

DOI: 10.7251/GFP1404156K

UDC: 341.218:342.28(497.6)

**Pregledni rad**

*Datum prijema rada:*  
10. jun 2014.

*Datum prihvatanja rada:*  
23. jun 2014.

## Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine

**Sažetak:** Devetnaest godina nakon uspostave Bosne i Hercegovine, sa nesmanjenom žestinom i danas, u pravnoj i političkoj teoriji i praksi postoje velika neslaganja o prirodi državnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Ona su se javila već u vrijeme donošenja Ustava Bosne i Hercegovine, da bi kasnije bila nastavljena sa većim ili manjim intenzitetom i multiplikacijom različitih stavova.

Sporenja su uzrokovana ideološko-političkim razlozima, jer precizno definisanje oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine nema samo naučni i teorijski, već i veliki praktično-politički značaj. O državnom uređenju Bosne i Hercegovine raspravlja se ne samo sa stanovišta njegove pozitivno-pravne prirode (deskriptivno), već i sa stanovišta njegovih poželjnih pravno-političkih obilježja (preskriptivno). Ova dva stanovišta su u međusobno suprotstavljena.

Ako se složimo sa polaznom premisom da je Bosna i Hercegovina složena država, potrebno je dati dodatni odgovor na pitanje kakva je konkretna sadržina i priroda te složene države. Istraživanje specifično složene prirode državnog uređenja Bosne i Hercegovine je moguće analizom institucija državne vlasti koje odražavaju entitetsku strukturu, nosioce suvereniteta, kao i paritet i konsenzus kao dominantne odrednice djelovanja tih institucija.

**Ključne riječi:** Oblik državnog uređenja, Ustav, federacija, konfederacija, Dejtonski mirovni sporazum.

*Dr*

**Siniša Karan**

*docent, Fakultet pravnih nauka, Panevropski univerzitet APEIRON, Banjaluka*

Ustavom Bosne i Hercegovine nije eksplicite utvrđen oblik državnog uređenja što bi znatno lakše određenje ustavnopravnog i faktičkog odnosa entiteta i zajedničkih institucija BiH.<sup>1</sup> Analiza oblika državnog uređenja koja bi mogla biti vrijednosno neutralna i zasnovana na strogo naučnim kriterijima, svedjedno bi se suočila sa teškoćama koje proističu iz hibridnog

<sup>1</sup> Mile Dmičić, Ustavopravni status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno, Republika Srpska - deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma, Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2005. str. 163.

karaktera tog uređenja, a koje sadrži dominantne elemente federacije, ali i sa sadržajem koji je atipičan u nekim segmentima za moderne federacije, ali ne i apsolutni ustavni novum.

Ustavna slika Bosne i Hercegovine izgleda vrlo neobično što nesumnjivo ima vrlo značajne i dalekosežne posljedice u odnosu na biće države, cjelokupni pravni poredak, slobode i prava građana, njihovu pravnu zaštitu i ukupne društvene i državopravne tokove koji jesu i koji slijede u Bosni i Hercegovini.<sup>2</sup>

Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, ma kako bio definisan, jeste specifičan, ali se može podvesti pod klasičan oblik teorijski poznatog državnog uređenja federalnog tipa. Istovremeno, naš je pokušaj definisanja specifičnosti takvog oblika državnog uređenja usmjeren na iznalazjenje precizne definicije kroz utvrđivanje prirode institucija državne vlasti, kao i utvrđivanje mnogobrojnih faktore koji su uticali na oblikovanje takvog državnog uređenja i njegovih institucija takvih kakve jesu.

Važeći Ustav Bosne i Hercegovine<sup>3</sup> je, i sa formalnog i sa materijalnog aspekta, specifičan, svojevrsan i, kao takav, jedinstven u dosadašnjoj teoriji i praksi ustavnosti.<sup>4</sup> Specifičnost u formalnom smislu se ogleda u samom načinu nastanka Ustava Bosne i Hercegovine, nastao kao rezultat određene političke volje i „zamišljenog“ učešća građana Bosne i Hercegovine koje mu daju nepotvrđen demokratski legitimitet. Ustav je stvoren kao produkt volje međunarodne zajednice i rezultat kompromisa političkih predstavnika sva tri naroda.<sup>5</sup> Imajući na umu da je ustav najviši pravni akt jedne zemlje, njegovo donošenje moralo je da se obavi uz poštovanje najviših standarda zakonodavne tehnike i po utvrđenoj pravnoj proceduri, uz najširu demokratsku narodnu podršku.<sup>6</sup>

U materijalnom smislu, između ostalog, specifičnost se ogleda u tome da je Ustavom Bosne i Hercegovine određeno da se država sastoji od dva entiteta, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, sa razgraničenim nadležnostima između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine.<sup>7</sup> Ustavni poredak Bosne i Hercegovine zasniva se na principu ravnopravnosti dva entiteta i tri konstitutivna naroda, sa supremacijom Ustava Bosne i Hercegovine kojim je garantovan sadašnji ustavopravni sistem.

Njime je, pored ostalog, utvrđeno da će dotadašnja Republika Bosna i Hercegovina dobiti novo ime „Bosna i Hercegovina” i nastaviti svoje pravno postojanje po međunarod-

<sup>2</sup> Ibrahim Festić, Neka pitanja državnosti Bosne i Hercegovine, referat podnesen na naučnom skupu „Državnost Bosne i Hercegovine i Dejtonski mirovni sporazum” održanom 10. aprila 1988. godine u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, Američkog udruženja pravnika /Pravna inicijativa za Centralnu i Istočnu Evropu - Ured u Sarajevu i Pravnog Centra Fonda otvoreno društvo BiH, a objavljen u istoimenoj publikaciji, str. 138.

<sup>3</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

<sup>4</sup> Milorad Ekmečić, Početak rata u Bosni i Hercegovini, spoljni uzroci građanskog rata u BiH, Beograd, 2001, str.18.

<sup>5</sup> Snežana Savić, Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini, Pravna priroda preambule, Banja Luka, 2000, str. 55; Rajko Kuzmanović, Ustavno pravo, Banja Luka, 2002., str. 305. i 306.

<sup>6</sup> Vidi šire: Dragan Bataveljić, *Novi ustav Srbije*, Pravni život, Beograd 2006. str. 1141.

<sup>7</sup> Rajko Kuzmanović, Ustavno pravo, Banja Luka, 2002, str.306-307.

nom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovom sporazumu i sa svojim dotadašnjim međunarodno priznatim granicama i da će se sastojati od dva ravnopravna i jedinstvena entiteta, kao konstitutivnih i državotvornih jedinica - Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.<sup>8</sup>

Bosna i Hercegovina prema Ustavu, nema organizacione oznake, a njeni dijelovi imaju (republika i federacija), što ne utiče na pravni status da se označava kao federalna država, koju kvalifikaciju joj je dala i Venecijanska komisija.<sup>9</sup> Sastavom i oblikom državnog organizovanja jasno je utvrđeno da je Bosna i Hercegovina složena država i da su entiteti federalne državotvorne jedinice bez kojih Bosna i Hercegovina ne bi mogla funkcionisati kao složena federalna država.

To što Ustav nije utvrdio koji oblik državnog uređenja, vladavine i političkog sistema ima Bosna i Hercegovina doprinjelo je da pojedini autori daju različite kvalifikacije obliku državnog uređenja zavisno od toga kojim elementima se daje veći značaj. Tako postoje mišljenja da „s obzirom na njen sastav od dva entiteta, Bosna i Hercegovina može biti federacija, konfederacija, konfederalno-federalni savez, asimetrična federacija-konfederacija ili unija. Sve zavisi od raspodjele nadležnosti Bosne i Hercegovine i oba entiteta.“<sup>10</sup>

Neki drugi autori smatraju da je prema obliku državnog uređenja, kao i prema načinu svog nastanka, BiH specifična državna zajednica koja se sastoji od dva entiteta: Republike Srpske (prost entitet) i Federacije BiH (složen entitet). Takvo rješenje ima kompromisni karakter, jer njime nijedan narod nije dobio sve što je želio na jednoj, niti je izgubio osnovne elemente svoje samostalnosti, na drugoj strani. Isto tako neki autori, kako domaći, tako i strani smatraju ga „dosada neviđenim primjerom uspostavljanja mira i izgradnje države“<sup>11</sup> na međunarodnoj sceni. U momentu nastanka, ciljevi pregovarača bili su prevashodno „prvo- šezdesetodnevnu obustavu vatre pretvoriti u trajni mir; drugo-dobiti sporazum za multietničku državu.“<sup>12</sup> Model asimetrične federacije Bosne i Hercegovine koji je stvoren, odnosno, principi na kojima počivaju federacije, direktno uslovljava da Bosna i Hercegovina sa jedne strane, i njeni sastavni dijelovi Republika Srpska Federacija Bosne i Hercegovine, sa druge, imaju situaciji primjerenu strukturu tijela državne vlasti. Istovremeno struktura vlasti Bosne i Hercegovine je primjerena njenoj unutrašnjoj strukturi, asimetričnim federalnim jedinicama.

Istorijska je činjenica da ratni i politički sukobi međunarodnog ili lokalnog karaktera, završavaju po pravilu, mirovnim sporazumima ili ugovorima, što se, uglavnom, čini posredstvom međunarodnog faktora, najčešće velikih sila, međunarodnih ili regionalnih organizacija. Takva vrsta međunarodnih sporazuma ili ugovora spada u red veoma čvrstih

<sup>8</sup> Vidi šire: K. Trnka, N. Miličević, M. N. Simović, M. Dmičić, *Komentar Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2004.

<sup>9</sup> Petar Kunić, *Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne i Hercegovine, Republika Srpska-petnaest godina postojanja i razvoja*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi, Knjiga XII, Banja Luka, 2007. god.

<sup>10</sup> Rajko Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka, 2004, str.397-398.

<sup>11</sup> Xavier Bougarel, Elissa Helms, Gerlachlus Duijzings, *The New Bosnian Mosaic*, Ashgate, Newport, 2007, str.5.

<sup>12</sup> Richard Halbrooke, *Završiti rat, Šahinpašić*, Sarajevo, 1998, str. 234.

akata, jer nisu podložni brzom i neovlašćenom mijenjanju. Na takve vrste ugovora, odnosno sporazuma, u cjelini se odnosi opšteprihvaćena pravna maksima *pacta sunt servanda*, prema kojoj se sve strane ugovornice moraju pridržavati odredaba ugovora i provoditi ih, a ne mijenjati.<sup>13</sup> Primjera ovakvih ugovora je, istorijski posmatrano bilo mnogo.

Karakteristika koja se uočava analizom ovakvih ugovora jeste, prije svega, konstantnost njihovih političko-pravnih rješenja. Balkanske zemlje su nakon čestih lokalnih ili svjetskih sukoba-ratova, ustanaka, revolucija-dobijale sporazume, odnosno ugovore o miru sa dalekosežnim državnopravnim posljedicama kao što su Berlinski ugovor, Sanstefanski ugovor, Rapalski ugovor, Versajski ugovor i drugi.<sup>14</sup> Opšti okvirni sporazumi za mir u Bosni i Hercegovini, sa jedanaest aneksa, spada u red najznačajnijih međunarodnih mirovnih sporazuma. Njegova specifičnost je u tome što on sadrži i Ustav BiH (Aneks 4). Gotovo da i nema primjera u međunarodnom pravu da se kao dio, odnosno prilog mirovnog sporazuma, stranama potpisnicama, obezbjeđuje i ustav.

Kao aneks Dejtonskog mirovnog sporazuma, Ustav BiH je stupio na snagu danom potpisivanja Opšteg okvirnog sporazuma 14. decembra 1995. godine, čime je označen i početak funkcionisanja države Bosne i Hercegovine, uz sve poteškoće koje proističu iz geneze samog nastanka, jer „ništa nije teže i složenije od stvaranja države po mjeri naroda u okolnostima kada se strani faktor superiorno miješa u taj proces.“<sup>15</sup>

Kako je Dejtonski sporazum akt međunarodnog prava, logičan je zaključak da je Bosna i Hercegovina, sa ovakvim oblikom državnog uređenja, konstituisana međunarodnim, a ne domaćim pravom.<sup>16</sup> Dejtonski sporazum ima 11 aneksa od kojih Aneks IV, kako smo već rekli, predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine i koji, kao takav, i sam nosi karakteristike specifičnosti nastanka Bosne i Hercegovine kao države. Iako po mnogo čemu atipičan, Opšti okvirni sporazum, sa sigurnošću možemo konstatovati, predstavlja trajnu državno-pravnu i političku kategoriju.

U prilog ovakvim konstatacijama služi i tvrdnja da je mirovni sporazum o BiH nastao kao plod svjesnog „previda“ međunarodne zajednice i zato je u skoro svim svojim

<sup>13</sup> Vidi šire: Balkanski ugovorni odnosi 1876-1996, II tom, Beograd, 1998, u kojoj su datidvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, vjerskim i etničkim manjinama.

<sup>14</sup> Bidi šire Balkanski ugovorni odnosi 1876-1996, Beograd, 1998; V. Đurić, Ustav i međunarodni ugovori, Beograd, 2007; V. Popović, "Republika Srpska-deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma", Banja Luka, 2005, str. 89-109 i dr.

<sup>15</sup> Rajko Kuzmanović, Ustavopravni status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno, Republika Srpska - deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma, Naučni skup, Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2005. str.46.

<sup>16</sup> Mirjana Kasapović, Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država, Politička kultura, Zagreb, 2005. godina, „Gledajući današnju Bosnu i Hercegovinu očima uglednih svjetskih politologa kao "slabu i propalu državu" ili "poluprotektorat", ako ne čak kao protektorat, što nužno jest zemlja koja opstaje i živi po diktatu izvana, vidimo je kao nedovršenu državu i podijeljeno društvo. Podijeljenom društvu i podijeljenoj državi posve je primjerena i podijeljena vlast. A tu se onda kao jedino rješenje nameće tzv. konsocijacijska demokracija. Što je ona? Ona se, prije svega, iskazuje kroz vlast velikih političkih koalicija, priznavanje više kultura u jednoj zemlji, zaštitu grupno-specifičnih prava, teritorijalnu samoupravu, izražavanje kulturne partikularnosti, predstavljenost u političkim institucijama, pravo manjina na veto..."

segmentima ostao nedorečen i sebi protivrječan, čime „međunarodna zajednica osigurava sebi dovoljno prostora za prisustvo u BiH na neodređeno vrijeme i produžavanje svog mišljenja u državni i politički život sva tri naroda i zemlje.“<sup>17</sup> Anglosaksonki esejski pristup sa elementima „političkog duha“ promišljanja, precedente osnove, nomotehničke škole suprotne evropskoj, sa nepreciznim formulacijama, pravnim prazninama, kratkoćom ustava, izostankom regulacije najvažnijih pitanja (pravosudni sistem), i druge karakteristike, otvorile su brojna pitanja ustavnopravne prirode. Donešen na teritoriji nematične države, pod okriljem međunarodne zajednice u okviru šireg ugovora samo su dodatne specifičnosti ustavnog državnog uređenja.<sup>18</sup>

Navedene karakteristike daju i konstatacije nekih autora da mi „... živimo u državi u kojoj njen Ustav koji nikada nije usvojen od strane institucija BiH<sup>19</sup> nazivaju „ustavom iluzije“, „asimetrične konfederacije“, „segmentarne države“, „unije samostalnih političkih entiteta sa zajedničkom središnjom vlašću“ ili mu, pak, daju određenje „federacije“ *sui generis*“<sup>20</sup> što je najvjerovatnije i najtačnija konstatacija.

Nesporno je da Ustav Bosne i Hercegovine i sa formalnog i sa materijalnog aspekta, predstavlja novinu u dosadašnjoj ustavnopravnoj teoriji i praksi.<sup>21</sup> Naglasili smo posebnosti u formalnom smislu prilikom nastanka Ustava, i konstatovali političke volje i učešća građana Bosne i Hercegovine, te odsustvo procedura koje bi mu dale demokratski legitimitet. Jasan je stav da je Ustav proizvod volje međunarodne zajednice i rezultat kompromisa predstavnika sva tri naroda.<sup>22</sup>

Nesporno je da Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja *lex superior* i on je uglavnom regulisao sve bitne elemente i mehanizme koje treba da sadrži ustav. On je zasnovan na nekoliko bitnih principa: princip demokratske države, odnosno vladavine, gdje su svi lju-

<sup>17</sup> Omer Ibrahimagić, Bosna i Bošnjaci poslije Dejtona, VKBI, Sarajevo, 2000, str. 85.

<sup>18</sup> Pojam „međunarodna zajednica“ u Bosni i Hercegovini je opšteprihvaćen, široko upotrebljavan, a u isto vrijeme dijametralno različito tumačen pojam. Definiciju međunarodne zajednice u organizacionom obliku ne poznaje ni međunarodno pravo, što ukazuje na činjenicu da organizaciono-pravno, takav subjekt niti ne postoji, te se ovaj termin treba i može shvatiti isključivo kao politički, za razliku od termina i pojma međunarodne organizacije, kod kojeg pojava je „moguće navesti elemente koje svaka međunarodna organizacija mora imati: nastaju na osnovu međunarodnog višestranog ugovora, predstavljaju zasebne pravne ličnosti, posjeduju sopstvenu volju, različitu od zbira volja država članica i volje svake pojedine od njih, poseduju stalne organe, finansiraju se na bazi udjela država članica. (Uglješa Grušić, Beogradska otvorena škola, Evropska unija-Država ili međunarodna organizacija, Beograd, 2004. godine.)

<sup>19</sup> Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja Aneks 4 usvojenog mirovnog sporazuma, kojim je Bosna i Hercegovina transformisana u složenu i decentralizovanu državnu tvorevinu s dva entiteta- Federacijom BiH i Republikom Srpskom. Izvorni tekst Ustava BiH napisan je na engleskom jeziku. Prevodi engleske verzije na bosanski, hrvatski, srpski jezik, koji su do sada bili na raspolaganju, su, prema riječima nekadašnjeg sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Jozefa Marka, urađeni sa greškama. Iako je potpisan na domaćem i engleskom jeziku, koji imaju status podjednake autentičnosti, Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, a time i Ustav BiH, nisu objavljeni u službenom glasilu BiH.

<sup>20</sup> Mile Dmičić, Da li je održiva dejtonska BiH, Okrugli sto, Vanja Luka, 2004, str.83

<sup>21</sup> Milorad Ekmečić, Почетак рата у Босни и Херцеговини, спољни узроци грађанског рата у БиХ, Београд, 2001, стр. 18.

<sup>22</sup> Snežana Savih, Конститутивност народа у Босни и Херцеговини, Правна природа преамбуле, Бања Лука, 2000, стр. 55; Рајко Кузмановић, Уставно право, Правни факултет, Бања Лука, 2002, стр. 305. и 306.

di ravnopravni i gdje ne smije biti diskriminacije; princip djelovanja po zakonu, što je u suštini princip vladavine prava i pravne države; princip građanske suverenosti sa bitnim elementima etničke suverenosti; princip univerzalnosti prava i sloboda građana i princip ravnopravnosti entiteta kao federalnih jedinica. Kako smo naglasili iz odredaba koje se tiču ovih principa, nije vidan sam oblik državnog uređenja, mada danas možemo smatrati da je to dovoljno da bi se BiH smatrala federacijom.<sup>23</sup> Federacija kao oblik složene države, predstavlja najpogodniji oblik države čije se društvo odlikuje ekonomskom, kulturnom, nacionalnom i drugom složenošću i različitosti.<sup>24</sup>

Uopšteno gledajući, postoje četiri mjerila za određivanje specifičnosti između federacija: „prvo se odnosi na način nastanka pojedinih federacija; drugo na njihov nacionalni sastav; treće na federalnu strukturu-stalnu ili promenjivu i, najzad, četvrto na način organizovanja federalnog područja.“<sup>25</sup>

I pored toga što je Ustav utvrdio principe, državnu organizaciju sa entitetima i sa institucijama Bosne i Hercegovine, Parlamentarnu skupštinu, Predsjedništvo, Savjet ministara, Ustavni sud, Centralnu banku, ipak je Ustav neuobičajen za naše prilike i sa brojnim manjkavostima od kojih smo već neke istakli.

Ustav BiH, što je najveći kuriozitet, nije utvrdio oblik državnog uređenja i zapravo bi bilo logično da je odredbu da se država sastoji od dva entiteta pratila i ona da se radi o federalnom, konfederalnom ili pak, nekom trećem obliku uređenja. Iz navedenog, nameće se zaključak da je Ustav BiH, vjerovatno jedini u svijetu koji zapravo nije regulisao potrebnu *materiam constitutionis*. Otuda i već svima vidna potreba da se, u dogledno vrijeme, kada za to sazriju uslovi, pristupi izmjenama Ustava, kako bi se on dopunio i kako bi se otklonile postojeće praznine. U međuvremenu svi ovi nedostaci često su alibi za praktičnu, neustavnu promjenu ustava, njegovim samim i veoma široko postavljenim, tumačenjem. Relativno neupadljivo i bez formalizacije događa se ustavna izmjena tumačenjem, bez izričite promjene teksta. Jer, „samo tumačenjem, bilo da to čine sudovi, državna praksa, javno mnijenje i nauka, odnosno zajednički, ovdje se neka ustavna norma razumije iznova, odnosno drugačije.“<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Pojam federalizam potiče od izvorne grčke riječi foedus, što znači ugovor, savez, povezivanje i udruživanje samostalnih subjekata u cilju postizanja zajedničkih ciljeva. U modernoj teoriji države i prava, ovaj pojam se može definisati kao vid državno-pravnog uređenja, u kojem su suverena vlast i nadležnosti podijeljene između „zajedničke suverene države“ i nižih, nesuverenih federalnih jedinica. Nije svaka složena država i federacija, jer se složena država, kao država sastavljena od dvije ili više država pojavljuje i kao konfederacija ili unija. Već u ovom određenju pojma složene države uočava se protivrječnost koja se ogleda u postojanju „država u državi“. Istorijski posmatrano, dosadašnji modeli federalne države razvijali su se na kombinaciji tri mjerila, odnosno načela: suprematija federalne države, autonomija federalnih jedinica i participacija federalnih jedinica.

<sup>24</sup> S.Perović, Ostvarivanje ljudskih prava u Republici Srpskoj prema međunarodnim standardima, referat na naučnom skupu Republika Srpska-deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma, ANURS, Banja Luka, 2005, str. 149.

<sup>25</sup> Ratko Marković, Ustavno pravo i političke institucije, Pravni fakultet u Beogradu, Javno preduzeće Službeni glasnik, dvanaesto osavremenjeno izdanje, Beograd, 2008. god. str. 377.

<sup>26</sup> Faris Vehabović, Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), Sarajevo, 2006, str.65.

Mnogo je različitih obrazloženja, tumačenja, mišljenja i opisivanja oblika državnog uređenja BiH, međutim, gotovo sva su usmjerena na objašnjenje složenosti takvog uređenja i specifičnosti i originalnosti pravnih rješenja. Ustav Bosne i Hercegovine, donesen ukazom u okviru dejtonskog procesa 1995. godine kao Aneks IV uz Dejtonski sporazum, nije počivao na saglasnosti suverenog naroda, nego je bio rezultat međunarodnih pregovora. "Stoga se čini simptomatičnim da autentični tekst bosanskohercegovačkog Ustava do danas nije sastavljen na jeziku koji se govori u zemlji, nego je na engleskom."<sup>27</sup>

Navešćemo još neke odrednice koje definišu oblik državnog uređenja BiH kao složen i po mnogo čemu specifičan. Tumačeći izvorno važeći ustav, ne uobzirujući promjene nastale na različite načine suprotne ustavnoj odrednici o promjeni ustava, a primjenjujući uobičajene kriterijume "...po kojima se cijeni oblik državnog uređenja jedne države, može se sa sigurnošću zaključiti da je BiH specifična, složena državna zajednica sa pretežnim elementima konfederalnog, ali i sa određenim elementima federalnog oblika državnog uređenja."<sup>28</sup>

Dakle, kada je riječ o uobičajenim pravnim kriterijumima po kojima se cijeni i određuje uređenje jedne zemlje, BiH po Ustavu odslikava svoju specifičnost. Dok se *de iure* Bosna i Hercegovina, ukoliko zanemarimo specifičnost nastanka (međunarodnim mirovnim ugovorom), može smatrati samostalnom državnom zajednicom sa specifičnom podjelom nadležnosti, ona je, ukoliko imamo na umu značajno prisustvo i moć međunarodnih faktora u političkom životu zemlje, ipak *de facto*, vrsta međunarodno protektirane države, zahvaljujući upravo neodređenosti forme u kojoj egzistira.<sup>29</sup> Tako, primjera radi, predstavnici međunarodne zajednice, Visoki predstavnik<sup>30</sup> prije svih, imaju ovlaštenje da daju tumačenje upravo tih i takvih neodređenosti Ustava. Zato smo i imali situaciju da se Ustav Bosne i Hercegovine faktički mijenjao i samim tumačenjem ustavnih normi.

Neodređenost oblika državne zajednice BiH, kako smo već rekli, dala je mogućnosti u ranijem periodu (neposredno nakon primjene) za različite početne interpretacije odredaba Ustava.

Mnogi autori su nalazili elemente konfederalizma. Pored konstatacije da se radi o složenoj državi-*sui generis*-uniji sastavljenoj od dvije države, Republike Srpske i Fede-

<sup>27</sup> Dr. Matthias Hartwig Max-Planck-Institut für ausländisches Recht und Völkerrecht (Институт за странo јавно право и међународно право Max Planck) на Стручном скупу Реформа Устава Босне и Херцеговине у контексту новоформиране власти.

<sup>28</sup> Snežana Savić, Konstitutivnost naroda u BiH, Banja Luka, 1999, str. 39.

<sup>29</sup> Vidi: Berglund Sten/Ekman Joakim/Aarebrot Frank, The Handbook of Political Change in Eastern Europe, Edward Elgar Publishing, 2004, стр.6

<sup>30</sup> Kancelarija Visokog predstavnika (OHR) u praksi, iako su namjere međunarodne zajednice, kao i očekivanja domaćih institucija, bile da uloga međunarodne zajednice bude privremenog karaktera i sekundarnog značaja, ne pokazuje znake posustajanja ili slabljenja. Visoki predstavnik je proteklih godina praktično postao najproduktivnije zakonodavno tijelo, jer je na osnovu odluka Odbora za provođenje mirovnog sporazuma stekao ovlaštenja da donosi i proglašava zakone, čime se ne samo deklarirao, nego i potvrdio kao stvarna vrhovna vlast, uslijed čega bi se, uslovno, moglo tvrditi da je u pervertiranom vidu u BiH uspostavljen princip jedinstva vlasti, ali ne u državi, već nad državom. Zasada postoje samo očekivanja da će se težište u oblasti usvajanja novih propisa i daljeg provođenja reformi konačno prebaciti na domaće organe i institucije, a da će Kancelarija Visokog predstavnika prestati sa radom.

racije BiH, išlo se i dalje do objašnjenja da se radi o realnoj uniji u kojoj preovlađuju elementi konfederacije nad elementima koji su svojstveni federalnim državama, zbog čega se ovaj oblik državne zajednice označava i kao posebna vrsta konfederacije.<sup>31</sup> Elementi konfederalizma se nalaze u stavu da su „...entiteti, u stvari, dvije države sa ograničenim suverenitetom, koje imaju dva različita politička, pravna i ekonomska sistema, unutrašnju suverenost, granice, teritorijalni integritet, legalizovanu vojsku, policiju i druge institucije koje imaju sve samostalne i suverene države u svijetu“,<sup>32</sup> te da je svojim „...sastavom i oblikom državnog organizovanja jasno utvrđeno da je Bosna i Hercegovina složena država i da su entiteti državotvorne jedinice bez kojih Bosna i Hercegovina ne bi mogla funkcionisati kao država“.<sup>33</sup>

Elementa za svaku od ponuđenih opcija ima dovoljno, ali ipak premalo da bi se mogla izvršiti kvalifikacija i kategorizacija državne strukture i oblika uređenja BiH. „Nije utvrđeno da li je BiH federacija, konfederacija, konfederalno-federalni savez, asimetrična konfederacija ili unija. Iz raspodjele ustavnih nadležnosti nove složene države jasno se vidi da je nova država osnovana na međunarodnom pravu (čl. I Ustava), a ne na državnom, što se opet da zaključiti da je takva državna tvorevina konfederacija ili unija.“<sup>34</sup>

Pored pobrojanih, prisutna su i mišljenja jednog dijela pravnih teoretičara, po kojima je Bosna i Hercegovina kondominium, odnosno teritorija nad kojom, po definiciji kondominiuma, dvije ili više država imaju vlast. Ovakva mišljenja temelje se na ovlaštenjima Savjeta za implementaciju mira u BiH i njegovog operativnog tijela Visokog predstavnika, kao i na činjenici da je Ustav BiH sastavni dio međunarodnog mirovnog ugovora. Ono što, po mišljenju istih teoretičara, razlikuje BiH od tradicionalnih kondominiuma poznatih praksi, jeste „privremena priroda ovlaštenja međunarodne zajednice“<sup>35</sup>

Postoje i razmišljanja koja u ovakvoj neodređenosti vide kočnicu funkcionisanja BiH kao države. „Sada važeće državno uređenje BiH, s mnogo elemenata etničkog federalizma, atipično i hibridno, nije garancija ni uvjet za uspješno funkcionisanje države BiH. BiH, da bi postala „normalna država“ i da bi funkcionisala na način većine savremenih država, mora imati drugačiji ustav, odnosno drugačije uređenje od postojećeg.“<sup>36</sup> Mislimo da u ovom trenutku to nije ni moguće, jer „izrada ustava uvijek otpočinje sa određenom političkom svrhom, a taj proces nikad nije bio ambiciozniji ili teži nego što je to danas, u trenutku kada političari traže načine da trguju institucijama.“<sup>37</sup> Dok se, naime, u „normalnim“ državama diskusije o eventualnim izmjenama ustava vode u zakonodavnim tijelima te države, te u formi javnih rasprava, u Bosni i Hercegovini je ova problematika bila, pri-

<sup>31</sup> Petar Kunić, *Republika Srpska, država sa ograničenim suverenitetom*, Banjaluka, 1997. str. 2.

<sup>32</sup> Mile Dmičić, *Osvrt na neke aspekte ostvarivanja projektovanog ustavnopravnog modela Bosne i Hercegovine*, Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 1999. str. 143.

<sup>33</sup> Mile Dmičić, *Ustavnopravni model Bosne i Hercegovine kao federacije sui generis*, Zbornik radova Akademije nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2006. str. 2

<sup>34</sup> Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000, str. 67.

<sup>35</sup> Fred L. Morrison, *Condominium and Coimperium*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Condominium and Coimperium, <http://www.mpepil.com>, 20 Novembre 2008

<sup>36</sup> Nurko Pabrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000, str. 324.

<sup>37</sup> Sunil Bastian, Robin Luckham, *Can Democracy be Designed*, London: Zed Books, 2003, p.336



je svega, inicirana u vidu neformalnih pregovora lidera političkih stranaka,<sup>38</sup> no i to se može podvesti pod specifičnosti prisutne samo u poslijeratnom bosanskohercegovačkom sistemu vlasti gdje se „političke partije, iako formalnopravno nisu dio državne vlasti, ipak smatraju organima te vlasti.“<sup>39</sup>

Istovremeno Bosna i Hercegovina je „geopolitički prostor u kome se nalaze tri različita civilizacijska sloja, tri različite istorije, odnosno tri različita gledanja na prošlost ovoga prostora, koje ni istoričari nisu uspjeli približiti, odnosno dovesti do naučnog konsenzusa barem u bitnim pitanjima. Umjesto toga, svaka grupa bavi se manje-više samo svojom istorijom, gleda je u ideologiziranom obliku, a za paralelne istorije svojih najbližih susjeda jedva zna i u njima vidi više-manje nešto tuđe, u Bosnu uneseno pod sumnjivim okolnostima. Svojtatanje BiH na temelju istorijskih činjenica prisutno je na vrlo naglašen način u svim trima bosanskohercegovačkim grupacijama.“<sup>40</sup>

Iz navedenog, nameće se stav da je određenje BiH kao države, ovakve ili onakve, problem koji nosi u sebi i dublje implikacije koje, kada se artikuliraju u praktični politički život, znače i različita viđenja prevladavanja ovakve nedorečene ustavne pozicije. Postoje i do kraja kritični stavovi o samom Ustavu BiH koji „...zbog nedostataka međunarodnopravnog subjektiviteta jedne ugovorne strane, na drugoj, zbog osnovane sumnje da je povrijeđen princip dobrovoljnosti ugovaranja, ne može smatrati pravno valjanim niti se njegova valjanost protekom vremena može nadoknaditi. Isto vrijedi i za Aneks 4, koji je potpisan kao Ustav Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina, prema tome, postoji kao ustavna država bez ustava.“<sup>41</sup>

Potreba dalje izgradnje i jačanja državnih institucija sa jedne strane, i preispitivanje tih istih institucija sa druge strane, nije argument za radikalne promjene Ustava BiH u smislu izmjene organizacije i federalne strukture uređenja.

Postojeći Ustav BiH je elastičan i realno daje mogućnost stvaranja novih ili proširenja nadležnosti postojećih institucija, za šta je jedina neophodnost politička volja i kompromis svih relevantnih činilaca. Argument više sadržan je u činjenici da je Ustav BiH dao mogućnost, odnosno ovlaštenja entitetima da saglasnošću volja na državu BiH prenesu neke od nadležnosti, što je jedan od načina na koji BiH može steći dodatne nadležnosti, odnosno proširiti postojeće.

U protivnom, ako bi se otvorio proces promjena Ustava Bosne i Hercegovine i prije nego što je i počela njegova suštinska primjena i bez postignute političke volje sva tri konstitutivna naroda, bio bi to nepromišljen i vrlo rizičan poduhvat koji bi Bosnu i Hercegovinu udaljio od mirne i integrisane Evrope.

<sup>38</sup> Vidi Goehring Jeannete, *Nations in Transit*, Rowman and Littlefield, New York, 2007, crp. 169

<sup>39</sup> Paolo Palchetti, *De Facto Organs of a State*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com>, 20 Novembre 2008

<sup>40</sup> Noel Malcolm, „Povijest Bosne“, Dani, Sarajevo, str. 334.

<sup>41</sup> Edin Šarčević, *Ustav i politika (Kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u BiH)*, Ljubljana, 1997, str. 132.

## ZAKLJUČAK

Posmatrajući dešavanja u praksi, od samog donošenja Ustava do danas, nameće se zaključak da se projektovano stanje, za koje se, u momentu usvajanja i stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, smatralo da će trajati kratko, produžilo do danas, a čije se prevazilaženje, u ovom trenutku, ne može predvidjeti.

Bavljenje oblikom složenog, multinacionalnog, federalnog državnog uređenja Bosne i Hercegovine, danas u bosanskohercegovačkim uslovima ima ne samo politički i pravni značaj, već i u smislu organizacije, strukture i uopšte daljeg funkcionisanja države i društva, njegove perspektive, ekonomskog razvoja, kulturnog napretka, mira i stabilnosti, krucijalan zahtjev.

Praksa primjene i promjene ustavom određenog uređenja Bosne i Hercegovine, karakterisana različitim tumačenjem koje kao rezultat ima blokadu sistema, ukazuje na neophodnost preciziranja i strogog definisanja pitanja zajedničkog federalnog, dobrovoljnog udruživanja naroda i građana i daljeg razvoja zajedničke države.

Tendencije političkog sukobljavanja kroz razvijanje federalnih elemenata koji su argument unitarnim i unitarističkim opredjeljenjima, odnosno konfederalnih elemenata, sa druge strane koji takođe imaju ekstremne orijentacije, samo su jedna od niza posljedica takvog stanja. Nedorečenost ustavnih rješenja, dovodi do različitog ponašanja, pa i do politizacije i zloupotrebe tumačenja ustavnih normi kroz praktičnu implementaciju verifikovanu prevashodno od strane Ustavnog suda bosne i Hercegovine.

Nema idealno najboljeg oblika unutrašnje državne organizacije uopšte koji bi se mogao „vesti“ za potrebe bilo koga. Za oblikom efikasnog i humanog državnog uređenja Bosne i Hercegovine, njeni konstitutivni narodi, građani i ostali, kao nosioci suvereniteta, su u traganju svih ovih godina. Tragaju za svojom idealnom formom države i društva blagostanja u čemu se ne razlikuju od drugih.

Uzrokovana ideološko-političkim razlozima, u odsustvu precizno definisanog oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine politička vlast Bosne i Hercegovine i dalje pronalazi put zajedničkog života i realizaciju federalnog uređenja dejtonske države.

Neprekidna nastojanja da se Bosna i Hercegovina u praksi pretvori u jasnu federaciju bez konfederalnih elemenata koje ustav ima, prolazi kroz težak i mukotrpan put sa nejasnim ishodom.

U ovim nastojanjima, konceptu izgradnje funkcionalne federalne BiH mišljenja smo, bitno je postići saglasnost u odnosu na nekoliko ključnih pitanja - nadležnosti države BiH i nadležnosti entiteta, stepen saradnje i međusobnih odnosa institucija BiH i institucija entiteta, pitanje ravnopravnosti entiteta. Način određivanja nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta, kao i njihov obim, utiču na određivanje prirode njenog državnog uređenja.

**LITERATURA**

1. Balkanski ugovorni odnosi 1876-1996, II tom, Beograd, 1998
2. Bastian, Sunil., Luckham, Robin., *Can Democracy be Designed*. London: Zed Books, 2003.
3. Bataveljić, Dragan. *Novi ustav Srbije*. Pravni život, Beograd 2006. str. 1141.
4. Bougarel, Xavier., Helms, Elissa. *Gerlachlus Duijzings. The New Bosnian Mosaic*, Ashgate, Newport, 2007.
5. Dmičić, Mile. *Da li je održiva dejtonska BiH*. Okrugli sto, Banja Luka, 2004.
6. Dmičić, Mile. *Osvrt na neke aspekte ostvarivanja projektovanog ustavnopravnog modela Bosne i Hercegovine*. Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 1999.
7. Dmičić, Mile. *Ustavnopravni model Bosne i Hercegovine kao federacije sui generis*. Zbornik radova Akademije nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2006.
8. Dmičić, Mile. *Ustavnopravni status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno*, Republika Srpska - deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma. Banja Luka: Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, 2005.
9. Đurić, V. *Ustav i međunarodni ugovori*. Beograd, 2007;
10. Ekmečić, Milorad. *Početak rata u Bosni i Hercegovini, spoljni uzroci građanskog rata u BiH*, Beograd, 2001.
11. Festić, Ibrahim. *Neka pitanja državnosti Bosne i Hercegovine. referat podnesen na naučnom skupu „Državnost Bosne i Hercegovine i Dejtonski mirovni sporazum” održanom 10. aprila 1988. godine u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, Američkog udruženja pravnika /Pravna inicijativa za Centralnu i Istočnu Evropu - Ured u Sarajevu i Pravnog Centra Fonda otvoreno društvo BiH, a objavljen u istoimenoj publikaciji. 1988.*
12. Goehring, Jeannete. *Nations in Transit*. New York: Rowman and Littlefield, 2007.
13. Grušić, Uglješa. *Evropska unija-Država ili međunarodna organizacija*. Beograd: Beogradska otvorena škola, 2004.
14. Halbrooke, Richard. *Završiti rat*. Sarajevo: Šahinpašić, 1998.
15. Hartwig, Dr. Matthias. *Max-Planck-Institut fur ausländisches Recht und Volkerrecht. (Институт за странo јавно право и међународно право Max Planck) на Стручном скупу Реформа Устава Босне и Херцеговине у контексту новоформиране власти.*
16. Ibrahimagić, Omer. *Bosna i Bošnjaci poslije Dejtona*. VKBI, Sarajevo, 2000.
17. Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Politička kultura, Zagreb, 2005.
18. Kunić, Petar. *Entitetska struktura i funkcionalnost Bosne in Hercegovine*. Republika Srpska - petnaest godina postojanja i razvoja, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, naučni skupovi, Knjiga XII, Banja Luka, 2007.
19. Kuzmanović, Rajko. *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*. Banja Luka, 2004.
20. Kuzmanović, Rajko. *Ustavno pravo*. Banja Luka, 2002, str.306-307.
21. Kuzmanović, Rajko. *Ustavno pravo*. Banja Luka, 2002.
22. Kuzmanović, Rajko. *Ustavnopravni status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine - normativno i stvarno*. Republika Srpska - deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma. Naučni skup, Akademija nauke i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2005.
23. Malcolm, Noel. *Povijest Bosne*. Sarajevo: Dani.
24. Markovic, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije*. Pravni fakultet u Beogradu, Javno preduzeće Službeni glasnik, dvanaesto osavremenjeno izdanje, Beograd, 2008.
25. Morrison, Fred L. *Condominium and Coimperium*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Condominium and Coimperium, <http://www.mpepil.com>, 20 Novembre, 2008.
26. Palchetti, Paolo. *De Facto Organs of a State*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com>, 20 Novembre, 2008.

27. Perović, S. Ostvarivanje ljudskih prava u Republici Srpskoj prema mađu–narodnim standardima. referat na naučnom skupu Republika Srpska-deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma, AN-URS, Banja Luka, 2005.
28. Petar Kunić, Republika Srpska, država sa ograničenim suverenitetom, Banjaluka,1997.str. 2.
29. Pobrić, Nurko. Ustavno pravo. Mostar: Slovo, 2000
30. Popović, V. Republika Srpska-deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma. Banja Luka, 2005.
31. Savić, Snežana. Konstitutivnost naroda u BiH, Banja Luka, 1999.
32. Savić, Snežana. Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini. Pravna priroda preambule, Banja Luka, 2000.
33. Šarčević, Edin. Ustav i politika (Kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u BiH). Ljubljana, 1997.
34. Trnka, K. , Miličević, N., Simović, M. N., Dmičić, M. Komentar Ustava Fede-ra–cije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Centar za pro–mo–ciju civilnog društva, Sarajevo, 2004.
35. Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini
36. Vehabović, Faris. Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), Sarajevo, 2006.
37. Екмечић, Милорад. Почетак рата у Босни и Херцеговини, спољни узроци грађанског рата у БиХ. Београд, 2001.
38. Савић, Снежана. Конститутивност народа у Босни и Херцеговини. Правна природа преамбуле, Бања Лука, 2000.

## Siniša Karan, PhD

*Law College, Pan-European University APEIRON, Banjaluka*

### Form of Government in Bosnia and Herzegovina

**Abstract:** With the force that is not reduced even now, nineteen years after establishing Bosnia and Herzegovina, to the legal and political theory and practice, there are great disagreements about the nature state arrangement of Bosnia and Herzegovina.

They are reported to be already at the time of adoption of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, that would later be resumed with greater or lesser intensity.

They often was caused by ideological and political reasons, because precisely define the shape of the state organisation of Bosnia and Herzegovina does not have only a scientific and theoretical, but also a great practical and political significance.

A state arrangements of Bosnia and Herzegovina is discussed not only from the standpoint of its positive legal nature (descriptive), but already from the standpoint of its favorable legal and political characteristics (prescriptive).

If the agree with the premise that Bosnia and Herzegovina is a complex state, it is not enough to provide an additional answer to the question about the concrete content and the nature of that complex state, but we must go further in our research.

Therefore, there are logical following questions: why is Bosnia and Herzegovina State quite complex in the form that currently exists, whether the form is an effective and what social factors and under which circumstances may affect its reform or radical change; whether such changes are required; whether in such a complex arrangements can be functional to operate its institutions, legislative before all.

**Keywords:** Form of government, Constitution, federation, confederation, Dayton peace agreement.