

**Merima Tanović, viši asistent/Senior Assistant**  
**Univerzitet u Sarajevu/University of Sarajevo**  
**Fakultet za upravu, pridružena članica/**  
**Faculty of Administration-joined member institution**

**UDK 342.3 (497.6)**

**USTAVNA PITANJA O POIMANJU SUVERENITETA U  
KONTEKSTU PROCESA DONOŠENJA ODLUKA  
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**CONSTITUTIONAL QUESTIONS ABOUT SOVEREIGNTY IN  
CONTEXT OF THE LEGISLATIVE PROCESS  
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

*Problematika suvereniteta uvijek nanovo aktuelizira opredjeljenje i ukazivanje na nosioce stvarne moći i vlasti u Bosni i Hercegovini, što povlači kontroverzne stavove i tumačenja ustavne stvarnosti i političkih prilika u našoj zemlji. Suverenitet, kao teorijski pojam, definiran je kao isključivi kvalitet jednog nosioca u tipičnoj modernoj državi, kategoriji u koju ne spada Bosna i Hercegovina, ni po državnom uređenju, ni po političkom sistemu, niti po funkcioniranju državnih institucija. Patološko funkcioniranje anatomske unikatne državne organizacije dovodi do stalno prisutne tendencije odricanja od pravne vrhovnosti, kao determinante unutrašnjeg suvereniteta u korist konačnog tumača Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te vlasnika tzv. bosnskih ovlasti iz 1997. godine, institucije visokog predstavnika. Osnova predstojeće analize koja povlači brojna pitanja jeste komparacija procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH i djelovanja visokog predstavnika za BiH od 1995. god. do danas. Opći okvirni sporazum za mir u BiH, u Aneksu 4. i Aneksu 10, dopunjen tzv. bosnskim ovlastima iz 1997. godine, navodi dva moguća subjekta donošenja pravnih normi u BiH, čime teorijsku nedjeljivost uvodi u složenu pravnu diskusiju, pretežno nepoznatu teoriji ustavnog prava. Nesumnjivo se pokazuje da institucija visokog predstavnika 1995–2007. godine, zajedno sa odlukama ustavnog tumača, tj. institucijom Ustavnog suda BiH, predstavlja osnovni faktor stvaranja pravnih normi i legislativnog doprinosa faktičkom mijenjanju Ustava BiH te unapređenja determiniranih nadležnosti države Bosne i Hercegovine. Empirijska analiza u ovom radu, također, ukazuje na promjenu težišta i pravca u stvaranju pravnih normi u BiH, jer institucija visokog predstavnika od 2008. do 2011. godine djelimično, a od 2011. godine potpuno, ulazi u fazu i ulogu čistog nadzora nad provođenjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.*

**Ključne riječi:** unutrašnji suverenitet, vanjski suverenitet, krajnji nosilac moći, vrhovna vlast, nosilac suvereniteta, kvantitativnost suvereniteta i „kvalitet“, snaga države

### **Summary**

*The issue of sovereignty always actualizes the commitment and pointing to the actual holders of real power and authority in Bosnia and Herzegovina, which takes controversial views and interpretations of the constitutional reality and political situation in our country. Sovereignty as a theoretical concept, is defined as the exclusive quality of a holder in the typical modern state, the category different to Bosnia and Herzegovina, according it's state organization, political system, and functioning of the state institutions. Pathological functioning of anatomically unique state organization, is leading to persistent tendencies of changes in legal supremacy as a main determinant of internal sovereignty in favor of the final interpreter of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, and the owner of so called Bonn powers, adopted in 1997. The basis of the forthcoming analysis, which entails a number of issues, is a comparison of decision-making process in Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, and the action of the High Representative for Bosnia and Herzegovina since 1997. until today, especially taking into account that the legal supremacy should be exclusive right of one subject to create and implement its own legal norms. The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina in Annexes 4 and 10, supplemented by the so called Bonn powers in 1997, accords two possible entities for creating law in Bosnia and Herzegovina, and introduces complex legal discussion in context of indivisibility of sovereign , as a mostly unknown fact in theory of constitutional law. It's undoubtedly shown that the Institution of the High Representative in period 1997 until 2007, along with the decisions of the constitutional interpreter, the institution of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, is the main factor of creating law and legislative contribution of factual changing the Constitution, as well as factor of improving determined competencies of Bosnia and Herzegovina. The empirical analysis in this paper also indicates a change in focus and direction in the creation of law in Bosnia and Herzegovina, when institution of the High Representative since 2008 until 2011 partially, and since 2011, completely, is entering a phase and the role of pure supervision of the implementation of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina.*

**Keywords:** internal sovereignty, external sovereignty, ultimate power, supreme authority, holder of sovereignty, quantification of the sovereignty and „quality“, power of the state

## 1. Teorijska i ustavna poimanja suvereniteta

Suverenitet (lat. *supremus, superanus*; starofranc. *sovrain – najviši, vrhovni*) je pravno-teorijski pojam koji označava vrhovnog subjekta u datoj oblasti djelovanja, primarno legislativnoj, nad kojim nema nikakve više, niti druge vlasti. To svojstvo državne vlasti da je pravno najviša vlast na vlastitom državnom teritoriju i nad državnim stanovništvom obuhvata tri elementa (grupa autora, *Pravna enciklopedija*, 1989.; Degan, *Međunarodno javno pravo*, 2006.; Pabrić, *Ustavno pravo*, 2000):

- a) nezavisnost državne vlasti – koja izražava slobodu samostalnog donošenja odluka i djelovanja u odnosu na bilo koju drugu državu ili vanjski faktor,
- b) suprematiju državne vlasti – odnosno vrhovnost državne vlasti koja je viša od bilo koje druge u okviru državnog teritorija,
- c) pravnu neograničenost državne vlasti – koju čini puna sloboda u donošenju i primjeni prava.

Suverenitet je pojam koji u ustavnim dimenzijama identificira osnovnog političkog subjekta i legitimnu bazu realnog nosioca vlasti (Đorđević 1976), što je politički narod u demokratskoj državi. Demokracija državi daje pravo na realno ostvarenje suvereniteta, čija će moć nužno zavisiti od moći legitimne, izborne baze kao stvarnog temelja vlasti. Suverenitet nije samo kvalitativna karakteristika države već zajedno sa državnim stanovništvom i teritorijem predstavlja konstitutivni element poimanja države državom (Visković 2006).

Dalje, suverenitet je jedina karakteristika države koja se može kvantificirati, što znači da – naročito zavisno o moći legitimne baze suverena, koja se uvijek manifestira na stepen političke stabilnosti – država može biti više ili manje suverena.

Državni suverenitet ne trpi nikakvo ograničenje, prema tzv. teorijama o apsolutnom i nedjeljivom suverenitetu i međunarodnom pravu, izuzev onih na koje je država izričito pristala, što naročito podrazumijeva preuzete međunarodne obaveze i ograničenja postavljena vlastitim ustavom (Winston, P. N. – M. H. Aitza 2012).

Naučno i praktično poimanje državnog suvereniteta jeste i ostaje izuzetno složen analitičko-teorijski poduhvat, pogotovo što predstavlja izuzetno

složen koncept koji garantira konstituciju definitivnog političkog autoriteta i njegovu institucionalnu aplikaciju. Iz razloga što je država najvažnija teritorijalna politička organizacija, njoj za faktički opstanak i stabilnost nedvojbeno pripadaju kontrola i autoritet, kao kvalitativni i kvantitativni konstitucijski elementi, osnovna obilježja državnog bića.

Suverene kompetencije, koje prema definiciji predstavljaju supremacijsku moć upravljanja državom, supsumiraju proces donošenja i provođenja odluka te su vezane za ideju vrhovnog pravnog autoriteta. Vrhovni pravni autoritet predstavlja institucionalnu personifikaciju principa pravne vrhovnosti kao primarni aspekt unutrašnjeg suvereniteta države, odnosno isključivo pravo subjekta da bez izvanjske intervencije donosi i provodi pravne norme. Suverenitet, kao jedno od osnovnih obilježja koje državu čini državom, predstavlja kvalitet koji ima vanjsku dimenziju i posljedica je unutrašnje moći, a to je nezavisnost i ravnopravnost spram drugih država. Država koja sebi ne može pripisati kvalitet efektivne vlasti na ukupnom državnom teritoriju i nad državnim stanovništvom postaje nekonstitutivno političko biće, bez osnovnog državotvornog elementa. To su pretpostavke koje pitanje suvereniteta Bosne i Hercegovine dodatno usložnjavaju, primarno zbog demokratski defektne legitimne baze oličene u diskriminatornim kategorijama konstitutivnih naroda.

## **2. Empirijska analiza donošenja zakona u kontekstu pitanja suvereniteta i „suverena“ u Bosni i Hercegovini**

Ustav BiH je kvalitet suvereniteta dodijelio državi Bosni i Hercegovini, a Aneks 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH visokog predstavnika stavio u položaj kontrolora provođenja njegovog civilnog dijela, da bi uz potporu bonskih ovlasti iz 1997. godine analize procesa odlučivanja pokazale ustavnu stvarnost, prema kojoj je institucija visokog predstavnika iz krajnjeg prešla u osnovnog donosioca ključnih reformskih zakona „na privremenoj osnovi“, koji bi poslije oktroiranja bili usvojeni u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Ukoliko ustavno državi poklonite epitet suvereniteta, a ustavnom kontekstu dodate interventnu instituciju koja faktički pomjera težište legislativne moći prema volji izvanjskog političkog subjekta, onda neminovno imate vremenske faze po kojim proces donošenja odluka pripada dominantno jednom ili drugom političkom subjektu. Teorijski neodrživo, praksi modernih postkonfliktnih država ipak poznato (Elazar, D. 1987), suverenitet

države može biti ograničen efektivnom vlašću svjesno i namjerno inkorporirane institucije, koja potvrđuje nefunkcionalnost složenog bosanskohercegovačkog ustavno oktroiranog državnog aparata. Međutim, nakon faze jakog legislativnog djelovanja institucije koja i samim postojanjem ugrožava teorijsko poimanje suverenosti, primarno imamo slabljenje, pa potom petogodišnju apstinenciju iste institucije u sferi legislativnih zahvata na nivou BiH. Težište suvereniteta je u posljednjih pet do osam godina faktički pomjereno na državne institucije BiH, koje u spomenutom periodu, kako će analiza pokazati, donose u prosjeku oko 13% više zakona nego u desetogodišnjem periodu intenzivnog djelovanja visokog predstavnika.

Parlamentarna skupština BiH i visoki predstavnik u periodu njegovog „snažnog“ djelovanja i upotrebe bosanskih ovlasti (Trnka et al. 2008)

<b>1997–2007.</b>	<b>ZAKONI KOJE JE USVOJILA PSBIH</b>	<b>ZAKONI KOJE JE NAMETNUO VISOKI PREDSTAVNIK</b>
<b>1997.</b>	11	1
<b>1998.</b>	4	4
<b>1999.</b>	7	5
<b>2000.</b>	8	20
<b>2001.</b>	23	4
<b>2002.</b>	12	24
<b>2003.</b>	40	14
<b>2004.</b>	73	13
<b>2005.</b>	39	6
<b>2006.</b>	37	6
<b>2007.</b>	25	15
<b>UKUPNO</b>	279	112

*Tabela 1. Zakonodavna aktivnost (1997–2007)*

Parlamentarna skupština BiH i visoki predstavnik u periodu „smanjenja i jenjavanja“ legislativnih intervencija:

<b>2008–2016.</b>	<b>ZAKONI KOJE JE USVOJILA PSBIH</b>	<b>ZAKONI KOJE JE NAMETNUO VISOKI PREDSTAVNIK</b>
<b>2008.</b>	41	2
<b>2009.</b>	61	8
<b>2010.</b>	27	1
<b>2011.</b>	13	-
<b>2012.</b>	23	-
<b>2013.</b>	35	-
<b>2014.</b>	14	-
<b>2015.</b>	16	-
<b>mart 2016.</b>	5	-
<b>UKUPNO</b>	235	11

*Tabela 2. Zakonodavna aktivnost (2008–2016)*

Suverenitet BiH, oslabljen visokim predstavnikom sa aspekta pravne vrhovnosti, danas se može okarakterizirati kao takav samo zbog njegovog pravnog postojanja, a ne više zbog faktičkog djelovanja.

Sušтина je u tome da volju međunarodne zajednice, izraženu kroz lik i legislativno djelo visokog predstavnika, već pet godina apsolutno mijenja teško ostvariva saglasnost konstitutivnih naroda i entiteta kao jakih unutrašnjih političkih bića unutar države, što polučuje skoro deceniju i još mnogo godina političke nestabilnosti BiH te i dalje nemogućnost usvajanja ključnih reformskih zakona.

Konstitutivnost naroda kao supremacijski ustavni princip, legitimna baza za realno ostvarivanje državnog suvereniteta kroz njihovu aplikaciju u uspostavljanju i strukturiranju državne vlasti, u podređenom položaju drži pojam građanina, kao dopuskog elementa prevalentnom etno-principu.

U demokratski defektnoj bazi ustavnog apsolviranja nosioca suvereniteta realno ostvarivanje državnog suvereniteta kroz institucije vlasti nužno je isto: defektno, nefunkcionalno, stagnacijsko i destabilizirajuće. Kao takvo, ostvarivanje suvereniteta je dodatno praćeno složenim načinima odlučivanja, što u talačku krizu dovodi ukupno funkcioniranje ustavnog sistema, a zapravo je okolnost na koju se moglo računati prilikom potpisivanja Općeg

okvirnog sporazuma za mir u BiH. Dakle, praktično neodrživi ustavni sistem mogao je predvidjeti zastoj državnih institucija i angažman pravne sile za sekundarno djelovanjemeđunarodne zajednice, što još više upućuje da nosimoteret namjerno inkorporiranog, evropskog ustavnog eksperimenta,koji jedva prolazi test izdržljivosti.

Kako je suverenitet kvalitativna odrednica koja se može kvantificirati, Bosna i Hercegovina je manje suverena, s tim da pomjerenom težište oslabljenog suvereniteta suštinski predstavlja pravi politički izazov, jer ne garantira ni minimum političke stabilnosti, ne spominjući eventualni prosperitet.

Ukoliko se institucijama BiH pripiše nefunkcionalnost zbog pretežno paritetnog sastava i konsenzusa pri donošenju svih krucijalnih odluka, te entitetskog glasanja i pitanja vitalnog nacionalnog interesa kao instrumenata apsolutne ili djelimične blokade u donošenju odluka u Parlamentarnoj skupštini BiH, a uzimajući u obzir da visoki predstavnik za BiH od 2011. godine ne koristi svoje ovlasti, naročito u pravcu legislativne intervencije, postavlja se logično pitanje: kome možemo pripisati pravnu vrhovnost?

Iako su u sistem odlučivanja uneseni svi mehanizmi blokade odlučivanja, institucije BiH, uz pretpostavku saglasnosti volja konstitutivnih naroda i principa entitetskog glasanja u tzv. matematičkom zbiru, mogu donositi sve odluke, s tim da su problemi inicijalnog nepatriotizma, dijametralno različitog političkog interesa za sve aspekte državnopravnog uređenja te politizacija produženog sukoba mirnim sredstvima polučili dominantnu nesaglasnost o najbitnijim društvenim pitanjima, a time i nefunkcionalnost državnog nivoa vlasti. Suština odgovora na pitanje suvereniteta je u tome da državne institucije mogu donositi odluke pod praktično teško ostvarivim ustavnim pretpostavkama.

### **3. Zaključna razmatranja**

Da li je suverenitet isključivo pravo jednog autoriteta, kada protivno *rerum natura* i teorijama o suverenitetu imate dva nosioca isključivog prava?U bosanskohercegovačkom *sui generis*federalnom državnom uređenju imate konačnog, krajnjeg kontrolora civilne implementacije Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, interventnog donosioca pravnih normi, te deblokatora stagnacijskih političkih procesa do 2007. godine,od 2008. odnosno 2011. godine djelimičnog legislativnog interventa i, na koncu, od 2011. godine instituciju faktičkog, čisto reprezentativnog, neformalnog pritiska međunarodne zajednice u politički destabilizirajućim situacijama.

Historijsko poimanje suvereniteta promijenio je praktični manifest moderne državnosti, u eri globalizacije, različitih vidova integracija, te naročito postkonfliktnih društava, gdje države dobrovoljno ili pod pritiskom uspostavljanja mira i stabilizacije pristaju na ograničenje suvereniteta. Da li je Republika Bosna i Hercegovina, potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH kao međunarodnog sporazuma, izričito pristala na ograničavanje državnog suvereniteta, preuzimajući u vidu međunarodne obaveze pravnu ulogu Ureda visokog predstavnika, dajućimu ustavnu dimenziju dodatne pravno-političke institucije? Faktor državne inkorporacije u nadnacionalnu organizaciju ili vidovi tzv. neoprotektorata učinili su da značaj pitanja suvereniteta prevazilazi pitanje tehnike procesa odlučivanja, već u prvi plan dovodevršenje i nosioca stvarne, efektivne vlasti na ukupnom državnom teritoriju.

Vrlo je diskutabilno da li je naučno opravdano pristati na poimanje međunarodne zajednice u liku i djelu visokog predstavnika za BiH, kao suverena, a ne uključujući u naučno razmatranje nadležnosti i faktičku moć entiteta u BiH, posebno u kontekstu slabosti državnih institucija pri provođenju donesenih odluka, uz napomenu značaja diskriminatorne kategorije konstitutivnih naroda, o čijoj volji isključivo zavisi proces donošenja odluka.

Jednako koliko je teorijsko poimanje suvereniteta u ustavnopravnoj praksi Bosne i Hercegovine ugroženo sa aspekta pravne vrhovnosti, a zbog pozicije visokog predstavnika, toliko je, ako ne i više, suverenitet Bosne i Hercegovine intenzivnije ugrožen sa aspekta suprematije državne vlasti, i to apsolutnom ucjenjivačkom moći entiteta i konstitutivnih naroda, kao ključnih faktora u procesu donošenja i provođenja odluka u državnim institucijama. Može se zaključiti da će period pravnog i političkog legislativnog „puzanja“ trajati sve do ponovnog reagiranja visokog predstavnika ili do saglasnosti konstitutivnih naroda o preduzimanju korjenitih ustavnih reformi, s tim da su obje opcije skoro jednako nemoguće: s jedne strane, međunarodna zajednica ne pokazuje nikakav interes, a s druge strane, konstitutivni narodi se neće odreći datih privilegija koje pruža plodonosna politika konflikta.



## Literatura

1. Degan, Đ. (2006), *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
2. Đorđević, J.(1976), *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd.
3. Elazar, D. (1987), *Exploring Federalism*, University of Alabama Press.
4. Grande, E., W. L. Pauly (2005), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press.
5. Haddad, M.A., P. N. Winston (2012), *Sovereignty in Theory and Practice*, University of Florida Levin College Law- Faculty Publications.
6. Jovičević, M. (1977), *O ustavu*, Savremena administracija, Beograd.
7. Merriam, C.E. (2001), *History of the theory of sovereignty since Rousseau*, Ontario, Kitchener.
8. Odluke visokog predstavnika (online). Dostupno na: [www.ohr.int/decisions](http://www.ohr.int/decisions).
9. Perić, B. (1994), *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb.
10. Pabrić, N. (2000), *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar.
11. *Pravna enciklopedija* (1989), Savremena administracija, Beograd.
12. Prikaz zakonodavne aktivnosti 5. i 6. saziva Parlamentarne skupštine BiH (online). Dostupno na: [www.parlament.ba/publikacije](http://www.parlament.ba/publikacije).
13. Trnka et al. (2008), *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo.
14. Trnka, K. (2006), *Ustavno pravo*, Fakultet za upravu, Sarajevo.
15. Visković, N. (2006), *Teorija države i prava*, Birotehnika, Zagreb.