

## СПЕЦИФИЧНОСТИ УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕОВИНЕ И ОБЛИК ЊЕНОГ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА

### SPECIFICS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA'S CONSTITUTIONS AND ITS STATE REGULATION

Жељко Тодоровић<sup>1</sup>

ВПТШ Добој

Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент Бања Лука

#### Сажетак

Циљ овога раде је да се поближе наведу специфичности (карактеристике) Устава Босне и Херцеговине и укаже на разлике које постоје између овог Устава и устава других држава у свијету. Наиме, Устав БиХ је у ствари Анекс 4 Општег оквирног споразума о миру за БиХ који је по много чему специфичан у односу на општи појам устава, као највишег правног акта. Ријеч је о једном „подареном“, „наметнутом“ Уставу, којим је утемељен вјероватно најсложенији облик државног уређења, који до данас није познат у свијету. Оно што представља основну специфичност (карактеристику) Устава БиХ јесте да то није устав ни у материјалном, ни у формалном смислу. Тим Уставом није експлицитно одређен облик државног уређења БиХ, као ни облик владавине, па је у раду на основу изнесених карактеристика Устава БиХ истакнуто ком облику државног уређења БиХ је најближа.

**Кључне ријечи:** Устав, Устав Босне и Херцеговине, Општи оквирни споразум о миру за БиХ, познат као Дејтонски мировни споразум, државно уређење, облици државног уређења.

#### Summary

The aim of this work is to give a more specific account of the specifics (characteristics) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and points to the differences that exist between this Constitution and the constitutions of other states in the world. Namely, the BH Constitution is in fact Annex 4 of the General Framework Agreement on Peace for BH, which is in many ways specific in relation to the general notion of the Constitution as the highest legal act. This is a "donated", "imposed" Constitution, which is probably based on the most complex form of state order, which to date is not known in the world. What constitutes the basic specificity (characteristic) of the BH Constitution is that it is not a constitution in either material or formal terms. This constitution does not explicitly define the form of state organization of BH, nor the form of government, and in the work based on the stated characteristics of the Constitution of BH it is prominent which form of state regulation of BH is closest.

**Keywords:** Constitution, Constitution of Bosnia and Herzegovina, General Framework Agreement on Peace for BH, known as the Dayton Peace Agreement, state regulation, forms of state regulation.

#### 1 Увод

Једно од веома битних питања Устава БиХ јесу његове специфичности (карактеристике), јер Устав БиХ није Устав ни у материјалном, ни у формалном смислу, прије би се могло рећи да је то један наметнути и подарени мултилатерални међународни уговор. Све, у раду наведене карактеристике Устава БиХ указују на то, колико се тај Устав разликује од устава других држава. По том Уставу облик државног уређења, као ни облик владавине БиХ није одређен, мада је по том Уставу БиХ најближа конфедерално-федералном облику државног уређења.

#### 2 Карактеристике (специфичности) устава Босне и Херцеговине

Устав Босне и Херцеговине, односно Анекс 4. Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину је по много чему специфичан у односу на општи појам устава, као највишег правног акта.

<sup>1</sup> Озренских српских бригада 5А 74000 Добој; Деспота Стефана Лазаревића бб, 78000 Бања Лука

Анекс 4. Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину (Устав Босне и Херцеговине) по свом настанку је само један од једанаест анекса тог Споразума. Због тога, такав Устав и није устав са становишта теорије права, ни са становишта уставног и међународног права, већ је ријеч о једном “наметнутом“, “подареном“ уставу, односно мултилатералном међународном уговору.

Већина правних теоретичара у Босни и Херцеговини, односно Републици Српској и шире идентичног су става према којем је тзв. Дејтонски устав “наметнути“ или “подарени“ устав (Р. Кузмановић, С. Савић, П. Кунић, Н. Поплашен, С. Смиљко, С. Бранко и др.), којим је, како то истичу С. Сокол и Б.Смердел, утемељен вјероватно најсложенији облик државног уређења који је до данас познат у свијету. Такав устав није настао као резултат политичке воље њених народа (Срба, Хрвата, Бошњака и осталих), већ као продукт воље међународне заједнице (Сокол и Смердел, 1998).

По Кузмановићу (1999), то је устав само по имену, јер он нема низ особености и елемената које мора да има сваки устав, дијелећи на тај начин мишљења и других аутора (С. Савић, П. Кунић, Н. Поплашен, Н. Побрић и др.), који тврде да је тај устав и са формалног и са материјалног аспекта непотпун и специфичан правни акт. Он има низ недостатака који се у основи могу сврстати у недостатке формалне и материјалне природе, као што су: тим Уставом се не регулише комплетна уставноправна материја (нпр. економско-социјално уређење); он није израђен по уобичајеном формално-правном моделу, односно догматско-правном методом; бројни су термини неадекватни у уставном тексту; поједине правне норме су недоречене, а има и мноштво нерегулисаних питања и правних празнина; на крају, и начин његовог доношења у најмању руку није уобичајен.

Осим поменутих недостатака, Устав Босне и Херцеговине има и својих позитивности. Наиме он се темељи на низу демократских вриједности и принципа којима се омогућује остваривање демократског развоја Босне и Херцеговине и њених ентитета. Без обзира на све његове недостатке и слабости он ипак представља највиши правни акт са најјачом правном снагом у Босни и Херцеговини, чијим доношењем је заустављен четворогодишњи рат у Босни и Херцеговини и у примјени је од његовог доношења 1995. године. Од тада до данас Устав Босне и Херцеговине је претрпио више измјена, али су и оне, нажалост као и сам Устав у већини “наметнуте“ од стране високих представника у Босни и Херцеговини сходно њиховим Бонским овлаштењима.<sup>2</sup>

### **3 Уставно уређење Босне и Херцеговине посматрано у склопу наведених и других специфичности устава БиХ**

Уставом Босне и Херцеговине, Босна и Херцеговина је утврђена као сложена држава која своје постојање темељи на међународном, а не на државном (уставном праву), као огромна већина земаља у свијету. Како то наводи Кузмановић (1999), нема у Уставу Босне и Херцеговине одредбе којом се експлиците утврђује правна природа и суштина државе. Она је дериватна (изведена) творевина.

Уставом Босне и Херцеговине (чл. 1. успостављен је континуитет нове државне творевине са претходном. Међутим, нејасно је о којој је то претходној држави ријеч. Социјалистичка Република Босна и Херцеговина, као једна од шест федералних јединица бивше СФРЈ, ни и у часу њеног распада није била самостална држава са међународним субјективитетом. Међутим, та и таква држава је нестала још 1991. године када су се на простору бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине конституисале Република Српска и Херцег Босна. На преосталом дијелу Босне и Херцеговине, крња Скупштина Босне и Херцеговине прогласила је Босну и Херцеговину као Републику Босну и Херцеговину, а коју је признао један број земаља у свијету. По Кузмановићу(1999), било је то фиктивно проглашење унитарне републике на простору који она није покривала.

Међутим, без обзира на то, чланом 1. Устава Босне и Херцеговине је предвиђено да ће “Република Босна и Херцеговина чије ће званично име бити Босна и Херцеговина наставити своје правно постојање по међународном праву као држава са унутрашњом структуром измијењеном према овим одредбама и са својим садашњим међународно признатим принципима“. Дакле, нова државна заједница има међународни континуитет на претходној претежно фиктивној држави, а унутрашњег континуитета нема, што Устав Босне и Херцеговине и утврђује. Према томе, тешко се може објективно говорити о континуитету двије државе. Реалније је и научно објективније тумачење да је формално и суштински прекинут континуитет са претходним уставно правним системом претходне Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, као и касније (самопроглашене) Републике Босне и Херцеговине. То поготово што је територија бивше Босне и Херцеговине подијељена (много раније) на двије признате државе: Републику Српску и Федерацију Босне и Херцеговине (Кузмановић, 1999).

<sup>2</sup> Конференција у Бону одржана је 10. децембра 1997. год. на којој су Високом представнику у БиХ дата широка овлаштења.

Уставом Босне и Херцеговине је предвиђено да је Босна и Херцеговина састављена од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Тим Уставом су оба ентитета добила (у ствари потврдила) надлежности и овлаштења која су имали (Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине) као међународно признате територијалне цјелине. Појам “ентитет” у уставноправну (државноправну) област уведен је Дејтонским мировним споразумом, односно Уставом Босне и Херцеговине. Сама ријеч ентитет, потиче од латинске ријечи *ens*-биће *esse*-бити, што означава битност нечега, суштина, важност, нешто што постоји. Ентитет, као чинилац неког државног савеза је битан, конститутивни дио тог државног савеза. Конститутивност ентитета је основна, суштинска разлика у односу на друге облике територијалне организације државе, као што су: регије, области, покрајине, подручја, окрузи итд. Оно што ентитет чини карактеристичним у уставном праву јесте његово својство да врши један дио државне власти. Ентитет функционише као дио државе са двоструком улогом: а) израз је националне суверености и б) облик је вршења државне власти, мада није уобичајено да се државе, без обзира на степен њихове самосталности називају ентитетима (Кузмановић, 1999).

Уставом Босне и Херцеговине није утврђен облик државног уређења Босне и Херцеговине, као ни облик владавине. Са обликом (типом) државног уређења уско је везано и питање суверености Босне и Херцеговине као државе. У Уставу Босне и Херцеговине постоји неколико одредби којима се указује на сувереност Босне и Херцеговине. Тако у преамбули Устава Босне и Херцеговине стоји да је Босна и Херцеговина суверена и политички независна, што нема обавезујућу снагу, “јер преамбула није саставни дио устава у ужем смислу ријечи” и означава “идеолошко политичке циљеве, које треба да оствари устав”, па су то “чисте декларације” (Поповић, 1997). Осим преамбуле, у члану 3. Устава Босне и Херцеговине утврђена је могућност да Босна и Херцеговина преузме надлежност и у другим пословима који су поред осталог нужни за очување њеног суверенитета. Такође, у члану 5. Устава Босне и Херцеговине стоји обавеза за све оружане снаге у Босни и Херцеговини да дјелују у складу са њеним суверенитетом, а у члану 6. истог Устава прописана је надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине да одлучује, да ли је одлука једног од ентитета да успостави паралелне односе са сусједним земљама у складу са Уставом и одредбама које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. И без суптилније анализе наведених уставних одредби Устава Босне и Херцеговине, може се закључити “да је “квалитет” суверенитета Босне и Херцеговине, унутрашњи и вањски, упитан у неким својим видовима” (Побрић, 2000).

Посматрано са становишта унутрашње суверености, очито је видљиво да је државна власт подијељена, тако да у одређеним областима највиша власт припада ентитетима и кантонима, а не држави. Упитна је и независност и правна неограниченост државне власти. Према Уставу Босне и Херцеговине, носиоци суверенитета су њени конститутивни народи, Бошњаци, Срби и Хрвати, заједно са осталим народима, као етничке заједнице. Суверени орган по Уставу Босне и Херцеговине јесте Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, у којој с обзиром на процедуру одлучивања превласт има Дом народа, у односу на Представнички дом. Због евидентних тешкоћа у раду Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, као и других институција Босне и Херцеговине, парламентарну (законодавну), као и извршну власт “супституира у одређеној мјери Високи представник у Босни и Херцеговини као “резервни” и “привремени” законодавац. Ма колико “привремена” или “резервна” законодавна функција Високог представника, краткорочно посматрано, била и корисна и нужна, то продукује тзв. “ослабљени (ограничени) суверенитет” Босне и Херцеговине, који је за сада “више фиктивни, него материјални” (Побрић, 2000).

Тај “ослабљени” (ограничени) унутрашњи суверенитет, свакако утиче и на спољашњи суверенитет Босне и Херцеговине као државе, мада међународно признање Босне и Херцеговине и њена једнакост као међународног субјекта у односу на остале државе није упитна. Она може слободно и равноправно закључивати уговоре с другим државама. Међутим, и ентитети у Босни и Херцеговини, а што је предвиђено Уставом Босне и Херцеговине (члан 3, тачка 2. д) могу да склапају споразуме са државама (међудржавне споразуме) и споразуме са међународним организацијама (међународне споразуме) уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, што потврђује да су и ентитети у Босни и Херцеговини субјекти међународне дипломатије и међународног права, те да постоји тзв. подијељени суверенитет између Босне и Херцеговине и њених ентитета.

И Кузмановић (1999) сматра сувереност Босне и Херцеговине упитном, посебно из разлога што су све битне полуге власти у државама чланицама (ентитетима). Босна и Херцеговина има спољни континуитет додијељен Уставом и надлежностима спољног карактера што јасно упућује на то да је Босна и Херцеговина међународни субјект ограниченог кооперативног или подијељеног суверенитета. И чланице – државе које творе Босну и Херцеговину имају потпун унутрашњи, али ограничен спољни суверенитет. Дакле, посматрајући уставноправну позицију Босне и Херцеговине у погледу суверености, недвосмислено се може извести закључак, да је ријеч о држави са изразито ограниченим суверенитетом (посебно унутрашњим) и специфичним обликом међународне зависности (Тодоровић, 2016). Међутим,

треба истаћи да ограничена сувереност није само спецификум Босне и Херцеговине, већ да је то данас сурова реалност савременог свијета. Свјетски поредак руши класични појам суверености, уводећи тзв. “мега сувереност“, чиме се отварају врата употреби силе, гажењу међународног права и националног суверенитета. Тај “нови свјетски поредак“ имао је утицаја и на ограничену сувереност Босне и Херцеговине.

Што се тиче држављанства Босне и Херцеговине, Уставом Босне и Херцеговине је утврђено да грађани Босне и Херцеговине могу имати држављанство Босне и Херцеговине и држављанство држава чланица (ентитета). Држављани Босне и Херцеговине могу имати и држављанство друге државе, уколико постоји билатерални споразум који је одобрила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине. Могућност двојног држављанства, такође говори о томе да је Босна и Херцеговина блиједа слика државе (сматра Р. Кузмановић, П. Кунић, С. Савић и др.), што представља танки слој издвојене власти из ентитета (држава чланица) и дат унији (Босни и Херцеговини), тек толико да може добити име, макар и лабаве државе (Тодоровић, 2016).

Устав Босне и Херцеговине је утврдио (преамбулом и чл. 1. тачка 2.) демократске принципе на којима се темељи државно (уставно) уређење Босне и Херцеговине. И неке друге одредбе Устава Босне и Херцеговине имају значај принципа, као што су то оне о људским правима и слободама, једнаким правима људи и ентитета, грађана и етничких цјелина, недискриминацији и др. Навешћемо те Уставом утврђене карактеристике- принципе, без да их шире коментаришемо:

- Принцип демократске државе, који у основи значи да ће се Босна и Херцеговина изграђивати као демократска држава или заједница у којој су сви људи равноправни и у којој неће бити дискриминације по било којој основи и гдје се неће угрожавати права и слободе, односно гдје ће бити уважене етничке посебности (језик, писмо, обичаји и др.);
- Принцип владавине права (дјеловање по закону) као модел правне државе, без које је незамислив сваки савремени демократски систем. Полазећи од основног постулата у регулисању друштвених односа, све је слободно што изричито није забрањено – концепт правне државе уоквирује универзална права и слободе, као реалне границе до које власт простире своје ингеренције. Право и закон треба да владају, а не воља појединаца или било које групе (Кунић, 1997).
- Принцип слободних и демократских избора, који обухвата групу права, слобода и елемената демократске и правне државе. То су прије свих слобода политичког удруживања и организовања (политички плурализам), слобода окупљања, збора и договора, слободни општи и једнаки избори, као и уважавање мноштва различитих интереса појединаца и организованих група (савеза, странака, партија, удружења грађана и других видова интересног организовања).

Осим наведених, у Уставу Босне и Херцеговине постоје и други принципи, стим да они нису експлицитно утврђени у Уставу Босне и Херцеговине односно тачком “Демократски принципи“, већ се могу извести из садржаја уставног текста, као нпр. принцип грађанске суверености или принцип универзалности и стандарда права и слобода грађана, по коме се грађанска права не остварују по локалним, регионалним па ни државним, већ по међународним стандардима. Једна од карактеристика Устава Босне и Херцеговине јесте и пренаглашено истицање потребе обезбјеђивања људских права и основних слобода, зашто се може наћи објашњење у чињеници, да се у државама чланицама и у цијелој Босни и Херцеговини водио бруталан грађански рат у коме је било драстичних нарушавања људских права и слобода. Тако се, у ставу 1. члана 2. Устава Босне и Херцеговине прописује да ће “ Босна и Херцеговина и оба ентитета обезбиједити највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода“, те да ће “у том циљу постојати Комисија за људска права за Босну и Херцеговину, како предвиђа Анекс VI Општег оквирног споразума“. Уставом Босне и Херцеговине (чланом 2. ставом 2.) је утврђено да ће се “права и слободе које одређује Европска конвенција о људских права и основних слобода и њени протоколи примјењивати директно у Босни и Херцеговини. Те ће одредбе имати приоритет (тј. супрематију) над свим другим законима.“ У ставу 3. члана 2. предвиђено је да ће сва лица на територији Босне и Херцеговине уживати људска права и слободе из става 2. стим да та права и слободе обухватају:

- право на живот,
- право да лица не буду подвргнута мучењу или нехуманим понижавајућим поступцима или казнама,
- право да лица не буду држана у ропству или потчињености или да обављају принудни рад или обавезне радове,
- право на слободу и безбједност личности,
- право на поштено саслушање у грађанским и кривичним предметима и друга права у вези са кривичним поступком,
- право на приватан и породични живот, дом и кореспонденцију,

- слободу мисли, савјести и вјероисповјести,
- слободу изражавања,
- слободу мирног окупљања и слободу удруживања са другима,
- право на брак и заснивање породице,
- право на својину,
- право на образовање,
- право на слободу кретања и пребивалишта.

У погледу примјене Европске конвенције о људским правима и основним слободама, постоји једна специфичност. Она се огледа у чињеници да се у Босни и Херцеговини Европска конвенција директно примјењује, дакле на основу уставних одредаба, јер је Босна и Херцеговина приступила Вијећу Европе тек 24. априла 2002. године. Још у Дејтону, приликом израде Општег оквирног споразума за мир, било је сасвим извјесно да Босна и Херцеговина неће тако брзо постати члан Вијећа Европе, па је на непријед наведени начин било једино могуће обезбиједити ефективну заштиту људских права и слобода по европским стандардима, за разлику од осталих европских земаља (Савић, 2003). И Уставни суд Босне и Херцеговине (у предмету бр. 5/98) стао је на становиште да наведена Конвенција има предност чак и над Уставом Босне и Херцеговине, што је с обзиром на карактер устава као правног акта, као и уставних одредби о томе, теоријски – правно доста лабаво рјешење (Савић, 2003).

Уставом БИХ није одређен облик државног уређења као ни облик владавине БИХ. Ако се пажњиво анализира уставна структура БИХ, (елементи конфедерације и федерације, као и други елементи) онда се може извести закључак да је БИХ по облику државног уређења сложена конфедерално-федерална државна заједница. Аутор овог рада је у својој књизи “Облици државног уређења са посебним освртом на БИХ” еnumerативно навео све те елементе, да би извео закључак, да је БИХ по облику државног уређења по потписивању Општег оквирног споразума о миру за БИХ била пуно ближа конфедерацији, али да је са преносом овлашћења са РС на институције БИХ, од стране Високог представника за БИХ, она била све ближа федерацији (Сокол и Смердел, 1998).

#### **4 Закључак**

Устав БиХ је у ствари Анекс 4 Општег оквирног споразума о миру за БиХ који је по много чему специфичан у односу на општи појам устава, као највишег правног акта. Ријеч је о једном „подареном“, „наметнутом“ Уставу, којим је утемељен вјероватно најсложенији облик државног уређења, који до данас није познат у свијету. Оно што представља основну специфичност (карактеристику) Устава БиХ јесте да то није устав ни у материјалном, ни у формалном смислу. Тим Уставом није одређен облик државног уређења, нити облик владавине, што је такође једна од специфичности тог Устава, јер је у свијету непозната држава у којој Уставом то није одређено. Међутим, анализом Устава БИХ да се закључити да БИХ има и конфедералне и федералне елементе, па би се могло рећи да је она по облику државног уређења једна конфедерално-федерална државна заједница.

#### **Попис литературе**

- Кузмановић, Р. (1999). *Уставно право*. Бања Лука: Правни факултет.
- Кунић, П. (1997). *Република Српска држава са ограниченим суверенитетом*. Бања Лука: Правни факултет.
- Побрић, Н. (2000). *Уставно право*. Мостар.
- Поповић, М. (1997). Изградња и функционисање правног система Републике Српске. *Зборник реферата са научног скупа О правној природи Републике Српске*, pp. 45–60.
- Савић, С. (2003). *Дејтонска Босна и Херцеговина*. Бања Лука: Правни факултет.
- Сокол, С. и Смердел, Б. (1998). *Уставно право*. Загреб.
- Тодоровић, Ж. (2016). *Облици државног уређења са посебним освртом на БиХ*. Добој: ВПТШ.