne strane u višestranom međunarodnom ugovoru. Tako su se Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine pretvorile u entitete koji nisu samostalne države i kao organizacioni dijelovi jedinstvene države Bosne i Hercegovine, iako je ovakvim ugovorom povrijeđeno načelo *poštovanja suvereniteta* Republike Bosne i Hercegovine proklamirano u Ženevi 1995. godine. *U skladu sa tim načelom, samo Republika Bosna i Hercegovina je trebala biti pravni subjekat međunarodnih odnosa*. U unutrašnjem javnom pravu postoji princip da država postupa *vršenjem svoje nadležnosti*. Ona je vezana za principe demokratije, pravne države, zakonitosti i socijalnog principa te za ljudska prava.¹⁴ *Danas se entiteti ne mogu odvojiti od države Bosne i Hercegovine, jer u Ustavu BiH ne postoji pravni osnov o nadležnosti odnosno pravnom ovlaštenju Federacije Bosne i Hercegovine ili Republike Srpske da to učini*. U prvom članu Ustava BiH regulirano je da će Bosna i Hercegovina „*continue its legal existence under international law as a state*“.¹⁵ U međunarodnim odnosima to znači da BiH mora imati vlast, teritoriju i stanovništvo. Do sada vlast nije dovoljno izgrađena u skladu sa ovom odredbom, pa su njenim neprimjenjivanjem entiteti zadržali toliko ovlaštenja koliko je potrebno da jedno društvo ima samostalnu državu. Tako, npr., ni Ministarstvo komunikacija i prometa još uvijek ne funkcioniše u punom kapacitetu. Trebalo je osnovati i ministarstvo trgovine na osnovu odredbe o prometu roba, usluga, kapitala i osoba. Naime, entiteti neće ometati ostvarenje ovih sloboda, što je također vrsta međuentitetske politike koja je u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.¹⁶ Trebalo je osnovati i ministarstvo prostornog uređenja, jer se njegova upravna funkcija odnosi na teritorijalni integritet.

¹⁴ Martin Burgi, Dirk Ehlers, Bernd Grzeszick, Elke Gurlit, Matthias Jestaedt, Markus Möstl, Hans-Jürgen Papier, Hermann Pünder, Barbara Remmert, Matthias Ruffert, Arno Scherzberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. novo obrađeno izdanje, De Gruyter, str. 138–139.

¹⁵ Član 1. pod tačkom 1. Ustava BiH: „nastavit će svoje pravno postojanje kao država po međunarodnom pravu sa unutrašnjom modificiranom strukturom.“

¹⁶ Član 1. pod tačkom 4. i član 3. stav 1. tačka g) Ustava BiH.

Ostale vrste upravnih poslova (poljoprivreda, okolina, kultura, sport) nemaju direktnog pravnog osnova zato što ovi pravni poslovi nisu regulirani kao nadležnost Bosne i Hercegovine. Dakle, normativnopravno i stvarno stanje su u koliziji.

Federacija Bosne i Hercegovine uspostavljena je Vašingtonskim sporazumom 1994. godine. Ovaj međunarodni pravni akt potpisali su premijer Vlade Republike Bosne i Hercegovine, ministar vanjskih poslova Republike Hrvatske i predstavnik bosanskih Hrvata. Ovim pravnim aktom dogovorena je konfederacija između *bosanske Vlade i bosanskih Hrvata* 1. marta 1994. godine. Sporazumom je dogovorena i privremena konfederacija između Federacije BiH i Hrvatske. U materijalnopravnom smislu ovaj pravni akt je pravi ustav preveden na bosanski i hrvatski jezik.¹⁷ Ovaj prevod omogućio je i njegovo objavljivanje u „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“. Skupština Republike Bosne i Hercegovine ratificirala ga je osnovu Ustava Republike Bosne i Hercegovine usvajanjem Odluke o proglašenju ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.¹⁸ Istovremeno, Ustav BiH nikada nije objavljen u „Službenom glasniku BiH“.

Zasnovano na suverenitetu i teritorijalnom integritetu Republike Bosne i Hercegovine, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalima) i državljani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući suverena prava, mogu transformirati unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.¹⁹

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine će usvojiti i objaviti Ustavotvorna skupština, koja će se sastojati od onih predstavnika koji su u Skupštinu Republike Bosne i Hercegovine izabrani na izborima 1990. godine, a čiji je mandat još uvijek važeći.

¹⁷ Više o tome vidjeti u samom Sporazumu.

¹⁸ Ova odluka objavljena je u „Službenom listu Republike Bosne i Hercegovine“ (br. 8) 6. 4. 1994. godine.

¹⁹ Član 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.

Usvajanje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine će zahtijevati dvotrećinsku većinu Ustavotvorne skupštine, uključujući konsenzus između većine članova delegacije hrvatskog naroda, koja se sastoji od svih predstavnika hrvatske nacionalnosti, i delegacije bošnjačkog naroda, koja se sastoji od svih predstavnika bošnjačke nacionalnosti.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine će stupiti na snagu u ponoć kada ga usvoji Ustavotvorna skupština.²⁰

Ustavotvorna skupština donijet će poslovnik kojim će se bliže utvrditi način rada Ustavotvorne skupštine i postupak za donošenje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.²¹

Skupština Republike Bosne i Hercegovine, izabrana 1990. godine, nastavit će sa svojim radom prema nadležnostima utvrđenim u Ustavu Republike Bosne i Hercegovine dok ne bude postignut i primijenjen konačni mirovni sporazum o Bosni i Hercegovini.

Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Bosne i Hercegovine će zadržati svoje nadležnosti u skladu sa postojećim Ustavom Republike Bosne i Hercegovine dok ne bude postignut i primijenjen konačni mirovni sporazum o Bosni i Hercegovini, s tim da te nadležnosti ne smiju zadirati u nadležnosti državnih organa uspostavljene u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Do postizanja primjene konačnog mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini, Vlada Republike Bosne i Hercegovine, rekonstruirana u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, vršit će i funkcije Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.²²

Međunarodni odnosi Federacije Bosne i Hercegovine vršit će se u okviru međunarodnog subjektiviteta, teritorijalnog integriteta i kontinuiteta Republike Bosne i Hercegovine.

²⁰ Član 2. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.

²¹ Član 3. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.

²² Član 4. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.

Nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine, utvrđena Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine za međunarodni subjektivitet i teritorijalni integritet Republike Bosne i Hercegovine, primjenjivat će se nakon završetka mirovnog procesa za Bosnu i Hercegovinu.²³

Njene funkcije vršila je Republika Bosna i Hercegovina do konačnog zaključenja mira u Bosni i Hercegovini 1995. godine, kada je izvršeno i razdvajanje funkcija Republike Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine.

Do sada je usvojeno 109 amandmana, kojima je Ustav FBiH usklađivan sa međunarodnim pravnim standardima, Ustavom BiH, odlukama Ustavnog suda BiH i demokratizacijom političkog sistema FBiH.

Ovakav način nastanka Federacije odstupa od primjera nastanka federacija u modernim demokratskim državama. Njemačka opća teorija države objašnjava da federacija počiva na ustavu, a ne na ugovoru. Kada se ona pojavljuje umjesto do sada državopravno nepovezanih država, osnivanju federacije prethode ugovori koji se odnose na njen ustav. Drugačije je kada se unitarna ili potčinjena država pretvara u federaciju, kao što se desilo u Meksiku, Argentini, Brazilu, u kojima su se pojedine države mogle organizirati u skladu sa saveznim ustavom. Nisu uspjeli pokušaji da se ove tvorevine protumače kao savez država, već pri prvom prigovoru prema kojem je svako tumačenje povezano sa historijskim razvojem takvih država.

Ako osnivanju federacije prethodi ugovor budućih federalnih jedinica, ovaj pravni akt ne može biti pravni osnov federacije. Koji pravni poredak obavezuje na osnivanje države prema sporazumu između država? To sigurno nije pravni poredak države koji se mora osnovati, a isto tako ni države osnivači. Bavarska nije mogla, prema svom pravu, osnovati Njemačko carstvo. Nastajanje međunarodnog javnog prava iz ugovora država je *petitio principium* ili tvrdnja načela prirodnog prava koje pripada važećem međunarodnom javnom pravu.

²³ Član 5. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine.

Osnivanje federacije je više nacionalni čin koji se uopće ne može pravno objasniti ni aktom osnivanja države. Ovaj nacionalni čin provode države kao socijalne historijske snage. Ugovor država koji prethodi federaciji je pravno značajan. U njemu se utvrđuju uvjeti uzajamnih obaveza državama članicama koje će stvoriti federaciju. U federaciju se ulazi podređivanjem ovom savezu, čime se ispunjava prethodno pripremljeni sporazum. Zato sporazumi o osnivanju federacije imaju najveći pravni značaj. Ovi akti pokazuju da države članice imaju volju za osnivanje federacije, odnosno da osnivački ugovori nisu u suprotnosti sa pravom država članica. Tako buduće države članice priznaju proces osnivanja federacije i federalnu državu. Ovi akti pokazuju da države članice imaju volju osnivati federaciju, odnosno da osnivački ugovori nisu u suprotnosti sa pravom država članica. Tako države članice priznaju proces osnivanja federacije i federalnu državu. Posljedica je da nikome ne bi pripadalo pravo osporavanja državnosti. To je načelo međunarodnog javnog prava da su države čije je pravo povezano sa nastankom nove države, treće države, obavezne priznati ih.

Proces osnivanja federacije nije moguće objasniti sporazumom pojedinih država o ustavu koji se mora usvojiti. To jeste i ostaje pravna praznina koju nije moguće popuniti dedukcijom. Svako izvođenje osnivačkog akta federacije iz nekog pravnog postupka je u pravnom pogledu neplodna skolastika ili rezultira negiranjem državotvornosti saveza. Svako svodenje novostvorenog saveza na volju stvaralaca daje mu osobinu trajne tvorevine, budući da ne postoji pravni poredak iznad država koji bi strukturu svakog ugovora, sporazuma, cijelog akta ili, kako bi se inače nazvao, osnivačkog akta mogao odvojiti od pravnog osnova. Budući da toga pravnog poretka nema, zašto se federacija ne bi raspustila na svoje dijelove raskidanjem ugovora ili usvajanjem nekog drugog zajedničkog akta? Kako objasniti trajno odricanje države od prava ukidanja ugovora, opozivanja cijelog akta? Zašto nije potrebno raspustiti Carstvo radi dobijanja novog sa drugim *Reichstagom* na njegovom mjestu? Ova nepravna teorija izrađena je na osnovu učenja o ugovornom nastanku Njemačkog carstva i analizirana u političke svrhe. Carstvo je Nijemcima država i istup iz njega bio je *pravno nemoguć zbog uvjerenja o Carstvu kao jednoj državi*. Ovo uvjerenje, utemeljeno na historijskoj činjenici, osnova je pravnih dedukcija o nastanku Carstva. Ovim

teorijama nema se šta dodati? Kome Carstvo nije država, naći će za ovo uvjerenje svoju teoriju.²⁴

Iz ovog iskustva se vidi da su federacije nastajale na osnovu ugovora međunarodnog običajnog prava koje je u čitavom svijetu postalo pozitivno pravo ratificiranjem Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine.

U prošlosti se konfederacija, kao oblik složene države, mogla uspostaviti na osnovu običajnog međunarodnog javnog prava. Za Bosnu i Hercegovinu učinjen je izuzetak radi prestanka oružanog sukoba i zaključivanja mira u Bosni i Hercegovini između Hrvata i Bošnjaka. Radi toga zaključen je Vašingtonski sporazum, kojim je predviđena konfederacija između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine. U odredbi o *domašaju Konvencije* ovaj pravni akt propisuje da se ova konvencija primjenjuje na ugovore između država.²⁵ Na osnovu ove odredbe može se zaključiti da je Federacija Bosne i Hercegovine *samostalna država*. To potvrđuju i odredbe iz Vašingtonskog sporazuma i Ustava FBiH. Sporazum sadrži odredbu da Federacija ima izvršnu vlast koju čine predsjednik i potpredsjednik Federacije te Vlada.²⁶ Ustavom FBiH potvrđena je ova odredba u kojoj se navodi da je predsjednik Federacije državni poglavar.²⁷ Nakon ustavnih promjena u FBiH na osnovu Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, sada postoje predsjednik Federacije i dva potpredsjednika. Predsjednik predstavlja i zastupa Federaciju BiH i šef je federalne izvršne vlasti. Dva potpredsjednika su iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu sa ovim ustavom.²⁸ Zaključivanjem ovog sporazuma, kao političkog i pravnog izraza jednakih i saglasnih volja Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske ostvareno je načelo suverene jednakosti. Ovo načelo sadrži Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija (skraćeno: Deklaracija iz 1970. godine). Generalna skupština UN-a odlučila je da, prema ovom načelu, sve države uživaju suverenu jednakost. One imaju jednaka prava i dužnosti i jednaki

²⁴ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Von Julius Springer in Berlin, 1920, str. 774–779.

²⁵ Član 1. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

²⁶ III Structure of Government, I Central Government, A. Executive Authority, 1.

²⁷ Član IV B, 1, 1. Ustava FBiH.

²⁸ Član IV B, 1, 1. Ustava FBiH izmijenjen amandmanima XI i XLI.

su članovi međunarodne zajednice, bez obzira na ekonomske, socijalne, političke razlike ili razlike druge prirode.

Posebno, suverena jednakost uključuje sljedeće elemente: a) države su pravno jednake, b) svaka država uživa prava svojstvena punom suverenitetu, c) svaka država dužna je poštovati personalnost drugih država, d) teritorijalni integritet i politička nezavisnost države su nepovredivi, e) svaka država ima pravo slobodno birati i razvijati svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem, f) svaka država dužna je ponašati se potpuno i u dobroj vjeri sa svojim međunarodnim obavezama i živjeti u miru sa drugim državama.²⁹

Dakle, zaključivanjem Vašingtonskog sporazuma Federaciji Bosne i Hercegovine priznat je status *samostalne države sa političkom nezavisnošću koja je regulirana u načelu zabrane sile u istoj deklaraciji iz 1970. godine*. Prema ovom načelu, *članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih nacija.*³⁰

Prema Sporazumu, Federacija BiH nadležna je za: *inostrane poslove*, nacionalnu odbranu, uključujući zajedničku komandu i vojne aranžmane u Konfederaciji, zaštitu nacionalnih granica, državljanstvo, ekonomsku politiku, uključujući planiranje i rekonstrukciju, trgovinu sa carinama, međunarodnu trgovinu i finansije, trgovinu u Federalnoj Republici, komunikacije, finansije koje obuhvataju nacionalnu monetu, monetarnu i fiskalnu politiku, regulaciju finansijskih institucija, zajedničke sporazume u Konfederaciji, suzbijanje međunarodnog kriminala, međukantonalnog kriminala i drugih specifičnih interesa u centralnoj vladi (npr. terorizam, trgovina drogom i organizirani kriminal), kooperaciju sa Interpolom, finansiranje centralne vlade (takse, zajmovi), radio i televiziju, energetska politiku i infrastrukturu, uključujući distribuciju između kantona. U nadležnosti centralne vlade i kantona su: ljudska prava, zdravlje, okolinska politika, infrastruktura za komunikacije i transport, politika socijalne dobrobiti, državljanstvo, implementacija

²⁹ Princip suverene jednakosti država iz Deklaracije o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija.

³⁰ Načelo zabrane upotrebe sile iz Deklaracije o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija.

zakona i podzakonskih akata, imigracije i azil, turizam, korištenje prirodnih izvora. Kantoni će biti nadležni za stvari koje nisu dodijeljene centralnoj vladi. Oni će imati ovlaštenja za: policiju (identične federalne uniforme sa kantonalnim oznakama), obrazovanje, kulturu, stambenu politiku, javne službe, korištenje lokalne zemlje, finansiranje kantonalne vlade (porez, zajmovi), lokalne poslove i karitativne djelatnosti (regulacija, olakšice), proizvodnju energije (organizacija postrojenja za lokalnu proizvodnju), radio i televiziju, službe socijalne politike te razvoj turizma.³¹

U ime Federacije BiH predsjednik potpisuje sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama. Oni stupaju na snagu u Federaciji samo ako ih ratificira Parlament Federacije, uz prethodnu saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, osim ako Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine svojim zakonom nije predvidjela da za takve vrste međunarodnih sporazuma nije potrebna takva saglasnost.

Na prijedlog premijera predsjednik Federacije može otkazati međunarodne sporazume, ukoliko mu to dopusti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, a dužan je tako postupiti kad to zahtijeva Parlament Federacije uz saglasnost ili prema zahtjevu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.³²

U Vašingtonskom sporazumu predviđeno je da se zakonodavna vlast Federacije sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda.

Predstavnički dom bira se demokratski, na proporcionalnoj bazi u cijeloj Federaciji. Danas postoji 12 izbornih jedinica u Federaciji BiH, koje se uglavnom preklapaju sa područjem kantona. Jedini izuzetak su Tuzlansko-podrinjski kanton i Kanton Sarajevo. Iz svake izborne jedinice bira se nejednak broj zastupnika. Minimalan broj višečlanih izbornih jedinica je deset. Minimalan broj članova višečlanih izbornih jedinica je tri, a maksimalan 15. Brčko Distrikt BiH bit će uključen u jednu od ovih

³¹ Vašingtonski sporazum o podjeli odgovornosti.

³² Amandmanom XIX promijenjen je član VII. 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine; Amandmanom XCIII član VII. 4. (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

višečlanih izbornih jedinica.³³ Dakle, na svakim općim izborima uglavnom se biraju predstavnici građana kantona, iako u Vašingtonskom sporazumu i Ustavu FBiH nema odredaba o kantonalnom državljanstvu.

Dom naroda imat će jednak broj delegata Bošnjaka i Hrvata. Svaki kanton će dodijeliti broj mjesta za bošnjačke i hrvatske delegate proporcionalno u ove dvije grupe u zakonodavnom tijelu kantona. Bošnjački i hrvatski delegati iz svakog kantona izabrat će hrvatski i bošnjački predstavnici u zakonodavnom tijelu.³⁴ Na osnovu Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda izmijenjen je Ustav FBiH. Sada se na isti način iz kantonalne zakonodavne vlasti biraju predstavnici Bošnjaka, Srba i Hrvata u Dom naroda FBiH.

Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine će biti paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata. Dom naroda sastoji se od 58 delegata i to po 17 delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih. Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja.³⁵

Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjerni su broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.

U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu. Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu sa izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom. U Domu naroda funkciju delegata ne može vršiti nijedan zastupnik u Zastupničkom domu FBiH niti vijećnik općinskog vijeća.³⁶

³³ Član 10.2. stav 3. Izbornog zakona BiH, neslužbeni prečišćeni tekst.

³⁴ Vašingtonski sporazum o strukturi vlade.

³⁵ IV A 2.6 Ustava FBiH izmijenjen amandmanom XXXIII.

³⁶ IV A 2.8. Ustava FBiH izmijenjen amandmanom XXXIV.

Pri tome Izborni zakon BiH propisuje da je broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH iz zakonodavnog tijela svakog kantona, *proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu*. Centralna izborna komisija BiH određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona.³⁷

Ovakav način izbora nije svojstven svim federacijama. Ovakve složene države imaju dva doma. U jedan dom direktno se biraju poslanici sa teritorije cijele federacije. U drugi dom bira se jednak ili različit broj delegata iz svake federalne jedinice radi ostvarenja pravne jednakosti svih federalnih jedinica u federalnoj državi. Tako u Sjedinjenim Američkim Državama zakonodavno tijelo svake države članice bira dva senatora³⁸ kao konfederalnog elementa u federalnoj organizaciji Sjedinjenih Američkih Država. Federalni element je Predstavnički dom koji se bira neposredno u izbornim jedinicama manjim od teritorije federalne jedinice. Ovakvo ustavno rješenje bio je kompromis između pristalica federalizma i konfederalizma u nastajanju Sjedinjenih Američkih Država.³⁹ Savezna Republika Njemačka je federacija u kojoj se Bundestag neposredno bira na cijeloj teritoriji u izbornim jedinicama manjim od pokrajina u kojima se nalaze. Osnovni zakon Njemačke regulira da su svi poslanici predstavnici čitavog njemačkog naroda, nisu vezani za naloge i uputstva i podređeni su samo svojoj savjesti.⁴⁰ U Bundestagu su predstavnici država članica i to mogu biti predsjednik ministara, ministar i sekretar vlade u pokrajini. Broj predstavnika nije jednak. Svaka ima najmanje tri predstavnika. Članice sa dva miliona stanovnika imaju četiri, sa šest miliona pet, a sa više od sedam miliona šest glasova.⁴¹ U Federaciji Bosne i Hercegovine zakonodavna vlast bira se suprotno. Naime, prema Izbornom zakonu BiH, Predstavnički dom ne bira se sa područja cijele Federacije, nego sa područja deset kantona i 12 izbornih jedinica. Ova odredba primjenjuje se, iako u Ustavu FBiH piše da se Predstavnički dom bira na teritoriji cijele Federacije. Slično je i sa Domom naroda. Dakle, Predstavnički dom ne bira se u više izbornih jedinica kao u SR

³⁷ Član 10.12. Izbornog zakona BiH, prečišćeni tekst.

³⁸ Section 3 Clause 1 Ustava Sjedinjenih Američkih Država.

³⁹ Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, Informator, 1995, str. 41.

⁴⁰ Član 38. Osnovnog zakona SR Njemačke.

⁴¹ Rolf Schmidt, *Staatsorganisationsrecht*, 4. izdanje, Sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts, 2004, str. 237.

Njemačkoj. To znači da se zakonodavna vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine formira uglavnom na području kantona i da ne postoji izvorni legitimitet njene zakonodavne vlasti. Iz toga proizlazi da je Federacija BiH u suštini konfederacija. Takva pravna priroda Federacije BiH proizlazi i iz činjenice da kantoni imaju formalni ustav, što je pisano obilježje pravne državnosti. Ustavni sud FBiH je samo formalnopravno federalni element države zato što izvorni legitimitet u Federaciji BiH imaju samo kantoni, dok zakonodavna vlast u Predstavničkom domu ima parcijalni legitimitet sa područja kantona, a ne izbornih jedinica nezavisnih od njih, i posredni legitimitet u Domu naroda izborom delegata iz kantonalnih skupština. Proizlazi da je nadležnost ovog suda pružanje sudske zaštite *prikrivenoj konfederalnoj organizaciji* Federacije BiH u skladu sa načelom *pacta sunt servanda*. To se može zaključiti prema tome što u vrijeme konfederacije nije bilo ustavnih sudova. Da je entitet Federacija BiH potencijalna konfederacija, potvrđuje i to da je Federacija BiH, prema Vašingtonskom sporazumu, bila nadležna za vanjske poslove. Takvi upravno-politički poslovi u međunarodnim odnosima uvijek su bili nadležnost konfederalnog saveza, tako da kantoni imaju *politički i pravni status samostalne i politički nezavisne države*.

Predsjednik i potpredsjednici Federacije Bosne i Hercegovine je federalni element kojim se obezbjeđuje pravni subjektivitet FBiH u međunarodnim odnosima. Takav pravni status uređen je Ustavom BiH i FBiH. Ustav BiH regulira da „each Entity may also enter into agreements with states and international organisations with the consent of the Parliamentary Assembly. The Parliamentary Assembly may provide by law that certain types of agreements do not require such consent.“⁴² Međunarodni odnosi Federacije BiH moraju biti u skladu sa kontinuitetom, suverenitetom, teritorijalnim integritetom i međunarodnim subjektivitetom Bosne i Hercegovine, u skladu sa članom III Ustava Bosne i Hercegovine.⁴³ Međunarodni odnosi Federacije BiH zasnivaju se na poštivanju međunarodnog prava, obaveza iz međunarodnih ugovora i na načelu da se međunarodni sukobi moraju rješavati mirnim putem.⁴⁴ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji BiH te opća pravila međunarodnog prava čine dio

⁴² Član III 2 d) Ustava BiH: „Svaki entitet može sklopiti sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak Parlamentarne skupštine.“

⁴³ Član VII 1. Ustava FBiH.

⁴⁴ Član VII 2. Ustava FBiH.

zakonodavstva Federacije BiH. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum.⁴⁵ Instituciju predsjednika i potpredsjednika FBiH moguće je lako neutralizirati izmjenom kantonalnih ustava kojima bi se vratila institucija predsjednika kantona, koji bi time dobio značajno obilježje države uz istovremeno osnivanje ministarstva vanjskih poslova kantona. Isto se može učiniti i osnivanjem ustavnog suda radi sudske zaštite kantonalnog ustava kao pisanog političko-pravnog obilježja njegove državnosti. Osnovicu za to čini i postojanje kantonalne policije kao oružane sile sadašnjih „federalnih jedinica“ u Federaciji BiH. Iz ovoga slijedi da je Ustav FBiH samo semantički pravni akt, odnosno Federacija BiH je politički i pravni privid. Ovakva pravna priroda Federacije BiH vidljiva je iz Ustava Federacije. Prema ovom pravnom aktu, Parlament Federacije nadležan je za davanje ovlaštenja kantonima da zaključuju sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, osim za sporazume one vrste za koje Parlamentarna skupština zakonom odluči da im nije potrebna takva saglasnost.⁴⁶ Ustav Republike Srpske je obilježje potencijalno samostalne i politički nezavisne države zbog unitarne organizacije ovog entiteta.

Iz ove analize vidi se da je Odluka o proglašenju ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1994. godine semantičko-pravne prirode. Ovo se odnosi na odredbe o suverenitetu i teritorijalnom integritetu Republike Bosne i Hercegovine. To znači da je Republika Bosna i Hercegovina već tada izgubila isključivu nadležnost u vanjskoj politici, odnosno da nije više samo ona bila subjekt međunarodnog javnog prava, nego da je to i Federacija BiH, a potencijalno i kantoni ako se desi disolucija države Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim javnim pravom. Pravni osnov za takve događaje je pravna priroda Aneksa IV, odnosno Ustava BiH. Zato semantičko-pravnu prirodu imaju sljedeće odredbe iz Ustavnog zakona usvojenog 1994. godine.

Zasnovano na suverenitetu i teritorijalnom integritetu Republike Bosne i Hercegovine, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalima) i državljani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući

⁴⁵ Član VII 3. Ustava FBiH.

⁴⁶ Član A 7 20 stav 1. pod tačkom f) Ustava FBiH.

suverena prava, mogu transformirati unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine, koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima.⁴⁷

Skupština Republike Bosne i Hercegovine, izabrana 1990. godine, nastavit će sa svojim radom prema nadležnostima utvrđenim u Ustavu Republike Bosne i Hercegovine dok ne bude postignut i primijenjen konačni mirovni sporazum o Bosni i Hercegovini.

Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Bosne i Hercegovine će zadržati svoje nadležnosti u skladu sa postojećim Ustavom Republike Bosne i Hercegovine dok ne bude postignut i primijenjen konačni mirovni sporazum o Bosni i Hercegovini, s tim da te nadležnosti ne smiju zadirati u nadležnosti državnih organa uspostavljene u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

Do postizanja primjene konačnog mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini, Vlada Republike Bosne i Hercegovine, rekonstruirana u skladu sa Ustavom Federacije BiH, vršit će i funkcije Vlade Federacije BiH.⁴⁸

Međunarodni odnosi Federacije BiH vršit će se u okviru međunarodnog subjektiviteta, teritorijalnog integriteta i kontinuiteta Republike Bosne i Hercegovine.

Nadležnost Federacije BiH, utvrđena Ustavom Federacije BiH za međunarodni subjektivitet i teritorijalni integritet Republike Bosne i Hercegovine, primjenjivat će se nakon završetka mirovnog procesa za Bosnu i Hercegovinu.⁴⁹

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sadrži i odredbe o lokalnoj samoupravi, što nije osobina istinskih federacija. U unitarnim državama postoji samo jedan ustav, pa su u njemu sadržane odredbe i o lokalnoj samoupravi. Dakle, Federacija Bosne i Hercegovine ima i elemente unitarne države, jer njen Ustav sadrži i odredbe o lokalnoj samoupravi.

⁴⁷ Član 1. Ustavnog zakona.

⁴⁸ Član 4. Ustavnog zakona.

⁴⁹ Član 5. Ustavnog zakona.

I zbog ovih odredaba Federacija Bosne i Hercegovine nije istinska federacija, nego mješavina prikrivene stvarne konfederacije i unitarne države u pravnoj formi federacije *sui generis*.

Državni organi predviđeni Ustavom Bosne i Hercegovine i osnovani faktičkom izmjenom ovog pravnog akta pokazuju da država Bosna i Hercegovina ima elemente konfederacije, federacije i realne unije. Dogovaranjem Ustava BiH entiteti su izgubili status samostalnih država.

U Bosni i Hercegovini diplomatska konferencija je Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, jer se u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine imenuju delegati u ovom organu. U Federaciji Bosne i Hercegovine to je Dom naroda, koji se formira biranjem delegata među poslanicima kantonalnih skupština.⁵⁰ Teorija međunarodnog javnog prava ističe da je osobina konfederacije da su ona i njene članice subjekti u međunarodnim političkim i pravnim odnosima. Naime, one mogu sklapati međunarodne ugovore s trećim državama i primati diplomatske zastupnike.⁵¹

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je realni unijski element države Bosne i Hercegovine, jer se formira kao što je nekad to bilo u realnoj uniji. Izbor članova Predsjedništva BiH vrši se u dvije odvojene izborne jedinice. Ministarstvo vanjskih poslova je realni unijski dio zato što vanjsku politiku vodi Predsjedništvo BiH. Prema odgovornosti Parlamentarne skupštine, ovo ministarstvo bi se moglo svrstati u federalni dio države Bosne i Hercegovine. Stalni komitet za vojna pitanja je realni unijski dio države Bosne i Hercegovine, jer su njegovi članovi istovremeno i članovi Predsjedništva. Ministarstvo vanjske trgovine je predviđeno Ustavom BiH i njen je federalni dio, jer u personalnoj i realnoj uniji te konfederaciji ne postoje ovakvi organi uprave. Nakon prvih izbora formirana su i druga ministarstva, tako da ih danas ima ukupno devet: za trezor i budžet, odbranu, sigurnost, pravdu, izbjeglice i ljudska prava, civilne poslove i za promet i komunikacije. Danas su ova ministarstva pravni privid nepotpunog federalnog aspekta Bosne i Hercegovine u organizaciji njene upravne vlasti. Naime, ova ministarstva

⁵⁰ Član IV pod tačkom 1 a) i b) Ustava BiH i član 8. Ustava FBiH.

⁵¹ Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2000, str. 266.

su normativnopravna pojava bez stvarne državne vlasti, jer u njihovoj organizaciji nije predviđen inspekcijski nadzor, kao što to postoji u entitetima. Jedini izuzetak je Ministarstvo trezora i budžeta BiH, koje je ovlašteno ubirati porez na dodatnu vrijednost upravnim aktom u upravnom postupku Bosne i Hercegovine. Federalni aspekt su isključiva nadležnost države Bosne i Hercegovine: izbori za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine kao i da sve zakonodavne odluke moraju odobriti oba doma (All legislation shall require the approval of both chambers),⁵² postojanje Ustavnog suda BiH, Centralne banke BiH, zajednička moneta (KM), te izmjena i dopuna Ustava BiH amandmanima. Federalni dio u organizaciji države Bosne i Hercegovine je i nepostojanje odredaba o lokalnoj samoupravi. Naime, u svakoj federalnoj državi ustavi federalnih jedinica sadrže odredbe o ovom nivou vlasti. Ljudska prava i osnovne slobode su isto tako federalni aspekt države Bosne i Hercegovine, jer *no amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms refferred to in Article 11 of this Constitution or alter the present paragraph.*⁵³

Ustav BiH reguliran u Aneksu IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini nije prestao biti međunarodni ugovor usvajanjem amandmana I o Distriktu Brčko, jer je to usvajanje prikrivena ratifikacija Ustava BiH. Naime, svaki međunarodni ugovor ostaje i dalje biti takav pravni akt zato što je ratifikacija ustavna radnja pravnog obavezivanja države da postupa u skladu sa tim ugovorom. Nakon svake ratifikacije države, stranke međunarodnog ugovora, moraju obavještavati međunarodnu organizaciju koja je stvorila ovakav akt. Ova obavještenja teorija upravnog prava naziva materijalni akti uprave.⁵⁴ Ako ne bi tako bilo, međunarodno javno pravo ne bi uopće postojalo. Naime, svaka država potpisnica međunarodnog ugovora bi u skladu sa svojom suverennošću i političkom nezavisnošću mogla mijenjati pravo stvoreno ovim ugovorom, odnosno pretvarati u unutrašnje pravo po svom nahođenju. Dakle, međunarodno javno pravo bi bilo pravni privid. Ustav BiH zaključili su predstavnici Republike Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske koji su imali ovlaštenja

⁵² Član IV 3. pod tačkom c) Ustava BiH.

⁵³ Član X Ustava BiH: „Ljudska prava i temeljne slobode. Nijedan amandman na ovaj ustav ne može eliminisati, niti umanjiti nijedno od prava i sloboda iz člana II ovog ustava niti izmijeniti ovaj paragraf.“

⁵⁴ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo u SFRJ*, knjiga II, NIP „Privredni pregled“, 1973, str. 20.

samostalne države 1995. godine. Međunarodne ugovore zaključuju predstavnici država u međunarodnoj zajednici, što znači da su se ova tri predstavnika ponašali kao politički predstavnici politički nezavisnih država. Slijedi da je usvajanje amandmana I na Ustav BiH samo ustavna radnja kojom je Bosna i Hercegovina ratificirala odnosno formalnopravno se obavezala da funkcionira u skladu sa Ustavom BiH iz Aneksa IV. I nakon ovakve ratifikacije Ustav BiH ostaje međunarodni ugovor zbog toga što Aneks 10 sadrži Sporazum o civilnoj implementaciji Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Potpisali su ga Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Federalna Republika Jugoslavija, čiji je pravni sljednik Republika Srbija (nakon raspada Državne zajednice Srbije i Crne Gore), Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Ovim međunarodnim pravnim aktom ugovorne strane su dogovorile da visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, koga je imenovalo Vijeće sigurnosti UN-a, mora obavještavati ovaj organ UN-a, Evropsku uniju, Sjedinjenje Američke Države, Rusku Federaciju i sve zainteresirane vlade, stranke i organizacije o ispunjavanju zadataka iz Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.⁵⁵

Dosadašnja naučna i stručna javnost isticali su i kritizirali diskriminatorske odredbe u izbornom pravu Bosne i Hercegovine. Ta obaveza proizlazi iz samog Ustava i njemu nadređene Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Ustav Bosne i Hercegovine propisuje: „*The enjoyment of the rights and freedoms provided for this Article or in the international agreements listed in Annex I to this Constitution shall be secured to all persons in Bosnia and Herzegovina without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.*“⁵⁶ Evropska konvencija u članu 14. propisuje: „Uživanje prava i sloboda iz ove konvencije omogućit će se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nekom

⁵⁵ Član II tačka f) Aneksa 10 na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

⁵⁶ Član II tačka 4. Ustava BiH: „Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.“

nacionalnom manjinom, imovinsko stanje ili drugi status.“ Postavlja se pitanje kojom pravnom normom ukinuti ovu diskriminaciju u izbornom pravu Doma naroda Bosne i Hercegovine. Evropska konvencija propisuje u članu 3. protokol 3. I: „Visoke strane ugovornice obavezuju se da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju *slobodne izbore s tajnim glasanjem* pod uvjetima koji osiguravaju *slobodno izražavanje mišljenja naroda* pri izboru zakonodavnih tijela.“

Zabrana diskriminacije i pravo na slobodne izbore su građanski principi od kojih treba poći u normiranju pasivnog i aktivnog biračkog prava pri izboru Doma naroda Bosne i Hercegovine. Dakle, princip pravne jednakosti i slobode su polazni osnov. U bosanskohercegovačkoj stvarnosti ovi principi moraju se primijeniti tako da se ostvari ravnoteža između pojedinačnih i kolektivnih građanskih prava u Bosni i Hercegovini. Pojedinačna prava su sasvim jasna društvena kategorija; pravno, politički, filozofski i sociološki razvijena i prije nastanka savremenih građanskih društvenih poredaka.

Kolektivna građanska prava su bosanskohercegovačka stvarnost, prema kojoj se razlikuje od ostalih. Ova prava izražena su postojanjem Bošnjaka, Srba, Hrvata, nacionalnih manjina i „ostalih“ (Bosanci i Hercegovci). To znači da ustavna norma *de lege ferenda* mora održavati ravnotežu između kolektivnih i individualnih građanskih prava u Bosni i Hercegovini. Država i društvo u Bosni i Hercegovini moraju biti građanske orijentacije, jer je to jedini način da se iz bosanske stvarnosti protjera fašizam i pravna nejednakost među narodima i pojedincima u Bosni i Hercegovini.

3. Dom naroda u BiH i FBiH

Teritorijalna organizacija Kraljevine Belgije slična je Bosni i Hercegovini. Sastoji se od dvije teritorijalne cjeline: Flamanije i Valonije. Ova sličnost treba poslužiti kao polazni osnov za reguliranje formiranja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Kraljevina Belgija ima zakonodavnu vlast koja se sastoji od dva doma. To su Predstavnički dom i Senat. Članove Predstavničkog doma

direktno biraju građani sa navršenih 18 godina života i kojima na osnovu zakona nije izrečeno isključenje.⁵⁷

Senat se sastoji od predstavnika sva tri naroda. Način izbora ovog tijela održava specifičnost belgijskog društva i političkog sistema. Naime, u toj državi žive Valonci (francuski kulturni krug) i Flamanci (holandski kulturni krug). Senat ima 71 člana. Holandska izborna skupština direktno bira 25 senatora. Francuska izborna skupština bira 15 senatora. Parlament holandske zajednice bira 10 senatora i isto toliko Parlament francuske zajednice. Parlament germanske zajednice bira jednog senatora. Senatori koje su izabrali holandska i francuska izborna skupština te Parlament holandske zajednice biraju šest senatora. Senatori koje je izabrala francuska izborna skupština te Parlament holandske i francuske zajednice biraju četiri senatora.⁵⁸

Ovakav sistem izbora Senata nije primjenjiv u Bosni i Hercegovini zbog *načela ravnopravnosti konstitutivnih naroda*, koje ne važi u Kraljevini Belgiji zbog različitog brojnog stanja flamanske, valonske i germanske zajednice.

Iz ove dvodomne strukture u Belgiji vidi se da se Dom bira na cijeloj teritoriji sa jednakim i slobodnim pravom glasa.

Takav sistem može se primijeniti i u Bosni i Hercegovini pod uvjetom da se ostvarenje takvog cilja prilagodi bosanskohercegovačkoj stvarnosti. Polazište za novu normu o načinu izbora Doma naroda Bosne i Hercegovine treba biti *načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda*, koje treba da spriječi dominaciju bilo koga naroda nad druga dva, te građanski princip političkog predstavljanja za nacionalne manjine.

Postoji više prijedloga kako omogućiti konstitutivnim narodima i nacionalnim manjinama političko predstavništvo.

- Prijedlog da se Dom naroda BiH poveća za dva delegata iz nacionalnih manjina i ostalih koji bi se birali u Domu naroda FBiH i Narodnoj skupštini Republike Srpske samo

⁵⁷ Član 61. Ustava Kraljevine Belgije.

⁵⁸ Član 67. Ustava Kraljevine Belgije.

ublažava postojeću diskriminaciju i onemogućava donošenje odluka većinom među ovim predstavnicima.

- Dom naroda BiH, sa 48 delegata, postao bi veće tijelo. Imao bi 14 Hrvata i Bošnjaka, dva Srbina i dva predstavnika ostalih iz FBiH, a iz RS 13 Srba, jednog Hrvata, jednog Bošnjaka i jednog pripadnika nacionalnih manjina i ostalih. Ovaj prijedlog nije dobar zato što samo ublažava diskriminaciju, tako što uskraćuje svakom biraču da glasa za poslanike iz drugog entiteta. Osim toga, nejednak broj delegata iz oba entiteta dodatna je povreda *načela ravnopravnosti konstitutivnih naroda* zato što bi se u FBiH birala dva Srbina, a iz RS po jedan Bošnjak i Hrvat.
- Ne može se prihvatiti ni prijedlog da se dvije trećine predstavnika nacionalnih manjina i konstitutivnih naroda bira u FBiH, a jedna trećina u Republici Srpskoj, jer se ovakvim rješenjem samo ublažava diskriminacija, bez obzira na predložen različit broj delegata. Ima više takvih prijedloga. Jedan je da se bira pet, sedam ili 36 delegata, od kojih bi se u FBiH biralo 10 Hrvata, 10 Bošnjaka, dva Srbina i dvoje iz reda ostalih, a u RS devet Srba, jedan Hrvat, jedan Bošnjak i jedan iz reda ostalih. Drugi je da svaki narod ima 15 delegata iz svakog konstitutivnog naroda i tri pripadnika nacionalnih manjina. Treći je da se bira osam delegata iz svakog konstitutivnog naroda, što nije dobro zato što nije moguće donijeti odluku većinom. Četvrti je da se Dom naroda PSBiH sastoji od 18 delegata, i to po pet Bošnjaka, pet Srba, pet Hrvata i tri iz reda ostalih od kojih su dvije trećine iz FBiH, uključujući i dva delegata iz reda ostalih, ne više od četiri ni manje od dva iz svakog konstitutivnog naroda, a jedna trećine iz RS-a, uključujući i jednog iz reda ostalih i ne više od tri ni manje od jednog iz svakog konstitutivnog naroda. Ovaj prijedlog je komplikovan za provođenje u praksi. Dakle, i svaki drugi prijedlog, prema kome bi se iz FBiH biralo dvije trećine političkih predstavnika konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina i jedna trećina iz RS-a, pogrešan je iz navedenih razloga.

Izložene prijedloge *de lege ferenda* nije moguće provesti zato što se ne bi ostvarilo načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda u delegatskom sistemu i zato što nije moguće izabrati jednak broj delegata iz oba entiteta i sva tri konstitutivna naroda. Predloženo djelimično ukidanje diskriminacije nije moguće ostvariti sa jednakim brojem delegata iz svakog konstitutivnog naroda zato što se ne bi mogla garantirati većina za svaku odluku Doma naroda, što je suprotno načelu demokratije sadržanom u Ustavu BiH.⁵⁹ Ni nacionalne manjine ne bi bile adekvatno predstavljene, jer bi se u entitetima birao nejednak broj predstavnika nacionalnih manjina, čime bi se povrijedilo načelo pravne jednakosti.

Radi demokratizacije formiranja Doma naroda potrebno je propisati da se kandidati u Domu naroda Parlamentarne skupštine biraju relativnom većinom. Ovakvim normama ukinula bi se sadašnja diskriminacija normirana u Ustavu Bosne i Hercegovine i delegatski sistem kao političko sredstvo diskriminacije konstitutivnih naroda u BiH. Na osnovu ovih nedostataka takva norma treba biti:

- „Državljeni Bosne i Hercegovine imaju pravo birati samo jednog kandidata iz konstitutivnih naroda u Domu naroda u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.
- „Izabrani su pet (a još bolje dvanaest) bošnjačkih, srpskih i hrvatskih kandidata koji dobiju najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda.“

Predložene norme imaju više prednosti.

Prvo, ukida se diskriminacija.

Drugo, u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ima puno političkih partija⁶⁰. Nije isključeno da se u budućnosti broj političkih partija i poveća, ako birači sa područja Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske izaberu predstavnike iz manjih partija i koalicija.⁶¹

⁵⁹ Član I 2. Ustava BiH.

⁶⁰ SDA, SBiH, SBBBiH, SDPBiH, DNZ, HDZ, HDZ 1990, HSP, NSRzB, SDS, PDP, SNSD, DNS.

⁶¹ Naša stranka, SDUBiH, LDS, Stranka penzionera, Stranka kokuzi, GDS BiH, BPS i BOSS, Socijalistička partija RS, Demokratska partija – Dragan Čavić, Partija ujedinjenih penzionera RS, Srpska radikalna stranka RS, Srpska napredna stranka itd.

Treće, ovakvom normom postiže se pravna jednakost među narodima i sprečava dominacija bilo koga naroda nad drugim narodima. To proizlazi iz činjenice da bi se broj glasova raspršio na više kandidata. Zato bi svaka dominacija bila isključena.

Četvrto, omogućilo bi se kandidiranje i nezavisnih kandidata pojedinačno i lista nezavisnih kandidata, što bi ojačalo demokratsku tradiciju u Bosni i Hercegovini.

Peto, takva norma omogućila bi i razvoj ustavnog običaja na osnovu evropske vrijednosti da izbori trebaju biti fer i slobodni. Tako bi pripadnici svakog naroda mogli izabrati svoje predstavnike bez bojazni da će biti nadglasani.

Šesto, ova norma *de lege ferenda* ne isključuje iz političkog sistema stranke ljevice, desnice i centra. Posebno bi socijaldemokratske multietničke partije bile u mogućnosti da naprave liste za sva tri naroda, čime bi se omogućilo tim subjektima da sačuvaju svoju vjerodostojnost u političkom sistemu u Bosni i Hercegovini. Diskriminacija u Ustavu Bosne i Hercegovine trenutno razara takve subjekte i svodi ih samo na jedan narod. Tako se SDPBiH sve više javno shvata kao bošnjačka partija, što nije tačno. Izborne liste te partije imale bi u tom slučaju vrlo važnu funkciju integracije političkog sistema u Bosni i Hercegovini i povratak povjerenja među građanima iz različitih naroda.

U pravu Vijeća Evrope postoji pravni osnov za aktivno i pasivno biračko pravo nacionalnih manjina. Ova evropska međunarodna organizacija donijela je Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. U preambuli ova konvencija izričito se poziva na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U članu 4. Okvirna konvencija propisuje obavezu svih stranaka da preduzmu sve neophodne mjere radi promoviranja potpune i stvarne jednakosti među osobama iz nacionalne manjine i većine u svim područjima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života. U tom pogledu, moraju uzeti u obzir specifične uvjete osoba iz nacionalnih manjina.

Bosna i Hercegovina obavezna je omogućiti i nacionalnim manjinama uživanje aktivnog i pasivnog biračkog prava. Pravni osnov za to je Dodatak (I i II) na Ustav Bosne i Hercegovine. Dakle, primjena ove konvencije je pravna obaveza Bosne i Hercegovine, a proizlazi iz njenog

članstva u Vijeću Evrope na osnovu ustavne odredbe o kontinuitetu Bosne i Hercegovine prema međunarodnom pravu kao države: „The Republic of Bosnia and Herzegovina, the official name of which shall henceforth be „Bosnia and Herzegovina“, shall continue its legal existence under international law as state, *with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders*. It shall remain a Member state of the United Nations and may as Bosnia and Herzegovina maintain or apply for membership in organisations within the United Nations and other international organisations.“⁶² To znači da Bosna i Hercegovina mora omogućiti uživanje aktivnog i pasivnog biračkog prava i nacionalnim manjinama.

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine adekvatna je parlamentarna institucija za ispunjenje obaveza iz Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u vezi sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.

Nacionalne manjine u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH trebaju imati tri predstavnika. Taj broj je u skladu sa njihovim statusom nacionalne manjine i omogućava donošenje odluka većinom unutar njih. Naime, svaki konstitutivni narod trenutno predstavlja pet delegata ili u budućnosti pet ili dvanaest poslanika. Osim toga, u novim ustavnim promjenama treba, radi ostvarenja pravne jednakosti, propisati da nacionalne manjine mogu zastupati prva tri izabrana predstavnika, tj. predstavnici koji su osvojili najveći broj glasova u relativnom većinskom sistemu izbora. Tako bi se na osnovu te norme omogućilo svim pripadnicima nacionalnih manjina da se kandidiraju za člana Doma naroda i svaki državljanin Bosne i Hercegovine, a koji pripada nacionalnoj manjini, imao bi jednake šanse da bude izabran. Pri tome bi se članovi mogli birati među svim pripadnicima nacionalnih manjina sa teritorije cijele Bosne i Hercegovine. Veoma važno je napomenuti da bi takvi predstavnici svoju funkciju morali vršiti u interesu svih nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, a ne isključivo u interesu nacionalne manjine iz koje potječu. U nacionalne manjine treba ubrajati i „ostale“,

⁶² Član 1. stav 1. Ustava BiH: „Republika Bosna i Hercegovina, čije će zvanično ime od sada biti 'Bosna i Hercegovina', nastaviti će svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN i drugih međunarodnih organizacija.“

koji sebe ne smatraju Bošnjacima, Srbima i Hrvatima, jer njihov broj odgovara broju pripadnika nacionalnih manjina. I na kraju, subjekti aktivnog biračkog prava nacionalnih manjina ne bi imali duplo pravo glasa, nego samo jedan glas, što znači da ne bi mogli glasati i za predstavnike konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina. To znači da bi građani iz nacionalnih manjina mogli birati svoje predstavnike ili čak da na osnovu principa slobodnih izbora biraju i predstavnike bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda. Sve ove norme moraju biti u skladu sa načelom slobodnih izbora.

Te norme glasile bi ovako: „Svaki državljanin Bosne i Hercegovine koji je pripadnik nacionalne manjine ima pravo glasati samo za jednog poslanika u Domu naroda.“ Dakle, glas pripadnika nacionalne manjine u korist njegovog predstavnika nije njegova obaveza, nego pravo, upravo kako propisuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

„Prva tri kandidata za predstavnika nacionalnih manjina koji dobiju najveći broj glasova imaju pravo predstavljati nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini.“

„Predstavnici nacionalnih manjina obavezni su predstavljati sve nacionalne manjine, a ne isključivo svoje nacionalne manjine.“

„Predstavnici nacionalnih manjina odlučuju većinom glasova.“

Predloženi model direktnog izbora Doma naroda Bosne i Hercegovine zahtijeva promjenu načina odlučivanja. Ako se mijenja i dopunjava Ustav BiH, odluku mora usvojiti kvalifikovana većina od dvije trećine ili tri četvrtine. Broj pet nije djeljiv sa dva ni sa tri bez ostatka, pa bi radi lakšeg donošenja odluka trebalo promijeniti broj poslanika bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda. U tom slučaju treba propisati da se zakoni u Domu naroda usvajaju prostom većinom, uključujući većinu predstavnika u klubovima Bošnjaka, Srba, Hrvata i nacionalnih manjina. Pri tome treba istovremeno voditi računa o tome da predstavnici nacionalnih manjina u Domu naroda *mogu ravnopravno učestvovati sa klubovima konstitutivnih naroda u usvajanju zakona, a ne u usvajanju ustavnih promjena, osim ako se radi o pravima nacionalnih manjina.* Pravni osnov za takvu odredbu jeste princip da nacionalne manjine nisu konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini. Tako, npr., politički

predstavnicima nacionalnih manjina neće moći odlučivati o sadržini vitalnog interesa konstitutivnih naroda u Ustavu BiH, već samo politički predstavnici Bošnjaka, Srba i Hrvata, jer do sada sadržina tih odredaba nije utvrđena, dakle ni u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Ostala ustavna ovlaštenja za njegovu izmjenu i dopunu nacionalne manjine mogu ostvarivati u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine kao domu građana kojima Ustav garantira jednakost i ravnopravnu zaštitu pred zakonom. Ustavi Republike Srbije i Republike Hrvatske ne sadrže odredbe o posebnom pravu nacionalnih manjina da odlučuju o izmjenama i dopunama ustava, nego kao predstavnici građana, a ne nacionalnih manjina, mogu odlučivati o ustavnim promjenama u njihovim parlamentima, koji se sastoje samo od jednog doma.⁶³

Isti način formiranja zakonodavne vlasti mogao bi se primijeniti na izbor Doma naroda FBiH u skladu sa *načelom pravne jednakosti*. Takva odredba doprinijela bi stabilizaciji političkih prilika u FBiH te u Bosni i Hercegovini u cjelini.

Ovom odredbom bolje bi se ostvarilo načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini, na kojem treba da se zasniva i Ustav FBiH. Njenim propisivanjem ublažio bi se nepovoljan ustavnopolitički položaj predstavnika hrvatskog i srpskog naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Nakon ustavnih promjena, usvojenih na osnovu Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, dešavalo se da nije bilo dovoljno srpskih delegata u Domu naroda FBiH, jer je povratak izbjeglica i raseljenih osoba srpske nacionalnosti bio veoma slab.

Izbor poslanika u Dom naroda iz reda bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda i ostalih vršio bi se prema sistemu relativne većine. Prvih 17 poslanika iz konstitutivnih naroda i sedam iz reda ostalih postali bi članovi Doma naroda. Pri tome svaki državljanin Bosne i Hercegovine imao bi pravo, u skladu sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, glasati za samo jednog poslanika.

⁶³ Član 15. stav 1. i 142–146. Ustava Republike Hrvatske i član 14, 18–20, 22, 75–81, 98–110. i 203. Ustava Republike Srbije.

4. Predsjedništvo BiH

Predloženo rješenje posrednog izbora Predsjedništva BiH u Domu naroda rezultirat će raspadom države Bosne i Hercegovine. Pogrešno je primjenjivati ovaj evropski standard posrednog izbora Predsjedništva BiH zato što su pri izboru i formiranju Doma naroda diskriminirani Hrvati, Srbi i Bošnjaci, kao konstitutivni narodi, te nacionalne manjine i ostali (Bosanci i Hercegovci) nastanjene u Bosni i Hercegovini. Ovaj organ izvršne vlasti trenutno je nadležan za vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine (conducting the foreign policy of Bosnia and Herzegovina).⁶⁴ Ako bi se usvojila takva reforma posrednog izbora Predsjedništva u Domu naroda, Bosna i Hercegovina bi prestala biti jedini subjekat međunarodnog prava, kao što je to danas propisano.⁶⁵ Naime, Dom naroda sada se formira kao parlament u konfederacijama. U takvim složenim državama konfederacija i njene članice su ravnopravni subjekti međunarodnog prava. Nepostojanje direktne veze između građana Bosne i Hercegovine sa područja Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine je isti kao i u konfederacijama u kojima je postojala direktna veza između građana i predstavničkog tijela države članice, a posredna sa saveznom konfederalnom vlašću, odnosno parlamentom nakon izbora u nacionalnim parlamentima predstavnika za stalnu diplomatsku konferenciju koja se odvijala u konfederalnom parlamentu.⁶⁶ Nauka međunarodnog javnog prava i praksa međunarodnih odnosa poznaju institut sukcesije država, koji dijele na više vrsta. Ako se izglasa da se Predsjedništvo bira u Domu naroda, riječ je o dobrovoljnom raspadu⁶⁷ države. Dakle, takav amandman bi bio uvod u raspad države Bosne i Hercegovine. Prvi naredni opći izbori bili bi o prikrivenom ustavotvornom referendumu o dobrovoljnom pristanku građana da se Bosna i Hercegovina raspadne kao politički nezavisna država. U dosadašnjoj teoriji ustavnog prava ovakav referendum postoji kada se bira Ustavotvorna skupština sa isključivom obavezom usvajanja ustava ili ako reviziju ustava obavlja redovna zakonodavna skupština, koja se prema ustavu mora raspustiti pa konačnu odluku o izmjeni donosi novoizabrano predstavničko tijelo. U svim vrstama građani znaju da će poslanici poslije izbora izglasati novi ustav i glasaju za kandidate koji u reviziji ustava

⁶⁴ Član 3. stav 1. pod tačkom a). Ustava BiH.

⁶⁵ Član 1. stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu.

⁶⁶ Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, Informator, 1995, str. 272.

⁶⁷ Vladimir Đuro Degan, isto, str. 255. i 256.

predstavljaju njihova mišljenja i stavove. Ovakav referendum postoji i kad se čeka na istek mandata predstavničkog tijela tokom koga je počeo revizijski postupak.⁶⁸ Ova posljednja vrsta prikrivenog referenduma najbliža je, odnosno najsličnija, današnjem bosanskohercegovačkom slučaju. Amandman o posrednom izboru Predsjedništva BiH je najbliži sa posljednjom vrstom, s tom razlikom da bi ustavna revizija bila završena prije izbora koji bi imali funkciju legitimiranja amandmana donesenog na općim izborima. To znači da u Republici Srpskoj nikad neće biti referenduma kao što je to bilo u Republici Bosni i Hercegovini 29. februara i 1. marta 1992. godine, jer u Ustavu BiH nema nijedne odredbe o raspisivanju referenduma u cijeloj BiH.

U smislu međunarodnog javnog prava posredan izbor Predsjedništva u Domu naroda predstavljao bi pravo na samoodređenje naroda zato što se to pravo uvijek povezuje sa donošenjem novog ustava. U skladu sa Deklaracijom o načelima međunarodnoga prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država, a sukladno s Poveljom Ujedinjenih nacija od 24. oktobra 1970. godine, ovaj politički akt proklamira načelo ravnopravnosti i samoodređenja naroda. Ovo načelo je u stalnoj suprotnosti s načelom teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti postojećih država u međunarodnoj zajednici. Ako bi svi narodi željeli ostvariti ovo pravo, teritorijalna cjelovitost i granice većeg broja država bile bi upitne. Pojedine države bi se mogle raspasti, kao što se već desilo sa Sovjetskim savezom, Socijalističkom federativnom republikom Jugoslavijom i Čehoslovačkom.

U Srednjoj i Istočnoj Evropi zaboravlja se da se svi međunarodni instrumenti o načelu ravnopravnosti i samoodređenja odnose na „narod“ u teritorijalnom, a ne etničkom smislu. Subjekti tog načela su svi stanovnici nekog područja, bilo da je riječ o državi ili njenom dijelu ili je pak u nesamoupravnom položaju u odnosu na drugu državu.⁶⁹

Ova deklaracija razlikuje unutrašnje i vanjsko samoodređenje naroda. U skladu sa unutrašnjim: „Na temelju načela ravnopravnosti i

⁶⁸ Smiljko Sokol i Branko Smerdel, isto, str. 129.

⁶⁹ I sama Povelja Ujedinjenih nacija propisuje da ništa u ovoj povelji ne ovlašćuje Ujedinjene nacije da se miješaju u pitanja koja se po suštini nalaze u unutrašnjoj nadležnosti svake države niti zahtijeva od članova da takva pitanja iznose na rješavanje na osnovu ove povelje; ali ovo načelo neće uticati na primjenu prinudnih mjera predviđenih u glavi VII. Ova odredba je pravni osnov prava naroda na samoodređenje.

samoodređenja naroda, utvrđenog Poveljom, svi narodi imaju pravo da slobodno, bez miješanja izvana, odrede svoj politički status, te da slijede svoj privredni, socijalni i kulturni razvoj, i svaka je država dužna poštovati to pravo u skladu s odredbama Povelje.“ Subjekti ovog prava su svi građani neke teritorijalne cjeline koja još nema državnost.⁷⁰

Dakle, Parlamentarna skupština je državni organ nadležan za ostvarenje prava na samoodređenje vršenjem ustavotvorne funkcije. Od ostvarivanja ovog prava zavisi ustavni poredak države Bosne i Hercegovine. Takvim odlukama može se modernizirati politički sistem u Bosni i Hercegovini ili se može doprinijeti daljem postepenom razvodnjavanju državotvornog kapaciteta Ustava iz Aneksa IV na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

Ustavna norma o međunarodnom kontinuitetu, odnosno međunarodnom subjektivitetu države Bosne i Hercegovine, postala bi *nudum ius* (golo pravo). Time bi i Predsjedništvo BiH, predsjedavajući Vijeća ministara i Ministarstvo vanjskih poslova BiH prestali imati isključivu nadležnost u ovoj vrsti političkih i pravnih poslova. Ovo ministarstvo postojalo bi i dalje i predstavljalo bi Bosnu i Hercegovinu kao konfederaciju. Dakle, formalnopravni kontinuitet u vanjskim poslovima postojao bi i dalje, a desio bi se *sadržinski diskontinuitet* u ovoj vrsti političkih poslova. U međunarodnim odnosima i konfederacije su bile subjekti međunarodnog prava istovremeno sa njenim državama članicama koje su također bile samostalni pravni subjekti međunarodnih odnosa. Osnova za to je izloženi pravni subjektivitet Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u međunarodnim odnosima. Takvim amandmanom izvor međunarodnog subjektiviteta postali bi Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine, odnosno kantoni. Svaka od ovih političko-teritorijalnih jedinica ima ustav pa bi sa indirektnim izborom Republika Srpska praktično postala samostalna država, a Federacija Bosne i Hercegovine konfederacija sastavljena od praktično samostalnih država pod nazivom Kanton Sarajevo, Zeničko-dobojski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton itd. To bi bio početak *ustavnog diskontinuiteta* države Bosne i Hercegovine. Istovremeno bi predsjednici vlada Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine te predsjednici entiteta postali politički subjekti njihovog međunarodnog predstavljanja u međunarodnoj zajednici. Čitav proces bi se završio priznanjem entiteta

⁷⁰ Vladimir Đuro Degan, isto, str. 249. i 250.

kao politički nezavisnih država u međunarodnoj zajednici. Takvo priznanje bi bilo deklarativnog karaktera zato što su Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine već priznate kao samostalne države u pregovorima u Ženevi, a što je potvrđeno u Ustavu iz Aneksa IV na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini kao aktu međunarodnog partikularnog prava položenog u Ujedinjenim nacijama u Njujorku. Nauka međunarodnog javnog prava objašnjava da se postojanje nove države sa svim pravnim djelovanjem koje proizlaze iz *deklarativnog djelovanja* neće dovesti u pitanje ako je jedna ili više država odbiju priznati. Dakle, ako neka država iz međunarodne zajednice odbije priznati Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine kao samostalne države, takav politički akt ne bi im mogao oduzeti status politički nezavisnih država.

Na samo priznanje kao političkog i diskrecionog čina nadovezuju se važne pravne posljedice. Uskraćivanje priznanja ne sprečava postojanje nove države, a njegovo davanje nije dovoljno za stvaranje nove države ako joj nedostaje stanovništvo, vlast i teritorij. Oba entiteta imaju vlast i teritorij. Suprotstavljanje Republike Srpske da se nadležnosti prenesu na državu Bosnu i Hercegovinu je u funkciji zadržavanja te vlasti radi osamostaljivanja, odnosno otcjepljenja ovog entiteta od države Bosne i Hercegovine.

Posredan izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je vrlo opasan presedan kojim bi se raspala država Bosna i Hercegovina. Republika Srpska postepeno bi postala dio Republike Srbije, a Federacija Bosne i Hercegovine dio Republike Hrvatske. Postoji više pravnih osnova za ovakav raspad države.

Prvi pravni osnov je vanjsko pravo na samoodređenje. Nauka međunarodnog javnog prava definira ovo pravo kao „stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili ujedinjavanje s nekom nezavisnom državom ili prihvatanje slobodnom odlukom naroda bilo kojega drugog političkoga statusa, predstavlja za taj narod način primjene njegova prava na samoodređenje.“ Slijedi da se ostvarivanje ovog prava ne mora uvijek završiti secesijom od neke države i stvaranjem nove, ali je i to moguće. Stoga bilo kakav državni oblik nametnut narodu nekog

područja, koji njemu daje neravnopravan i potčinjen položaj, predstavlja kršenje načela samoodređenja i jednakih prava tog „naroda“.⁷¹

Drugi pravni osnov za ovu podjelu je i načelo *uti possidetis*. Prema ovom načelu, unutrašnja granica između teritorijalnih cjelina unutar države prethodnice koje su stekle nezavisnost na dan sukcesije postaje državna granica prema međunarodnom pravu. Ove unutrašnje granice *neće postati međunarodne ako nema sporazuma između novih država nasljednica*. Ovo načelo primjenjuje se i u odnosu na vanjsku državnu granicu nove države sljednice s područjima susjednih od ranije postojećih država na snazi na dan sukcesije. Načelo *uti possidetis* je i pravna osnova za rješavanje teritorijalnih sporova, a pogotovo kopnenih granica novih država.⁷² U Bosni i Hercegovini unutrašnje granice, uspostavljene Vašingtonskim sporazumom i Dejtonskim sporazumom, konfederalne su prirode. Aneks II na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini sadrži Sporazum o međuentitetskoj liniji i odnosnim pitanjima kojim su Republika Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine dogovorili teritorijalno razgraničenje između entiteta. Sve tri strane ponašale su se kao subjekti međunarodnog prava, odnosno politički nezavisne države. Pokrovitelji ovog aneksa su Republika Hrvatska i Republika Srbija, kao država nasljednica Federalne republike Jugoslavije. Dakle, unutrašnja granica u državi Bosni i Hercegovini uređena je međunarodnim ugovorom, jer su aneksi njihov sastavni dio. Ove granice su u složenim državama predmet unutrašnjeg, i to ustavnog, a ne međunarodnog javnog prava. To je dovoljan pravni osnov da granica između entiteta postane državna granica otcjepljenja Republike Srpske kao politički nezavisne države sa 49% teritorije Bosne i Hercegovine kao sadašnjeg političkog pojma. Federacija Bosne i Hercegovine raspala bi se u još manje politički nezavisne države sa državnim granicom između njih i prema Republici Hrvatskoj i Republici Srpskoj. Federacija BiH postala bi dio Republike Hrvatske na osnovu Vašingtonskog sporazuma i hrvatskog državljanstva građana Federacije BiH. U Federaciji Bosne i Hercegovine postoji Hercegovačko-neretvanski kanton, a Dubrovačko-neretvanski kanton u Republici Hrvatskoj, koji bi se mogli spojiti u jednu teritorijalnu cjelinu. Ostali kantoni u Zapadnoj Hercegovini bi to uradili po automatizmu, jer u tim kantonima većinom žive državljani Republike Hrvatske. Na kraju bi se na osnovi istog

⁷¹ Vladimir Đuro Degan, isto, str. 250.

⁷² Vladimir Đuro Degan, isto, str. 566.

nacionalnog identiteta Republika Srpska pripojila Republici Srbiji, a kantoni Republici Hrvatskoj. Ako pojedini kantoni to ne bi učinili, nemaju nikakvih uvjeta za ekonomski opstanak.

Treći pravni osnov ove podjele su i odredbe Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora o njihovom prestanku. Ovaj međunarodni pravni akt regulira pravni osnov prestanka ovih ugovora koji se mogu primijeniti u državi Bosni i Hercegovini zato što je ovakvim ugovorom dogovoren njen Ustav. Prema ovoj konvenciji, ugovor koji ne sadrži odredbe o svome prestanku i ne predviđa da se može otkazati ili se iz njega povući, ne može biti predmet otkazivanja ili povlačenja, osim: (a) ako je ustanovljeno da je namjera stranaka bila da prihvate mogućnost otkazivanja ili povlačenja; ili (b) ako se pravo otkazivanja ili povlačenja može izvesti iz prirode ugovora.⁷³ Bilo kojim posrednim izborom Predsjedništva BiH u Parlamentarnoj skupštini nakon izbora ispunio bi se prvi pravni osnov prestanka Ustava BiH kao međunarodnog ugovora. Naime, građani odnosno glasači u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine bi svojim glasom ispoljili namjeru za povlačenjem ili otkazivanjem Ustava BiH kao međunarodnog ugovora koji je ustav države Bosne i Hercegovine u materijalnom smislu, bez pravnog osnova za otcjepljenje entiteta. Dakle, za njegov prestanak na ovaj način nije potrebno da predstavnik Republike Srpske ili Federacije BiH otkáže ovaj ugovor, odnosno Ustav BiH. To je moguće postići redovnim izborima koji se održavaju svake četiri godine. Tako bi nastao novi društveni ugovor u Bosni i Hercegovini. Drugi pravni osnov je priroda ugovora. Ustav BiH kao međunarodni ugovor sadrži i elemente konfederacije, tako da bi ovaj ugovor promijenio svoju pravnu prirodu i postao pravni osnov konfederalne Bosne i Hercegovine. U konfederacijama su države članice ravnopravno sa konfederacijom samostalni subjekti međunarodnog prava u skladu sa ugovorom o uspostavljanju (osnivanju) konfederacije. Tako bi se Bosna i Hercegovina pretvorila u geografski, a prestala biti politički pojam.

Također, i prijedlog da se kandidati Predsjedništva BiH biraju među poslanicima u Predstavničkom domu BiH, koje bi birao Dom naroda BiH, a potvrđivao Predstavnički dom, također je loš. Naime, Predstavnički dom BiH bira se u više izbornih jedinica, a dvije su osnovne – Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine, koje su

⁷³ Član 58. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

ustavne kategorije, dok izborne jedinice za ovaj dom nisu. Za međunarodno javno pravo relevantno je samo šta piše u ustavu, a ne u izbornom zakonu. Najbolji primjer za takvu važnost ustava u međunarodnom javnom pravu o sukcesiji država jesu mišljenja Badinterove komisije koja su bila osnov za međunarodno priznanje samostalnosti i političke nezavisnosti država nasljednica SFRJ, osim Republike Srbije.

Podjela Federacije na dvije izborne jedinice pogrešna je zato što stvara novu vrstu diskriminacije prema Bošnjacima u toj novoj izbornoj jedinici. Oni tada ne bi mogli glasati za bošnjačkog člana Predsjedništva BiH i time bi se sloboda izbora kao demokratsko načelo potpuno suzilo. U tom slučaju Bošnjaci bi morali mijenjati svoje prebivalište da bi mogli glasati u izbornim jedinicama u kojima nije njihova prava adresa stanovanja. Takva prebivališta bi bila fiktivna. Ovakvim rješenjem bi se potpuno obezvrijedio trud uložen u povratak raseljenih i izbjeglih na svoja mjesta stanovanja u vrijeme priznanja Republike Bosne i Hercegovine kao politički nezavisne države, čiji je pravni sljednik država Bosna i Hercegovina, kako je to određeno u članu I 1. Ustava BiH iz Dejtona. Dakle, ovakvo rješenje protivno je Aneksu VII o povratku izbjeglica i raseljenih osoba kao integralnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Ovaj sporazum je međunarodni ugovor, koji se mora poštovati u skladu sa načelom *pacta sunt servanda*. Pravna obaveznost ovog načela sadržana je u Ustavu BiH: „The general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Hercegovina.“⁷⁴ Ovakvim amandmanom uvela bi se diskriminacija aktivnog i pasivnog biračkog prava reguliranog Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima te Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama, što je i pravno zabranjeno.

U svakoj državi sa demokratskom tradicijom šef države bira se na jednak način radi očuvanja teritorijalnog integriteta kao osnovne ustavne funkcije ovog državnog funkcionera. Izborno pravo u evropskim državama sa pisanom ustavnom tradicijom svrstava se u materijalno ustavno pravo.⁷⁵ Različit, odnosno asimetričan način biranja članova

⁷⁴ Član III 3. Ustava BiH: Opći principi međunarodnog prava biće dio integralni dio prava Bosne i Hercegovine.

⁷⁵ Rolf Schmidt, *Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozess*, 4. izdanje, „Rolf Schmidt“, 2004, str. 36–61.

Predsjedništva suprotan je principu pravne jednakosti i predstavlja uvod u pravni partikularizam u ostvarivanju aktivnog i pasivnog biračkog prava kao političkih prava. U historiji Evrope pravni partikularizam značio je postojanje i više različitih država. Svima je poznato da je njemački narod živio u konfederaciji, odnosno u samostalnim i podijeljenim njemačkim državicama do njihovog ujedinjenja u Carsku federaciju 1871. godine. Direktni izbor člana Predsjedništva BiH sa područja Republike Srpske predstavlja dopunu nadležnosti predsjednika Republike Srpske u međunarodnim odnosima, koja je ukinuta Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda BiH. Tako se na osnovu Ustava BiH, koji regulira nadležnost Predsjedništva BiH u vanjskoj politici, čuva *međunarodni pravni subjektivitet Republike Srpske* ako se desi pretvaranje države Bosne i Hercegovine u konfederaciju asimetričnim formiranjem Predsjedništva BiH. Isto vrijedi i za *Federaciju Bosne i Hercegovine*.

Usvajanjem ovakvih amandmana ne bi ostalo ni milimetra Bosne i Hercegovine. U odnosu na ovaj amandman, treći entitet je manje zlo.

Prijedlog da se članovi Predsjedništva BiH biraju u entitetskim parlamentima imao bi iste političke i pravne posljedice kao i izbor Predsjedništva BiH u Domu naroda BiH ili u kombinaciji sa Predstavničkim domom. Osim toga, u demokratskim državama šef države posredno se bira na istom nivou vlasti kojem predsjednik države i pripada.

Ovakvi amandmani su i pravno zabranjeni. Ustavni sud BiH je u Odluci o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine presudio da ustavi Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske sadrže odredbe suprotne Ustavu Bosne i Hercegovine. Ovom odlukom utvrđeno je da entitetski ustavi sadrže odredbe o njihovom međunarodnom subjektivitetu. Ustav FBiH propisivao je da predsjednik Federacije imenuje šefove diplomatskih misija⁷⁶, a Ustav Republike Srpske da predsjednik Republike ukazom, na prijedlog Vlade, postavlja i opoziva šefove predstavništava Republike Srpske u inostranstvu i predlaže ambasadore i druge predstavnike Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske.⁷⁷ Ustavni sud je u Odluci naveo da su ove odredbe neustavne.⁷⁸ Iz

⁷⁶ Član IV B 7 a) Ustava FBiH.

⁷⁷ Član 80. amandmana XL i L Ustava Republike Srpske.

⁷⁸ „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 11/108 od 17. aprila 2000. godine.

ove odluke proizlazi da je posredan izbor Predsjedništva u Domu naroda protivustavan, jer Ustav BiH jasno regulira da *decisions of the Constitutional Court shall be final and binding*.⁷⁹ Dakle, ovakvim amandmanima o posrednom izboru faktički bi se promijenio Ustav BiH i negirao Ustavni sud kao državna institucija. To bi bio uvod u kršenje odluka Ustavnog suda BiH kadgod kome to zatreba iz političkih razloga. Ovom odlukom entitetima je potvrđen status da nisu politički nezavisne države, odnosno subjekti međunarodnih odnosa.

Prijedlog da se Predsjedništvo BiH, kao protokolarni šef države, bira u Domu naroda ili Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH ili kombiniranim učešćem u toj proceduri oba doma, pogrešan je. Naime, ovakvo Predsjedništvo BiH ne bi vodilo vanjsku politiku kao što je to danas pa se može desiti da se nakon svakih izbora diskriminira jedan od konstitutivnih naroda u vođenju vanjske politike. Ako bi Predsjedništvo BiH postalo protokolarni šef države, vanjsku politiku vodili bi samo predsjednik Vijeća ministara i ministar vanjskih poslova. To su dvije političke funkcije, a u Bosni i Hercegovini žive tri konstitutivna naroda. Dakle, nakon svakih izbora politički predstavnik jednog naroda bio bi uskraćen učestvovati u vođenju vanjske politike. Osim toga, i protokolarni šef države je njen predstavnik u međunarodnoj zajednici pa i ovaj prijedlog treba odbiti, jer bi se birao u Domu naroda kao konfederalnom organu države. U SR Njemačkoj predsjednik države bira Savezna skupština, koju čine članovi Bundestaga (predstavničko tijelo građana) i članovi istog broja koje su izabrala narodna predstavništva pokrajina prema načelu proporcionalnog predstavljanja.⁸⁰ Dakle, u izboru predsjednika države ne učestvuje Savezno vijeće čiji su članovi predstavnici država članica njemačke federacije i koje se formira kako je to predviđeno u konfederacijama.⁸¹ Tako se, npr., u SR Njemačkoj Savezno vijeće sastoji se iz članova vlada pokrajina, koji se mogu imenovati i opozvati. Mogu ih predstavljati i drugi članovi njihovih vlada. Svaka pokrajina ima najmanje tri glasa. Pokrajine sa dva miliona stanovnika imaju četiri, sa više od šest miliona pet, a sa više od sedam miliona šest glasova. Svaka pokrajina može poslati toliko članova koliko

⁷⁹ Član VI tačka 4. Ustava BiH: „Odluke Ustavnog suda su obavezne i konačne.“

⁸⁰ Član 54. Osnovnog zakona SR Njemačke.

⁸¹ Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, isto, str. 216.

ima glasova. Glasovi pokrajine mogu se dati jedinstveno i samo preko prisutnih predstavnika ili njihovih zamjenika.⁸²

Politička i pravna posljedica posrednog izbora Predsjedništva BiH je i pretvaranje Ministarstva odbrane BiH u konfederalni organ uprave. Zakon o odbrani BiH regulira utvrđivanje prava, dužnosti i postupke institucija Bosne i Hercegovine, Oružanih snaga Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Oružane snage) i entitetskih organa za odbranu suvereniteta i teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine kao i pružanje pomoći civilnim vlastima.⁸³ Prema ovom zakonu, Predsjedništvo BiH, djelujući i prema konsenzusu, ima vrhovnu komandu i kontrolu nad Oružanim snagama.⁸⁴ Iz ovih odredaba može se zaključiti da je funkcija Predsjedništva i očuvanje teritorijalnog integriteta države Bosne i Hercegovine. Ovaj državni organ prestao bi vršiti ovu svoju funkciju ako bi se posredno birao u Domu naroda BiH koji se formira kao i konfederalni parlamenti biranjem delegata u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Domu naroda FBiH. U tom slučaju bi se pred Ustavnim sudom BiH morala ispitivati saglasnost ovih odredaba sa Ustavom BiH. Naime, Predsjedništvo bi se biralo uvažavajući entitetsku granicu koja postoji pri imenovanju delegata u Domu naroda BiH i koja, prema Ustavu BiH, nije garant teritorijalnog integriteta države Bosne i Hercegovine. U konfederacijama vojska se sastoji od jednog dijela jedinica svake države članice, ali je mogla postojati i zajednička vojska konfederacije.⁸⁵

I Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa prestalo bi biti jedini organ uprave za poslove iz svoje nadležnosti. Pretvaranjem entiteta u subjekte međunarodnih odnosa svaki bi mogao imati svoje ambasade. Bečka konvencija o diplomatskim odnosima iz 1961. godine propisuje da je funkcija ambasada unapređivanje *prijateljskih odnosa* i razvijanje ekonomskih odnosa između države koja akredituje i države kod koje se akredituje.⁸⁶

⁸² Član 51. Osnovnog zakona SR Njemačke.

⁸³ Član 1. Zakona o odbrani BiH.

⁸⁴ Član 11. Zakona o odbrani BiH.

⁸⁵ Georg Jellinek, isto, str. 765.

⁸⁶ Član 3. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1961. godine.

U skladu sa činjenicom da u Bosni i Hercegovini žive tri konstitutivna naroda, ostali i nacionalne manjine, u Ustavu BiH treba unijeti odredbu da se za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine može kandidirati državljanin BiH sa prebivalištem u Bosni i Hercegovini. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine treba i dalje direktno birati, iako Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ne propisuje način izbora šefa države vjerovatno zato što pojedine državne/stranke Konvencije imaju monarhijski oblik vladavine. Tako u Velikoj Britaniji institucija monarha je pitanje dugotrajne tradicije. Kraljevine su još i Španija, Belgija, Danska, Holandija. Sadašnji direktan izbor članova Predsjedništva u suprotnosti je sa obje konvencije Vijeća Evrope zato što diskriminira pripadnike i konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina. To je moguće riješiti tako što će se u Ustavu Bosne i Hercegovine propisati da svi pripadnici konstitutivnih naroda sa cijele teritorije Bosne i Hercegovine *mogu birati samo jednog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine*. Tako je bilo propisano u Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine iz 1974. godine. Današnji broj i vrste političkih partija zahtijevaju takvo rješenje. Političke partije koje predstavljaju konstitutivne narode će među svojim članovima za izbor u ovaj državni organ kandidirati samo jednu osobu iz srpskog, hrvatskog i bošnjačkog naroda. To će uticati na široku disperziju glasova, pa bi se izbjeglo svako preglasavanje. Multietničke političke partije, kao što su SDPBiH ili SDUBiH iz Federacije, trebaju kandidirati svoje članove za sva tri naroda za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine koji *mogu postati ako pojedinačno dobiju više glasova od svakog pojedinog političkog predstavnika iz bošnjačkih, srpskih i hrvatskih političkih partija*. Time bi ove partije imale veoma značajnu funkciju integracije i stabilizacije političkog sistema u Bosni i Hercegovini. Prednost takvog kolektivnog kandidiranja je u tome što bi rad takvog Predsjedništva imao manje političkih neslaganja u radu, a pogotovo ako bi sva tri člana dolazila iz samo jedne socijaldemokratske ili neke druge multietničke partije. Ako bi se sva tri člana Predsjedništva bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda izabrala iz samo jedne političke partije (npr. SDPBiH i SDUBiH), to bi značilo da bi se povjerenje među narodima vratilo i da više nema potrebe za partikularnim predstavljanjem naroda preko svog kandidata iz bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda i da se može uvesti inokosni šef države.

U vezi sa izborom članova BiH iz nacionalnih manjina moraju se istaći dvije važne činjenice.

1) Izbor člana Predsjedništva iz nacionalnih manjina kao četvrtog ili čak petog člana je u suprotnosti sa demokratskim načelom na kome počiva Ustav BiH. U tom pogledu Ustav RBiH ne može biti polazni osnov za otklanjanje diskriminacije u izboru ove socijalne grupe u kolektivnom šefu države. Naime, takav način Ustavom zagwarantirani izbor člana Predsjedništva iz nacionalnih manjina otvara široke mogućnosti za političke zloupotrebe načela demokratičnosti propisanog u Ustavu BiH kao političkog načela civiliziranih naroda. Tako bi se prekršilo i načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini.

Primjer zloupotrebe najjasnije se vidi za političku grupaciju Bosanaca i Hercegovaca, koji se uporno nastoje razlikovati od Bošnjaka, Srba i Hrvata. Svaki kandidat bošnjačke nacionalnosti u BiH u tom slučaju može se i lažno predstaviti kao Bosanac i Hercegovac i sakriti svoj bošnjački identitet. Tako bi se destabilizirao rad Predsjedništva, čak možda i blokirao ako bi se sastojalo od pet članova. Slijedi da se ova diskriminacija mora ukinuti u skladu sa standardima Vijeća Evrope, a ne vraćanjem na ustavna rješenja iz 1974. godine usklađena sa ideološkom orijentacijom tog vremena. Ako bi se izabrao lažno predstavljeni Bošnjak kao Bosanac i Hercegovac, to bi bio razlog za ujedinjenu srpsko-hrvatsku antibosansku politiku, uključujući Republiku Srbiju i Republiku Hrvatsku.

Izborom Albanca kao pripadnika nacionalne manjine za člana Predsjedništva BiH samo bi se destabilizirao politički sistem iz tri razloga. Prvo, Srbi iz Republike Srpske teško bi prihvatili da član šefa države Bosne i Hercegovine bude Albanac, čiju matičnu državu Republiku Kosovo država Bosna i Hercegovina nije priznala jer politički predstavnici Srba iz Republike Srpske ne žele da se Kosovo prizna kao politički nezavisna država. Drugo, ovakva destabilizacija proizišla bi i iz nadležnosti Predsjedništva BiH da vodi vanjsku politiku BiH. Samostalni odlazak takvog člana u zvaničnu posjetu Republici Kosovo bio bi posredno, odnosno *de facto*⁸⁷ priznanje političke nezavisnosti Republike Kosovo, a što ni Parlamentarna skupština BiH ni Vijeće ministara BiH nisu izričito učinili formalnim aktom, te stvaranje nove političke krize u regionalnim razmjerima. Treće, i Albanija, kao matična država čitavog

⁸⁷ Smilja Avramov – Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, Savremena administracija, a. d. izdavačko-štamarsko preduzeće, 2001, str. 85.

albanskog naroda, članica je NATO saveza, dok se Republika Srpska, uz podršku Ruske Federacije, suprotstavlja učlanjivanju države Bosne i Hercegovine u ovaj savez.

Također, ako bi se u Predsjedništvo BiH izabrao Turčin, njegov izbor izazvat će nove političke napetosti u Bosni i Hercegovini zbog sve snažnijeg diplomatskog prisustva Republike Turske u BiH, a čemu se suprotstavljaju politički predstavnici iz Republike Srpske u Bosni i Hercegovini.

2) Bosna i Hercegovina je država Bošnjaka, Srba i Hrvata, kao konstitutivnih naroda, te ostalih (Bosanaca i Hercegovaca). Jezičkim tumačenjem engleskog pojma *konstitutivan* saznaje se da on znači da su Srbi, Hrvati i Bošnjaci ustavotvorni narodi. Zbog takvog ustavnopravnog statusa njima je Ustavom BiH garantirano ostvarivanje pasivnog biračkog prava u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, što znači da ga oni trebaju lakše ostvarivati na svakim općim izborima. Pripadnicima nacionalnih manjina ne može se garantirati ostvarivanje pasivnog biračkog prava u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Dva su razloga za to. Prvo, nemaju status konstitutivnog naroda. U zemljama sa etabliranom demokratskom političkom tradicijom nije uobičajeno da pripadnici nacionalnih manjina budu šefovi država u kojima žive. Ali bez obzira na tu činjenicu, njihovi pripadnici imaju pasivno biračko pravo. Danas u Bosni i Hercegovini ova grupacija je u potpunosti diskriminirana zato što se ne mogu kandidirati za članove Predsjedništva BiH. Za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine trebalo bi da se može kandidirati bilo koji pripadnik nacionalne manjine sa prebivalištem u Bosni i Hercegovini. Drugo, Okvirna konvencija Vijeća Evrope za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine ne garantira im *ostvarivanje* pasivnog biračkog prava pri izboru šefa države sa formalnopravnim republičkim oblikom vladavine. To znači da se pripadnici nacionalnih manjina ne mogu birati u Predsjedništvo BiH kao predstavnici konstitutivnih naroda, nego isključivo prema građanskom principu, odnosno prema broju osvojenih glasova na izborima za člana Predsjedništva BiH. Dakle, nacionalne manjine moraju imati formalnopravnu mogućnost ostvarivanja pasivnog biračkog prava koju politički mogu ostvariti ako stanovništvo za njih glasa. Pri tome treba voditi računa o tome da pripadnik nacionalne manjine, prema građanskom principu, ne može postati član Predsjedništva BiH na štetu bilo koga konstitutivnog naroda. Danas bi vjerovatno predstavnika Hrvata mogao preglasati predstavnik nacionalne manjine, jer

je broj Hrvata najmanji od svih konstitutivnih naroda, što je na štetu hrvatskog naroda. To bi izazivalo stalnu političku krizu u Bosni i Hercegovini i šire zato što je Republika Hrvatska strana potpisnica Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, članica NATO saveza i buduća članica Evropske unije. Tako bi se povrijedilo nepisano ustavno načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda u državi Bosni i Hercegovini. Dakle, novim amandmanom mora se uzeti u obzir ustavnopolitički i ustavnopravni status konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina radi izbjegavanja novih političkih kriza i zanemarivanja prava ove dvije socijalne grupe. U nacionalne manjine treba svrstati i ostale zbog malog broja pripadnika ove socijalne grupe.