

**IDEAL MIRA U USTAVNOPRAVNOM I UPRAVNOPRAVNOM  
PORETKU BOSNE I HERCEGOVINE**

**THE PEACE IDEAL IN CONSTITUTIONAL AND  
ADMINISTRATIVE B&H LEGAL ORDER**

***Sažetak***

*U tekstu se kratko analizira kako je na osnovu Povelje UN-a nastao Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini u kombinaciji sa Vašingtonskim sporazumom. Potom se u radu navodi kakve odredbe o miru sadrži Povelja UN-a, te pravni položaj visokog predstavnika u BiH radi očuvanja mira u BiH. Izmjenom Ustava BiH, FBiH i RS mora se ojačati poštovanje mira kao neizostavnog uvjeta političke stabilnosti kako u BiH tako i u čitavom regionu. Ovaj cilj postići će se usklađivanjem: a) Ustava BiH (odnosno Aneksa IV) sa općim i partikularnim međunarodnim standardima Ujedinjenih nacija, Vijeća Evrope, Evropske unije u skladu sa kontinuitetom BiH u međunarodnim odnosima; b) Ustava FBiH i RS sa Ustavom BiH ukidanjem većine odredaba o ljudskim pravima i osnovnim slobodama prve generacije, te pojedinih odredaba u upravnom pravnom poretku BiH i u oba entiteta, te c) izmjene Ustava BiH, Ustava FBiH i Ustava RS odlukama ustavotvornih i zakonodavnih vlasti. Na kraju rada, umjesto zaključka, ističe se da će se o reformi ustavnog poretka BiH raspravljati u međunarodnim evropskim organizacijama sa kojima je BiH uspostavila međunarodne pravne odnose.*

***Ključne riječi:*** međunarodno pravo o miru, izmjena Ustava BiH, FBiH i RS, evropske integracije

***Summary***

*The text gives a short analysis of grounding the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina on UN Charter in combination with the Washington Agreement. The paper subsequently lists the UN Charter's peace provisions and Higher Representative's legal position in regard the peace preservation in B&H. The peace observing as a sine qua non of both BH and regional stability must be enhanced by amending the Constitutions of BiH, FBiH and RS. This goal can be achieved by achieved by harmonizing the a) BH Constitution (Annex IV respectively) with the general and particular international standards of UN, Council of Europe, European Union in accordance with the Bosnia and Herzegovina's continuity in international relations; b) the Constitutions of FBiH and RS with the BiH Constitution by abolishing the majority of first*

*generation provisions on human rights and fundamental freedoms, and certain provisions regarding the administrative and legal order of BiH and two entities, and c) changes to the BH Constitution, the Constitutions of FBiH and RS through decisions rendered by constituent and legislative authority. The opening of a discussion relating to the reform of BH legal order in international EU organizations with whom BiH has entered into international legal relations is presented instead of conclusion in the end of the paper.*

**Keywords:** *international peace law, changes to the Constitutions of BiH, FBiH and RS, EU integrations*

## I Uvod

Mir je etičko-politički ideal<sup>1</sup> i vanpravni sadržaj međusobno povezanih pravnih područja međunarodnog i nacionalnog prava. Među pravnim aktima o uređenju i ostvarivanju mira postoji hijerarhija pravnih normi. U čitavom svijetu najjaču pravnu snagu ima Povelja UN-a. Na osnovu ovog međunarodnog ugovora važe regionalni mirovni sporazumi,<sup>2</sup> odnosno ugovori partikularnog međunarodnog prava: Opći okvirni sporazum za mir u BiH, Ugovor o funkcioniranju EU u vezi sa Ugovorom o EU,<sup>3</sup> Statut Vijeća Evrope,<sup>4</sup> te Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine s druge strane.<sup>5</sup> Pravno djejestvo svih ovih općih i partikularnih međunarodnih ugovora stvorilo je izuzetno složen javni poredak u BiH.

---

<sup>1</sup> Bačić, Arsen i dr. (1994), *Leksikon temeljnih pojmova politike: ABCeda demokracije*, Fond „Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine“, str. 24.

<sup>2</sup> Članovi 52–54. Povelje UN-a od 24. oktobra 1945. godine.

<sup>3</sup> Član 21. stav 1. Ugovora o EU: „Unija se pri svojoj djelatnosti na međunarodnom nivou vodi načelima koji su

bili mjerodavni za (...) i proširenje (...) te poštovanje načela Povelje UN-a i međunarodnog prava“, konsolidirana verzija od 26. oktobra 2012. godine.

<sup>4</sup> Član 1. stav c) Statuta Vijeća Evrope o *Cilju Vijeća Evrope*: „Učešće u Vijeću Evrope neće uticati na saradnju njenih država članica u radu Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija ili unija u kojima su one članice“, London, 5. maja 1949. godine.

<sup>5</sup> Sedma alineja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i država članica, s jedne

strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane: „Uzimajući u obzir opredijeljenost strana za potpuno provođenje svih principa i odredbi Povelje UN-a i OSCE-a (...) kao i izvršavanje obaveza iz Dejtonskog/Pariskog mirovnog sporazuma i Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, radi doprinosa regionalnoj stabilnosti i saradnji zemalja u regiji.“

## II Ideal mira u današnjoj Bosni i Hercegovini

### a) Nastanak Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini

Skupština Republike Bosne i Hercegovine usvojila je Rezoluciju o suverenosti 14. oktobra 1991. godine, čiju valjanost je osporavala srpska zajednica u BiH.<sup>6</sup> Politički predstavnici Srba iz Srpske demokratske stranke, izabrani 18. novembra 1990. godine, ovoj rezoluciji pružili su politički otpor 21. decembra 1991. godine tako što je „Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini“ izglasala rezoluciju o formiranju „Srpske republike Bosne i Hercegovine“ u okviru Savezne države Jugoslavije, ako bi muslimanske i hrvatske zajednice u Bosni i Hercegovini odlučile da „promene stav o Jugoslaviji“.<sup>7</sup> Ova politička organizacija tada nije imala svoju vladu, vlastite organe uprave i pravosuđe, pa nije ni mogla biti istinska država u skladu sa standardima međunarodnog i ustavnog prava. Takve političke aktivnosti bile su protivne Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: SRBiH) iz 1974. godine. Analizirajući sve te političke događaje, Badinterova komisija je zatražila od SRBiH da provede referendum pod međunarodnim nadzorom.<sup>8</sup> U skladu sa tim zahtjevima, referendum je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine kada je 63,6% građana sa 99,7% glasova<sup>9</sup> odlučilo da SRBiH više ne bude federalna jedinica SFRJ. Na dijelovima teritorije SRBiH na kojima je 18. novembra 1990. godine pobijedila Srpska demokratska stranka referendum nije ni održan.<sup>10</sup> To znači da SRBiH nije uspjela u cijelosti provesti svoju jednostranu i jaču volju primjenom odredbe iz Ustava SRBiH o referendumu, tako da već tada njena državna vlast *de facto* nije bila efektivna na cijeloj njenoj teritoriji. Već u tom trenutku SRBiH nije ispunjavala sve uvjete međunarodnog i ustavnog prava neophodne da joj se u međunarodnoj zajednici prizna status suverene države. Naime, ne može politička partija imati jaču volju od političkih predstavničkih tijela, ako se pojedinoj političkoj zajednici hoće priznati pravni status države. *Iako potpuno svjesna tih pravnih nedostataka, Badinterova komisija je priznala njegovu pravnu validnost tako što je utvrdila da se stanovništvo u velikoj većini izjasnilo za nezavisnost RBiH i priznala da je proces raspadanja SFRJ, spomenut u upozorenju broj 1 od 29. novembra 1991. godine, došao do kraja i zato treba*

---

<sup>6</sup> Mišljenje 1 Badinterove komisije od 10. decembra 1991. godine.

<sup>7</sup> Mišljenje 4 Badinterove komisije od 11. januara 1992. godine.

<sup>8</sup> Mišljenje 4 Badinterove komisije od 11. januara 1992. godine.

<sup>9</sup> Ovaj podatak može se naći na internetskoj stranici *Wikipedije*.

<sup>10</sup> Ovo se može pročitati na internetskoj stranici *Wikipedije* o referendumu o nezavisnosti BiH.

*konstatirati da SFRJ više ne postoji.*<sup>11</sup> Takva kolektivna građanska odluka bila je osnov da brojne države članice u međunarodnoj zajednici priznaju R BiH kao suverenu i politički nezavisnu državu na cijeloj njenoj teritoriji sa međunarodnim političkim i pravnim subjektivitetom,<sup>12</sup> a potom i prijemom R BiH u UN 22. maja 1992. godine.<sup>13</sup> Tada je R BiH direktno postala stranka Povelje UN-a i subjekat međunarodnog prava općenito. Već u tom periodu prvih međunarodnih priznanja R BiH izabrani politički predstavnici većine Srba nisu više učestvovali u radu legitimnih vrhovnih državnih organa R BiH. U stvarnosti se tokom ova tri nepuna mjeseca na teritoriji BiH istovremeno vodio oružani sukob, koji je od samog svog početka bio pravi rat. Predsjedništvo R BiH prvo je proglasilo neposrednu ratnu opasnost,<sup>14</sup> a potom i formalnopravno priznalo ratno stanje<sup>15</sup> u R BiH. U takvim okolnostima njena efektivna državna vlast veoma brzo je nestala na njenoj cijeloj teritoriji po Ustavu iz 1974. godine i svela se samo na njen dio pod kontrolom AR BiH sa HVO na području današnjeg Tuzlanskog, Posavskog, Sarajevskog i Unsko-sanskog kantona, a AR BiH samo na dijelu područja današnjih Hercegovačko-neretvanskog kantona, Srednjobosanskog i Zeničko-dobojskog kantona, izuzimajući HVO u Tešnju. I politički predstavnici većine Hrvata prestali su učestvovati u radu legitimnih vrhovnih državnih organa R BiH. Zbog toga je izjašnjenje građana i naroda na referendumu da R BiH bude suverena i politički nezavisna država prestao biti politički i formalnopravni osnov njenog postojanja. Naime, ratna oružana djelstva pokazala su da tek nastala R BiH više ne ispunjava uvjete međunarodnog prava da se može smatrati istinskom državom. Usljed toga, Ustav R BiH nije bilo moguće efektivno primijeniti na oko 70% njene teritorije i ovaj pravni akt se zbog znatno izmijenjenih okolnosti u BiH od marta 1993. godine do aprila 1994. godine pretvorio u *nudum ius (golo pravo)* sve do zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Da se u međunarodnoj zajednici dosljedno insistiralo na efektivnoj primjeni Ustava R BiH nakon formalnog međunarodnog priznanja R BiH, danas bi BiH bila izolirana i neviđeno siromašna, „muslimanija“ na području Tuzlanskog, Zeničko-dobojskog i Sarajevskog kantona, dok bi Goražde možda bila odsječena mala „muslimanska“ enklava bez ikakve šanse da biološki

<sup>11</sup> Mišljenje 8 Badinterove komisije od 4. jula 1992. godine.

<sup>12</sup> Internetska stranica Ministarstva vanjskih poslova BiH: [www.mvp.gov.ba/vanjska\\_politika\\_bih/bilateralni\\_odnosi/datumi\\_priznanja\\_i\\_uspostave\\_diplomatskih\\_odnosa/?id=6](http://www.mvp.gov.ba/vanjska_politika_bih/bilateralni_odnosi/datumi_priznanja_i_uspostave_diplomatskih_odnosa/?id=6).

<sup>13</sup> Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 439.

<sup>14</sup> Odluka o proglašenju neposredne ratne opasnosti („Službeni list R BiH“, br. 1, od 9. aprila 1992. godine).

<sup>15</sup> Odluka o proglašenju neposredne ratne opasnosti („Službeni list R BiH“, br. 7, od 20. juna 1992. godine).

opstane, odnosno sa perspektivom totalnog fizičkog nestanka. Teritorija današnjeg Unsko-sanskog kantona bi u takvim okolnostima najvjerojatnije postala dio Republike Hrvatske zato što njegovo stanovništvo ne bi imalo kuda drugo da bude. Pored toga, na osnovu Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a<sup>16</sup> bilo je zabranjeno da nekom iznad Bosne i Hercegovine lete bilo čiji borbeni avioni. Poštovanje ove međunarodne političke odluke nadzirali su avioni AVACS sa aerodroma u Avianu ( u Republici Italiji). Bez tog nadzora ne bi opstao nijedan vatreni položaj oskudne teške artiljerije ARBiH sa još manje artiljerijske municije. Čak i teza o navodnoj međunarodnoj nepravdi prema BiH zbog Rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a o zabrani uvoza oružja<sup>17</sup> u SFRJ bila je velika diplomatska zabluda, jer ARBiH nije imala dovoljno vojnog kadra da nauči rukovati prijeko potrebnim tehnički najmodernijim oružjem, a posebno borbenim avionima. U ARBiH, koliko je poznato autoru ovoga rada, nije bilo nijednog mladog obučenog pilota za borbena dještva sa F-16, Tomcat, MiG 31 ili možda modernim SUHOJ-em. Toliko o stvarnoj suverenosti BiH prema međunarodnim standardima! Iz svega ovoga slijedi da nije postojala osnovna pretpostavka punopravnog važenja Ustava RBiH i da odredbe o izmjeni Ustava RBiH nisu imale pravnu snagu na njenoj cijeloj teritoriji. Zbog toga nisu mogle biti obavezan pravni osnov za uspostavljanje teško narušenog unutrašnjeg mira krvavim oružanim sukobima na teritoriji RBiH.

Pa ipak, u skladu sa tadašnjim stvarnim okolnostima, takav Ustav RBiH – efektivno neprimjenjiv na cijeloj teritoriji RBiH – bio je važan formalnopravni osnov da se uspostavi Federacija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: FBiH) primjenom odredaba o njegovoj izmjeni:

1. prijedlog da se pristupi promjeni Ustava Republike Bosne i Hercegovine mogu podnijeti: svako vijeće Skupštine Republike, Predsjedništvo Republike, Vlada Republike i najmanje 30 poslanika u Skupštini; o prijedlogu da se pristupi promjeni Ustava Republike Bosne i Hercegovine odlučuje Skupština na zajedničkoj sjednici Skupštine;

2. nacrt akta o promjeni Ustava utvrđuje Skupština na zajedničkoj sjednici Skupštine. Nacrt akta o promjeni Ustava Skupština stavlja na javnu raspravu;

---

<sup>16</sup> Rezolucija 781 od 9. oktobra 1992. godine.

<sup>17</sup> Rezolucija 713 od 25. septembra 1991. godine.

3. nakon provedene javne rasprave o nacrtu akta o promjeni Ustava, Komisija za ustavna pitanja Skupštine utvrđuje prijedlog akta o promjeni Ustava;

O prijedlogu akta odlučuje Skupština na zajedničkoj sjednici Skupštine. Promjena Ustava usvojena je ako za nju glasaju dvije trećine od ukupnog broja poslanika svakog vijeća Skupštine;

4. akt o proglašenju promjena Ustava donosi Skupština na zajedničkoj sjednici Skupštine;

5. Ustav Republike Bosne i Hercegovine može se mijenjati ustavnim amandmanima ili ustavnim zakonom.<sup>18</sup>

Na osnovu navedenih pravnih normi usvojen je ustavni Zakon o izmjenama i dopunama Ustava RBiH radi uspostavljanja unutrašnjeg mira. Ovim pravnim aktom ratificiran je Vašingtonski sporazum iz 1994. godine radi prestanka oružanih sukoba na dijelu teritorije tadašnje RBiH i danas na teritoriji FBiH.

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 svoja 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.

Odluke o eventualnim promjenama ustavnopravnog statusa teritorija Republike Bosne i Hercegovine sa većinskim srpskim stanovništvom bit će donesene u toku pregovora o miru na konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.<sup>19</sup>

Dakle, ovaj sporazum imao je privremeno važenje samo do postizanja konačnog dogovora o bivšoj Jugoslaviji. Iz toga slijedi da se usvajanjem spomenutog ustavnog Zakona *radi uspostave mira RBiH pravno obavezala da će postići dogovor o uspostavljanju mira u bivšoj Jugoslaviji, a to znači i u Bosni i Hercegovini*. Ova pravna obaveza ispunjenja je zaključivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u Dejtonu, potpisanog u Parizu 1995. godine, radi konačnog prekida oružanih sukoba.

---

<sup>18</sup> Član 268. Ustava Republike Bosne i Hercegovine („Službeni list RBiH“, br. 5, od 14. marta 1993. godine).

<sup>19</sup> Član 1. ustavnog Zakona o izmjenama i dopunama Republike Bosne i Hercegovine.

Oba sporazuma postignuta su angažmanom međunarodne zajednice. To znači da državna vlast R BiH nije kontrolirala cijelu teritoriju države, pa je zato morala nastati dejtonska BiH sa pravnom obavezom da ustavni poredak uskladi sa demokratskim standardima. Tako današnja BiH crpi svoje postojanje iz R BiH, koja je kontroliranjem znatno manjeg dijela teritorije ipak zadržala *its legal existence under international law as a state*.<sup>20</sup>

Nepostojanje efektivne državne vlasti R BiH na cijeloj njenoj teritoriji bio je razlog da se nisu mogle primijeniti odredbe Ustava R BiH o njegovoj izmjeni prema Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini. To znači da *Aneks IV nije protivan* Ustavu R BiH, jer ova država nakon međunarodnog priznanja, u principu, u stvarnosti nije ni postojala na cijeloj svojoj teritoriji.

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini i svi aneksi u ovom međunarodnom pravnom aktu su po svojoj pravnoj prirodi regionalni sporazumi prema odredbama Povelje UN-a.<sup>21</sup> Njegova pravna specifičnost jeste da on ima svoje svjedoke, iako Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora ne predviđa takvo dokazno sredstvo. Ovaj, dodatni dio može se tumačiti tako da je ovaj regionalni sporazum međunarodnopravno rješenje veoma delikatnih, složenih i slojevitih diplomatskih odnosa između stalnih članica Vijeća sigurnosti UN-a, Evropske unije u cjelini, Savezne Republike Njemačke, Republike Italije, Republike Turske, Islamske Republike Iran, čak i dalekog Pakistana. Trenutno, Opći okvirni sporazum za mir u BiH, dogovoren u Dejtonu i potpisan u Parizu s kraja 1995. godine, nametnuti je međunarodni pravni osnov mira u cijeloj BiH. *Niko sada ne može prognozirati koliko dugo će ovakav mir trajati u budućnosti BiH.*

Na osnovu ovog objašnjenja međunarodnog pravnog osnova i pravne prirode ustavnog poretka BiH, mora se jasno istaći da Međunarodni sud pravde u Haagu nikada neće donijeti odluku o poništenju Ustava BiH zbog njegove navodne protivpravnosti Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine, jer sasvim je jasno da za to nema ozbiljnog međunarodnog i nacionalnog pravnog utemeljenja. Zato je danas neshvatljiv politički besmisao da se u FBiH slavi 1. mart kao dan političke nezavisnosti nepostojeće države. Pritom se javnost u ovom entitetu poziva na Zakon o

---

<sup>20</sup> Član I stav 1. Ustava BiH: „(...) svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država“.

<sup>21</sup> Član 52, 53. i 54. Povelje UN-a o *regionalnim sporazumima*.

proglašenju 1. marta Danom nezavisnosti Republike Bosne i Hercegovine.<sup>22</sup> To je protivno dvjema odredbama. Prva je „Bosnia and Herzegovina' shall continue its legal existence under international law as a state, with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders.“<sup>23</sup> Druga odredba, *granice Republike mogu se mijenjati odlukom Skupštine Republike Bosne i Hercegovine samo u skladu sa voljom građana cijele Republike, izraženom njihovim prethodnim izjašnjavanjem na referendumu, ako se za mijenjanje izjasne najmanje dvije trećine ukupnog broja birača,*<sup>24</sup> sadržaj je *nacionalnog ustavnog prava, a ne međunarodnog* po kome danas i postoji BiH. Druga je u Aneksu II o *prelaznim odredbama: All laws ...in effect within the territory of Bosnia and Herzegovina when the Constitution enters into force shall remain in effect to the extent not inconsistent with the Constitution, until otherwise determined by a competent governmental body of Bosnia and Herzegovina.*<sup>25</sup> Na osnovu ovih odredaba Zakon o proglašenju 1. marta Danom nezavisnosti Republike Bosne i Hercegovine je već odavno van pravne snage. Dakle, usljed toga obilježavanje 1. marta kao važnog datuma ne može biti ustavnopolitička praksa, a pogotovo ne može biti ustavni običaj, nego pripada isključivo političkoj i pravnoj ustavnoj historiji BiH. Zato nema nikakvog uvjerljivog osnova da se organiziraju bilo kakvi ceremonijalni protokoli u Predsjedništvu BiH povodom 1. marta i da se na ovu kvazisvečanost poziva akreditirani diplomatski hor u Bosni i Hercegovini!

## **b) Vojni aspekti Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini**

Generalni dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i Aneks 1-A o vojnim aspektima mirovnog dogovora sadrže odredbe važne za ostvarenje mira u Bosni i Hercegovini. Generalni dio potpisali su predstavnici Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne republike Jugoslavije, čiji je pravni sljednik Republika Srbija.

---

<sup>22</sup> Zakon o proglašenju 1. marta Danom nezavisnosti Republike Bosne i Hercegovine („Službeni list RBiH“, br. 9, od 30. marta 1995. godine).

<sup>23</sup> Član I stav I Ustava BiH o *kontinuitetu*: „Bosna i Hercegovina' će nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom kako je ovdje određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama.“

<sup>24</sup> Član 5. stav 2. Ustava RBiH („Službeni list RBiH“, br. 5, od 14. marta 1993. godine).

<sup>25</sup> Aneks II stav 2. Ustava BiH: „Svi zakoni (...) na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupi na snagu ostat će na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.“



U preambuli ovog sporazuma spominje se *trajni mir* i stabilnost kao društvene vrijednosti koje se trebaju stalno održavati. Opći dio ovog sporazuma sadrži odredbu: „Strane će uređivati svoje odnose u skladu sa principima izloženim u Povelji Ujedinjenih nacija, kao i u Helsinškom završnom aktu i drugim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi. Posebno, strane će u potpunosti poštovati suverenu jednakost jedna druge, rješavat će sporna pitanja mirnim sredstvima i uzdržat će se od bilo kakvih akcija, prijetnjom ili upotrebom sile ili na bilo koji drugi način, protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine ili bilo koje druge države.“<sup>26</sup>

Aneks A-1 sadrži odredbe o općim pravnim obavezama RBiH, čiji pravni sljednik je današnja BiH, RS i FBiH u realizaciji Sporazuma o vojnim aspektima mirovnog dogovora. Iz uvodne odredbe ovog aneksa vidljivo je da je on prešutno sastavni dio Ustava BiH, FBiH i RS sa prirodom međunarodnih ugovora zaključenih uz pomoć međunarodne zajednice. Ovakvo stanje stvari proizlazi i iz toga da su BiH, FBiH i RS politički i pravni subjekti Ustava BiH, odnosno Aneksa IV na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

Ovim aneksom strane su se sporazumjele da što prije stvore normalne uvjete života. One razumiju da je ovo njihov veliki doprinos u kojem će uložiti najveće napore da sarađuju jedni s drugima i sa međunarodnim organizacijama i agencijama koje im pomažu na terenu. One pozdravljaju spremnost međunarodne zajednice da na period od otprilike jedne godine u region pošalje snage koje će pomoći provođenje teritorijalnih i drugih odredbi o vojnim pitanjima ovog sporazuma.

a) Ovim aneksom pozvalo se Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija da usvoji rezoluciju kojom će ovlastiti zemlje članice ili regionalne organizacije i aranžmane da uspostave multinacionalne vojne Snage za implementaciju (to je bio IFOR-Implementation Forces). Strane razumiju i slažu se da se ove Snage za implementaciju mogu sastojati od kopnenih, zračnih i pomorskih jedinica iz zemalja NATO-a i zemalja koje nisu članice NATO-a i rasporediti u Bosni i Hercegovini da pomognu osiguravanje poštovanja odredbi ovog sporazuma. Strane razumiju i slažu se da će IFOR započeti implementaciju vojnih aspekata ovog aneksa poslije prenošenja ovlaštenja od komandanta UNPROFOR-a na komandanta IFOR-a i to do transfera ovlaštenja, a UNPROFOR će nastaviti obavljati svoj mandat.

---

<sup>26</sup> Član 1. generalnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

b) Razumije se i slaže se da NATO može uspostaviti takve snage koje će funkcionirati po ovlaštenjima, pod upravom i političkom kontrolom Sjevernog saveza (NAC) kroz NATO lanac komandovanja. Oni se obavezuju da olakšaju njegove operacije. Stoga strane se slažu i slobodno se obavezuju da u potpunosti poštuju sve obaveze propisane u Aneksu 1-A.

c) Razumije se i slaže se da druge države mogu pomoći u implementaciji vojnih aspekata Aneksa 1-A. Strane razumiju i slažu se da će modaliteti učesća ovih država biti predmet sporazuma između država članica i NATO-a.

Ove pravne obaveze imaju svoje tri svrhe. Njihova specifičnost je u tome što prvu svrhu istovremeno sadrže odredbe Aneks 1-A i Ustav BiH sa jednom značajnom razlikom. Aneks 1-A i Ustav sadrže isto pravilo: *Neither Entity shall threaten or use force against the other Entity, and under no circumstances shall any armed forces of either entity enter into or stay within the territory of the other Entity without the consent of the Government of the latter and of Presidency of Bosnia and Herzegovina. All armed forces in Bosnia and Herzegovina shall operate consistently with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.*<sup>27</sup> Samo Aneks 1-A u istoj odredbi sadrži dodatno pravilo: *to establish a durable cessation of hostilities.*<sup>28</sup>

### **c) Opći međunarodni pravni osnov mira u Bosni i Hercegovini**

Povelja UN-a, na koju su se potpisivanjem Aneksa IV pravno obavezali RBiH, odnosno BiH kao njen pravni sljednik, RS i FBiH, generalni je međunarodni pravni osnov Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i svih aneksa. Ustavni subjekti su se u pregovorima u Dejtonu pravno obavezali da Povelja UN-a bude sastavni dio ustavnog poretka BiH.

Povelja UN-a sadrži odredbe o miru u normama o svrhama Ujedinjenih nacija. To su:

---

<sup>27</sup> Ustav BiH član V stav 5. pod tačkom a) i član I stav 2. pod tačkom a) druga i treća rečenica: „Nijedan entitet neće prijetiti ili koristiti silu protiv drugog entiteta, i ni pod kojim uvjetima oružane snage bilo kog entiteta neće ulaziti na teritoriju ili boraviti na teritoriji drugog entiteta bez saglasnosti vlade drugog entiteta i Predsjedništva BiH. Sve oružane snage u BiH će postupati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH.“

<sup>28</sup> Član I stav 2. pod tačkom a) prva rečenica u prvoj odredbi: „(...) da se uspostavi trajni prekid neprijateljstva“.

- održavanje međunarodnog mira i sigurnosti i, u tu svrhu, preduzimaju efektivne kolektivne mjere za sprečavanje i uklanjanje prijetnje miru i za suzbijanje akata agresije ili drugih povreda mira i ostvariti ga mirnim sredstvima, u skladu sa principom pravde i međunarodnim pravom, reguliranje ili rješavanje međunarodnih sporova ili okolnosti koje bi mogle voditi povredi mira;
- razvijanje prijateljskih odnosa između nacija poštovanjem principa jednakih prava i samoodređenja naroda i da preduzimaju druge prikladne mjere za jačanje univerzalnog mira.<sup>29</sup>

Ujedinjene nacije i njene članice obavljaju svoju djelatnost u skladu sa principima propisanim u Povelji. Za međunarodni mir važna su načela:

- sve države članice rješavat će svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima, tako da međunarodni mir i sigurnost te pravda nisu izloženi opasnosti;
- u svojim međunarodnim odnosima sve članice će se uzdržat od prijetnje ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti bilo koje države, ili na bilo koji drugi način nedosljedan svrsi Ujedinjenih nacija.<sup>30</sup>

Generalna skupština može razmotriti opće principe kooperacije u održavanju međunarodnog mira i sigurnosti, uključujući principe o razoružanju i regulaciji naoružanja, i može davati preporuke u vezi sa takvim principima članovima ili Vijeću sigurnosti ili za oba organa.

Generalna skupština može raspraviti svaku stvar o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti koju je pred nju iznijela bilo koja članica Ujedinjenih nacija ili Vijeće sigurnosti. Ova skupština može davati preporuke o bilo kojoj stvari državi ili državama ili Vijeću sigurnosti ili jednim i drugim istovremeno. Generalni sekretar će proslijediti informaciju o bilo kojoj aktivnosti za koju je potreban angažman Vijeća sigurnosti ovom organu bilo prije bilo poslije diskusije.

Postoji i izuzetak kad su preporuke pravno zabranjene: dok Vijeće sigurnosti obavlja funkcije u pogledu bilo kog spora ili okolnosti dodijeljenih u ovoj

---

<sup>29</sup> Član 1. stavovi 1. i 2. Povelje o svrsi UN-a.

<sup>30</sup> Član 2. pod tačkama 3. i 4. Povelje.

povelji, Generalna skupština neće davati preporuke o tom sporu ili okolnostima, osim ako Vijeće sigurnosti to zahtijeva. Uz saglasnost Vijeća sigurnosti, generalni sekretar će obavijestiti Generalnu skupštinu na svakom zasjedanju o svakoj aktivnosti o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti u svijetu, koju je razmatralo Vijeće sigurnosti, s tim što isto tako odmah obavještava Generalnu skupštinu i članove Ujedinjenih nacija, čak i ako Generalna skupština ne zasjeda, nakon što je Vijeće sigurnosti prestalo postupati o takvim aktivnostima.

Generalna skupština može upozoriti Vijeće sigurnosti na okolnosti koje će međunarodni mir i sigurnost vjerovatno izložiti opasnosti.<sup>31</sup>

U skladu sa odredbama o izuzetnoj zabrani davanja preporuka, Generalna skupština može preporučiti mjere za mirno rješenje svake okolnosti, bez obzira na porijeklo, za koju smatra da vjerovatno umanjuje opću dobrobit ili prijateljske odnose između nacija, uključujući okolnosti koje rezultiraju iz povrede odredaba Povelje određujući svrhe i principe Ujedinjenih nacija.<sup>32</sup>

Generalna skupština će primati i razmatrati godišnje i specijalne izvještaje Vijeća sigurnosti; ovi izvještaji uključit će objašnjenje mjera o kojima je Vijeće sigurnosti odlučilo ili preuzima da održi međunarodni mir i sigurnost.<sup>33</sup>

Radi osiguranja brze i efikasne aktivnosti Ujedinjenih nacija, njeni članovi povjeravaju Vijeću sigurnosti primarnu odgovornost za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti i slažu se da u izvršavanju svojih dužnosti prema ovoj odgovornosti Vijeće sigurnosti postupa u njihovo ime.

U vršenju ovih dužnosti Vijeće sigurnosti će postupati u skladu sa svrhom i principima Ujedinjenih nacija.<sup>34</sup>

Radi promoviranja uspostavljanja i održavanja međunarodnog mira i sigurnosti da se iz humanitarnih i ekonomskih resursa u svijetu izdvaja što manje za naoružanje, uz pomoć Komiteta za vojne stvari Vijeće sigurnosti bit će odgovorno za formuliranje planova koji će se podnijeti članovima Ujedinjenih nacija za uspostavljanje sistema regulacije naoružanja.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Član 11. u vezi sa članovima 12. i 35. stav 2. Povelje UN-a.

<sup>32</sup> Član 14. Povelje UN-a.

<sup>33</sup> Član 15. Povelje UN-a.

<sup>34</sup> Član 24. Povelje UN-a.

<sup>35</sup> Član 26. Povelje UN-a.

Ništa u Povelji ne isključuje postojanje regionalnih sporazuma ili agencija za postupanje u takvim stvarima o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti, a koji su određeni za regionalnu aktivnost, ako su takvi sporazumi ili agencije i njihove aktivnosti dosljedni svrsi i principima Ujedinjenih nacija.

Stupanjem u takav sporazum ili osnivanjem takvih agencija članovi Ujedinjenih nacija će uložiti svaki napor da postignu mirno rješenje lokalnog spora takvim regionalnim sporazumima ili agencijama prije njihovog prosljeđivanja Vijeću sigurnosti.

Vijeće sigurnosti će podržati razvoj mirnog rješenja bilo na inicijativu odnosno države bilo prosljeđivanjem iz Vijeća sigurnosti.

Ovaj član nikako ne umanjuje primjenu odredbi o proceduri radi mirnog rješavanja sporova.<sup>36</sup>

#### **d) Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini**

Ured visokog predstavnika je u saradnji sa međunarodnom zajednicom izvan i u BiH uspostavljao i jačao mir u Bosni i Hercegovini nakon agresije. Predviđen je generalnim dijelom Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini,<sup>37</sup> koji su zaključili Republika Hrvatska, Republika Bosna i Hercegovina, čiji je pravni sljednik Bosna i Hercegovina i Savezna republika Jugoslavija, čiji je pravni sljednik Republika Srbija. Osnovan je Aneksom X na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Ovaj aneks potpisali su Republika Hrvatska, Republika Bosna i Hercegovina, čiji je pravni sljednik Bosna i Hercegovina, i Savezna republika Jugoslavija, čiji je pravni sljednik Republika Srbija, te Federacija BiH i Republika Srpska sa statusom subjekta međunarodnog prava, koji su istovremeno izgubile stupanjem na snagu Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i Aneksa IV. Iako su izgubili ovakav status, entiteti su ostali pravno obavezni provoditi odluke visokog predstavnika, jer nisu prestali biti subjekti Aneksa IV i X. Tako isto mora se ponašati i BiH u cjelini, dok Republika Hrvatska i Republika Jugoslavija, odnosno država nasljednica Republika Srbija, imaju pravni status samo osnivača, budući da odluke visokog predstavnika imaju mjesnu važnost samo na teritoriji BiH. Zato je po svojoj pravnoj prirodi Ured visokog predstavnika u BiH međunarodna partikularna upravna organizacija.

---

<sup>36</sup> Član 52. u vezi sa članovima 34. i 35. Povelje UN-a.

<sup>37</sup> Član VIII generalnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Nauka međunarodnog prava svrstava nastanak Aneksa X u dualističke teorije o odnosu međunarodnog i nacionalnog prava. Prema ovom pristupu, međunarodno pravo nastaje i primjenjuje se nezavisno od nacionalnog prava, i to prvenstveno *ustavnog* u državi članici međunarodne zajednice ili kao stranci nekog međunarodnog ugovora.<sup>38</sup> Njegovim osnivanjem i usvajanjem bonskih ovlaštenja 1997. godine BiH je postala nesamoupravna teritorija u smislu Povelje UN-a.<sup>39</sup>

Pravna ovlaštenja i obaveze visokog predstavnika utvrđeni su u Aneksu X na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Prema načinu svog nastanka, volja Ureda visokog predstavnika u formalnopravnom smislu pripada međunarodnom pravu i daje mu prioritet. Tako će visoki predstavnik:

- nadzirati primjenu mirovnog ugovora;
- održavati bliske kontakte sa stranama radi promoviranja njihovog potpunog poštovanja svih civilnih aspekata mirovnog ugovora i visokim nivoom kooperacije između njih i međunarodnih organizacija i agencija koje učestvuju u ovim aspektima;
- koordinirati sve aspekte civilne organizacije i agencija u Bosni i Hercegovini radi osiguranja efikasne primjene civilnih aspekata mirovnog ugovora. Visoki predstavnik će poštovati njihovu autonomiju u njihovoj sferi rada dok god je potrebno davanje potrebnih smjernica njima o utjecaju njihovih aktivnosti na primjenu mirovnog ugovora. Od civilnih organizacija i agencija se traži da pomažu visokom predstavniku u izvršavanju njegovih ili njenih odgovornosti prosljeđivanjem svih potrebnih podataka relevantnih za njihov rad u Bosni i Hercegovini;
- kako visoki predstavnik procijeni, olakšavati *rješenje* bilo koje teškoće proizašle i povezane sa civilnim provođenjem;
- učestvovati na sastancima donatorskih organizacija, a posebno u stvarima rehabilitacije i rekonstrukcije;

---

<sup>38</sup> Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 15. i 16.

<sup>39</sup> Član 73. i 74. Povelje UN-a.

- godišnje izvještavati Ujedinjene nacije, Evropsku uniju, Sjedinjene Američke Države, Rusku Federaciju i druge zainteresirane vlade, stranke i organizacije o progresu mirovnog ugovora i zadacima postavljenim u ovom sporazumu;
- obezbijediti smjernice i primati izvještaje od komesara Međunarodnih policijskih snaga uspostavljenih u Aneksu XI na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini.

Sadržaj primjene međunarodnih pravnih ovlaštenja i obaveza Ureda visokog predstavnika međunarodne zajednice – da, prema procjeni, olakšava *rješenje* bilo koje teškoće proizašle iz provođenja civilnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH – pripada nacionalnom pravu. Ovaj ured primjenjivao je svoja pravna ovlaštenja i svoje pravne obaveze radi uspostavljanja minimuma mira u skladu sa Ustavom BiH dogovorenog u Dejtonu i potpisanog u Parizu. To znači da nacionalne institucije BiH nisu bile sposobne uspostaviti unutrašnji mir u BiH, jer je njihova primjena značila i nepostojanje autentične državne vlasti u BiH prema Povelji UN-a i Deklaraciji o načelima iz 1970. godine te ostalim aktima međunarodnog prava. Ovakav odnos između navedenih odredaba o svrsi Ureda visokog predstavnika i njihovog sadržaja objašnjava monistička teorija: da li nacionalno ili međunarodno pravo ima prioritet u njihovom međusobnom odnosu.<sup>40</sup> U političkoj praksi Ureda visokog predstavnika vidljivo je da je ona odstupala od sada poznatog monističkog odnosa međunarodnog i nacionalnog prava i da je ovaj ured u svom radu primjenjivao oba pravna područja istovremeno.

Očekivanja javnosti u FBiH – da će visoki predstavnik koristiti bonska ovlaštenja radi popunjavanja pravnih praznina u Ustavu BiH – potpuno su pravno pogrešna i nepotrebna politička zabluda, jer je međunarodna zajednica već nametnula Ustav BiH u Općem okvirnom sporazumu za mir u BiH. Zato Aneks II na Ustav BiH sadrži *transitional arrangements*. *The Parties hereby establish a Joint Interim Commission with a mandate to discuss practical questions related to the implementation of the Constitution of Bosnia and Herzegovina and of the General Framework Agreement and its Annexes, and to make recommendations and proposals. The Joint Interim Commission shall be composed of four persons from the Federation, three persons from the Republika Srpska, and one representative of Bosnia and*

---

<sup>40</sup> Degan, Vladimir Đuro, *op. cit.*, str. 16–18.

*Herzegovina*.<sup>41</sup> Iz ovih odredaba jasno je vidljivo zašto Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH nije napravio nijednu formalnu reformu ustavnog poretka u institucijama BiH. Naime, ovaj ured *nije pravno ovlašten nametati reforme Ustava BiH* izvan i preko granica ovog pravnog akta.

Jedini izuzetak u tom pogledu jeste amandman I na Ustav BiH o Distriktu Brčko zato što su se ugovorne strane Aneksa II na Opći okvirni sporazum za mir u BiH pravno obavezale da međunarodnom arbitražnom presudom urede pravni status ovog dijela BiH, ali i ovo se desilo bez formalne nametnute odluke visokog predstavnika i pod legalnim utjecajem međunarodne zajednice.

Na osnovu ovih činjenica može se reći da OHR nije dio *ustavnog poretka* BiH, nego organ UN-a podređen prvenstveno Vijeću sigurnosti, a potom i Generalnoj skupštini, u skladu sa Poveljom UN-a i Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH. Pored toga, OHR nije dio ustavnog poretka BiH ni zato što Aneks 10 nije naveden u dodatnim nadležnostima BiH.<sup>42</sup>

U svom radu ova međunarodna institucija primjenom dogovora i odredaba iz Dejtona i Bonna provodila je civilni dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. U skladu sa ovim pravnim aktima, OHR je *nametao različite zakone i odluke* radi rješavanja političkih blokada u međunarodnom ustavnopravnom poretku Bosne i Hercegovine. Dakle, nije nametnula nijedan pravni akt van granica ovakvog dogovorenog mirovnog poretka. Prema tome, u smislu monističkih teorija u BiH nije postojao prioritet nacionalnog u odnosu na međunarodno pravo, nego spoj međunarodnog prava dogovorenog u Dejtonu i Bonnu, te od ranije poznatog nacionalnog prava kako se zakonom i odlukom u materijalnom smislu regulira organizacija i funkcioniranje ustavnih, upravnih i sudskih institucija u R BiH, jer ovo prvo pravo nije ni postojalo u dejtonskoj BiH prije nametnutih odluka visokog predstavnika.

Ovi zakoni još uvijek su pravno obavezni *i nakon usvajanja izmjena i dopuna u Parlamentarnoj skupštini BiH*. Tako su njegovim odlukama

---

<sup>41</sup> Aneks II o *prelaznim sporazumima* na Ustav BiH: „Stranke ovim uspostavljaju zajedničku privremenu komisiju sa ovlaštenjem da raspravlja o praktičnim pitanjima u vezi sa primjenom Ustava BiH, Općeg okvirnog sporazuma i njegovih aneksa i daje preporuke i prijedloge. U sastavu komisije su četiri osobe: četiri osobe iz FBiH, tri osobe iz RS i jedan predstavnik BiH. Sastancima ove komisije predsjedava visoki predstavnik ili osoba koju on odredi.“

<sup>42</sup> Član III stav 5. pod tačkom a) Ustava BiH.



nametnuti sljedeći opći pravni akti: Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH,<sup>43</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH,<sup>44</sup> Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama u BiH,<sup>45</sup> Zakon o državljanstvu BiH i zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu BiH,<sup>46</sup> Zakon o Vijeću ministara BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH,<sup>47</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH,<sup>48</sup> Zakon o komunikacijama BiH,<sup>49</sup> Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH,<sup>50</sup> Zakon o Tužilaštvu BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH,<sup>51</sup> Zakon o Sudu BiH i zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH,<sup>52</sup> Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, FBiH i RS i zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o Sudu BiH,<sup>53</sup> Zakon o sudskoj policiji BiH,<sup>54</sup> Zakon o

---

<sup>43</sup> Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 21, od 10. augusta 2000. godine).

<sup>44</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Izbornog zakona („Službeni glasnik BiH“, br. 07, od 10. aprila 2002. godine, br. 09, od 3. maja 2002.; br. 20, od 3. augusta 2002. godine; br. 4, od 3. marta 2004. godine; br. 25, od 26. aprila 2005. godine i 11, od 20. februara 2006. godine).

<sup>45</sup> Zakon o sukobu interesa u vladinim institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 13, od 15. juna 2002. godine).

<sup>46</sup> Zakon o državljanstvu BiH i zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 4, od 23. decembra 1997. godine; br. 41, od 3. decembra 2002. godine; br. 76, od 28. septembra 2009. godine).

<sup>47</sup> Zakon o Vijeću ministara BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara („Službeni glasnik BiH“, br. 38, od 18. decembra 2002. godine; br. 81, od 29. oktobra 2007. godine).

<sup>48</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12, od 6. jula 2002. godine; br. 17, od 10. maja 2004. godine).

<sup>49</sup> Zakon o komunikacijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 33, od 12. novembra 2002. godine).

<sup>50</sup> Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, 32, od 26. decembra 2000. godine).

<sup>51</sup> Zakon o Tužilaštvu BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Tužilaštvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 24, od 29. augusta 2002. godine; br. 3, od 10. februara 2003. godine).

<sup>52</sup> Zakon o Sudu BiH i zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o sudu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine; br. 24, od 29. augusta 2002. godine; br. 3, od 10. februara 2003. godine; br. 4, od 3. marta 2004. godine i br. 97, od 15. decembra 2009. godine).

<sup>53</sup> Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 15, od 2. jula 2002. godine; br. 26, od 17. septembra 2002. godine; br. 10, od 31. marta 2004. godine; br. 48, od 25. juna 2007. godine), Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću FBiH

izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima BiH,<sup>55</sup> Krivični zakon BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH,<sup>56</sup> Zakon o krivičnom postupku BiH i zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH,<sup>57</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH,<sup>58</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu,<sup>59</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustupanju slučajeva Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju na Tužilaštvo BiH i korištenju dokaza prikupljenih u Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju u proceduri pred Sudom BiH,<sup>60</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama BiH,<sup>61</sup> Zakon o statistici BiH,<sup>62</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka,<sup>63</sup> Zakon o registraciji pravnih osoba koje osnivaju institucije BiH,<sup>64</sup> Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radio-televizijskom servisu BiH,<sup>65</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o carinskoj politici u

---

(„Službene novine FBiH“, br. 22, od 5. juna 2002. godine) i Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću RS („Službeni glasnik RS“, br. 34, od 18. juna 2002. godine).

<sup>54</sup> Zakon o sudskoj policiji („Službeni glasnik BiH“, br. 3, od 10. februara 2003. godine).

<sup>55</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policijskim službenicima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 63, od 31. decembra 2004. godine).

<sup>56</sup> Krivični zakon BiH i Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 3, od 10. februara 2003. godine; br. 54, od 8. decembra 2004. godine).

<sup>57</sup> Zakon o krivičnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 3, od 10. februara 2003. godine; br. 63, od 31. decembra 2004. godine; br. 46, od 19. juna 2006. godine; br. 29, od 17. aprila 2007. godine; br. 53, od 16. jula 2007. godine; br. 16, od 24. februara 2009. godine).

<sup>58</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 53, od 16. jula 2007. godine).

<sup>59</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu („Službeni glasnik BiH“, br. 63, od 31. decembra 2004. godine; br. 5, od 30. januara 2006. godine).

<sup>60</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustupanju slučajeva Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju na Tužilaštvo BiH i korištenju dokaza prikupljenih u Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju u proceduri pred Sudom BiH i odgovarajuće izmjene („Službeni glasnik BiH“, br. 46, od 19. juna 2006. godine).

<sup>61</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o putnim ispravama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 27, od 27. oktobra 2000. godine; br. 32, od 26. decembra 2000. godine; br. 40, od 27. decembra 2000. godine).

<sup>62</sup> Zakon o statistici BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 34, od 22. novembra 2002. godine).

<sup>63</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 16, od jula 2002. godine).

<sup>64</sup> Zakon o registraciji pravnih osoba koje osnivaju institucije BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12, novembra 2002. godine).

<sup>65</sup> Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radio-televizijskom servisu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 13, od 15. juna 2002. godine).

BiH,<sup>66</sup> Zakon o imunitetu BiH,<sup>67</sup> Zakon o graničnoj službi,<sup>68</sup> Zakon o osnivanju Instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo,<sup>69</sup> Zakon o akreditiranju BiH,<sup>70</sup> Zakon o osnivanju Instituta za akreditiranje BiH,<sup>71</sup> Zakon o mjernim jedinicama,<sup>72</sup> Zakon o mjeriteljstvu BiH,<sup>73</sup> Zakon o standardizaciji BiH,<sup>74</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti dobara koja su odlukama Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika proglašena nacionalnim spomenicima BiH,<sup>75</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi FBiH,<sup>76</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona RS,<sup>77</sup> Zakon o Centru za edukaciju sudija i tužilaca FBiH i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Centru za edukaciju sudija i tužilaca FBiH,<sup>78</sup> Zakon o Centru za edukaciju sudija i tužilaca RS i Zakon o izmjenama Zakona o Centru za edukaciju sudija i tužilaca RS,<sup>79</sup> Zakon o advokaturi FBiH,<sup>80</sup> odluke o amandmanima na Ustav FBiH<sup>81</sup> i RS<sup>82</sup>, Zakon o

---

<sup>66</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o carinskoj politici („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 29. decembra 2000. godine).

<sup>67</sup> Zakon o imunitetu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32, od 7. novembra 2002. godine).

<sup>68</sup> Zakon o graničnoj službi („Službeni glasnik BiH“, br. 2, od 26. juna 2000. godine).

<sup>69</sup> Zakon o osnivanju Instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine).

<sup>70</sup> Zakon o akreditiranju BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine).

<sup>71</sup> Zakon o osnivanju Instituta za akreditiranje BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine).

<sup>72</sup> Zakon o mjernim jedinicama („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine).

<sup>73</sup> Zakon o mjeriteljstvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine).

<sup>74</sup> Zakon o standardizaciji BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29, od 30. novembra 2000. godine).

<sup>75</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti dobara koja su odlukama Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika proglašena nacionalnim spomenicima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 8, od 28. februara 2002. godine).

<sup>76</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 58, od 19. novembra 2002. godine).

<sup>77</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona RS („Službeni glasnik RS“, br. 108, od 14. decembra 2004. godine).

<sup>78</sup> Zakon o edukaciji sudija i tužilaca FBiH i zakoni o izmjenama Zakona o edukaciji sudija i tužilaca („Službene novine FBiH“, br. 24, od 12. juna 2002. godine; br. 59, od 28. novembra 2002. godine; br. 59, od 28. novembra 2002. godine).

<sup>79</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o edukaciji sudija i tužilaca RS („Službeni glasnik RS“, br. 77, od 28. novembra 2002. godine).

<sup>80</sup> Zakon o advokaturi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 25, od 15. juna 2002. godine).

<sup>81</sup> Odluke o izmjenama Ustava FBiH amandmanima XXVII–LIV („Službene novine FBiH“, br. 16, od 28. aprila 2002. godine), LVI–LXIII („Službene novine FBiH“, br. 22, od 5. juna 2002. godine), LXIV–LXVII („Službene novine FBiH“, br. 52, od 28. oktobra 2002. godine), LXVIII–LXXXVII („Službene novine FBiH“, br. 52, od 28. oktobra 2002. godine), LXXXVIII („Službene novine FBiH“, br. 18, od 9. maja 2003. godine), XC–CII („Službene

izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi FBiH,<sup>83</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u RS,<sup>84</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona FBiH,<sup>85</sup> Zakon o Radio-televiziji FBiH,<sup>86</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku FBiH,<sup>87</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Brčko Distrikta,<sup>88</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku Brčko Distrikta,<sup>89</sup> Zakon o pravnoj pomoći u službenoj saradnji u krivičnim stvarima između FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH,<sup>90</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija u FBiH,<sup>91</sup> Zakon o ministarstvima Federacije i drugim tijelima federalne uprave,<sup>92</sup> Odluka o uspostavi Brčko Distrikta BiH<sup>93</sup> itd. Među svim aktima, ogromna većina je značajna za ustavni poredak BiH.

Aneks X je međunarodni sporazum bez odredbe o njegovom prestanku. Pravni osnov prestanka važenja takvog sporazuma, odnosno ukidanja Ureda visokog predstavnika, normiran je u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora. Prema ovom pravnom aktu, ugovor koji ne sadrži

---

novine FBiH“, br. 9, od 16. februara 2004. godine) i CVI („Službene novine FBiH“, br. 72, od 26. decembra 2005. godine).

<sup>82</sup> Odluke o izmjenama Ustava RS amandmanima LXXI–XCII („Službeni glasnik RS“, br. 21, od 25. aprila 2002. godine), XCIII–XCVIII („Službeni glasnik RS“, br. 31, od juna 2002. godine), CIV i CV („Službeni glasnik RS“, br. 31, od 3. maja 2003. godina) i CXIV („Službeni glasnik RS“, br. 115, od 23. decembra 2005. godine).

<sup>83</sup> Zakon o državnoj službi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 23, od 3. maja 2004. godine).

<sup>84</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u RS („Službeni glasnik RS“, br. 42, od 11. maja 2004. godine).

<sup>85</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona FBiH („Službene novine FBiH“, br. 69, od 7. decembra 2004. godine).

<sup>86</sup> Zakon o Radio-televiziji FBiH („Službene novine FBiH“, br. 13, od 15. juna 2002. godine).

<sup>87</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku FBiH („Službene novine FBiH“, br. 78, od 31. decembra 2004. godine; br. 27, od 18. aprila 2007. godine).

<sup>88</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Brčko Distrikta („Službeni glasnik BDBiH“, br. 45, od 30. novembra 2004. godine).

<sup>89</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku Brčko Distrikta („Službeni glasnik BDBiH“, br. 48, od 31. decembra 2004. godine; br. 12, od 17. aprila 2007. godine).

<sup>90</sup> Zakon o pravnoj pomoći u službenoj saradnji u krivičnim stvarima između FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik“, 13, od 15. juna 2002. godine).

<sup>91</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 12, od 25. februara 2009. godine).

<sup>92</sup> Zakon o ministarstvima Federacije i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 58, od 19. novembra 2002. godine).

<sup>93</sup> Odluka o uspostavi Brčko Distrikta BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 9, od 6. aprila 2000. godine).

odredbe o svome prestanku i ne predviđa da se može otkazati ili se iz njega povući može biti predmet otkazivanja ili povlačenja ako se pravo otkazivanja ili povlačenja može izvesti iz *prirode ugovora*.<sup>94</sup> Svrha Aneksa X je provedba civilnog dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Sadržaj civilnog dijela ovog sporazuma je veoma dobro poznat u našoj javnosti. Sâm Ured je u skladu sa navedenom odredbom odlučio da su uvjeti i ciljevi 5+2<sup>95</sup> osnov za odluku o ukidanju, odnosno prestanku rada visokog predstavnika. Ipak, među dvama uvjetima naročito je delikatna *pozitivna procjena situacije u BiH* u Upravnom odboru Vijeća za provedbu mira utemeljena na punom poštivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma. Pod ovaj uvjet može se mnogo šta podvesti. Isto stvari stoje i sa ciljem *oživljavanja vladavine prava*, jer je to pojam sa veoma širokim sadržajem. Njegova nedosljedna primjena u BiH može biti razlog ozbiljne političke krize, kao što je to bilo i do sada, te ostanak Ureda visokog predstavnika u BiH u nedogled. Ciljevi o državnoj i vojnoj imovini (iako su oni ustvari vrste javne imovine) su dovoljno precizni, pa njihovo ispunjavanje ne daje slobodan prostor za široka tumačenja.

Ni danas u BiH nema autentične vlasti i zato sve njene institucije na svim nivoima vlasti nisu spremne samostalno čuvati unutrašnji mir dok god postoji Ured visokog predstavnika, pa makar i samo formalnopravno, bez stvarnog i opravdanog uplitanja u unutrašnje političke odnose u BiH. To znači da su BiH i njeni organizacioni dijelovi, FBiH, kantoni i RS, isključivo pravni privid bez stvarne egzistencije, iako su neposredno prije zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH stekli međunarodno političko

---

<sup>94</sup> Član 58. o otkazivanju ugovora ili povlačenju iz ugovora koji ne sadrži odredbe o prestanku, otkazivanju ili povlačenju u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora.

<sup>95</sup> Politički direktori Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira su na sastanku u Bruxellesu 26. i 27. februara 2008. godine utvrdili zahtjeve koje treba da ispune organi BiH prije zatvaranja OHR-a. Ovi zahtjevi su jasno postavljeni i odobreni u Upravnom odboru Vijeća za provedbu mira, a organi Bosne i Hercegovine već su ih prethodno prihvatili. Ciljevi koje organi BiH trebaju ispuniti prije zatvaranja OHR-a su: prihvatljivo i održivo rješenje raspodjele imovine između države i drugih razina vlasti i za vojnu imovinu; potpuna provedba konačne odluke za Brčko; fiskalna održivost (promovirana Sporazumom o utvrđivanju stalne metodologije za utvrđivanje koeficijenta za raspodjelu sredstava UINO-a i osnivanje Nacionalnog fiskalnog vijeća); te zaživljavanje vladavine prava (demonstrirano usvajanjem državne *Strategije za ratne zločine*, donošenjem Zakona o strancima i azilu i usvajanjem državne *Strategije za reformu sektora pravosuđa*). Dva uvjeta koja se trebaju ispuniti prije zatvaranja OHR-a su potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te pozitivna procjena situacije u BiH u Upravnom odboru Vijeća za provedbu mira utemeljena na punom poštivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma. Zvanična internetska stranica OHR-a: <http://www.ohr.int/?lang=bs>.

priznanje.<sup>96</sup> Isto stvari stoje i sa jedinicama lokalne samouprave u oba entiteta. Krajnja posljedica je da institucije BiH svojom nespremnošću same povređuju svoj kontinuitet u međunarodnim pravnim odnosima i slabe vlastiti subjektivitet u diplomatskim odnosima. Zato je stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropskih zajednica i njenih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, apsolutno neuvjerljiv, jer BiH nema svoju strategiju u vanjskopolitičkim odnosima sa Evropskom unijom. Tako će biti i nakon prilagođavanja ovog sporazuma zbog članstva Republike Hrvatske u ovoj međunarodnoj organizaciji. Naime, EEZ, čiji je prvi pravni sljednik EZ, a drugi lisabonska EU, u međunarodnoj zajednici od osnivanja Badinterove komisije ima kolektivnu sposobnost utvrđivati u ime svih svojih članica da li se pojedinoj političkoj zajednici može priznati status politički nezavisne i suverene države sa vlastitom teritorijom i međunarodnim subjektivitetom.

### **III Izmjene Ustava BiH u skladu sa kontinuitetom Bosni i Hercegovini u međunarodnim odnosima**

Radi ispunjavanja preuzetih međunarodnih pravnih obaveza, Parlamentarna skupština mora usvojiti više izmjena Ustava BiH.

#### **a) Pravni odnosi sa Ujedinjenim nacijama i Evropskom unijom**

Prvo, Povelja UN-a sadrži odredbu o nadređenosti ovog međunarodnog ugovora<sup>97</sup> svim ostalim međunarodnim ugovorima: *u slučaju sukoba između obaveza država članica Ujedinjenih nacija i njihovih obaveza prema bilo kojem drugom međunarodnom sporazumu, njihove obaveze iz Povelje imaju prednost.*<sup>98</sup> U skladu sa ovim pravilom i u vezi sa načelom uzdržavanja od prijetnje ili upotrebe sile treba se istaći da Povelja na engleskom jeziku sadrži formulaciju *threat or use of force against*. To je izuzetno važno za ustavnost BiH. Naime, ista ovakva formulacija postoji u Ustavu BiH: *Neither Entity shall threaten or use force against* the other Entity.<sup>99</sup> BiH, kao članica Organizacije ujedinjenih nacija, obavezna je primjenjivati pravne standarde

---

<sup>96</sup> Begić, Kasim (1997) *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 165–280.

<sup>97</sup> Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 86. i 130.

<sup>98</sup> Član 103. Povelje UN-a.

<sup>99</sup> Član V stav 5. Ustava BiH: „Nijedan entitet neće prijetiti ili koristiti silu protiv drugog entiteta (...)“

ove međunarodne organizacije. I u samom Ustavu BiH posebno se naglašava, u preambuli, da se BiH vodi načelima i svrhama Povelje Ujedinjenih nacija. Dakle, i prema Ustavu BiH treba se brisati važeća odredba u skladu sa *principom hijerarhije ugovora u međunarodnom pravu*. Pritom nije moguće brisati samo dio odredbe, jer to ne bi imalo smisla. Dakle, ova međunarodna odredba nadređena je i Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno i normama iz Aneksa I-A i Aneksa IV na ovaj sporazum. Prema tome, u skladu sa osobinom pravnog poretka da njega čini hijerarhija pravnih akata, i u ovom slučaju mora se brisati ova odredba iz Ustava BiH.

Pravna obaveza usklađivanja Ustava BiH sa Poveljom UN-a, tj. brisanja navedene ustavne odredbe, proizlazi iz odredaba o nadležnostima Generalne skupštine, generalnog sekretara i Vijeća sigurnosti UN-a.

Ova izmjena Ustava BiH je u političkom smislu opravdana zato što je BiH potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju preuzela obavezu da primijeni evropske pravne standarde. Jedan od njih je i „novi stepen pri ostvarivanju sve bliže Unije evropskih naroda“.<sup>100</sup> Taj politički i pravni standard u veoma konfliktnom društvu u Bosni i Hercegovini ne može se postići odredbom: *Neither Entity shall threaten or use force against the other Entity, and under no circumstances shall any armed forces of either entity enter into or stay within the territory of the other Entity without the consent of the government of the latter and of the Presidency of Bosnia and Herzegovina.*<sup>101</sup>

Iz navedenih odredaba Ustava BiH o odnosima Predsjedništva BiH i entiteta u pogledu upotrebe njihovih oružanih snaga, jasno je da Bosna i Hercegovina neće moći učestvovati u stvaranju i vođenju vanjske politike EU, koja insistira na svojoj mirovnoj misiji. To znači da BiH još uvijek nije u mogućnosti primijeniti standarde dogovorene zaključivanjem Ugovora o EU, a to je da se ova organizacija zasniva na promoviranju mira.<sup>102</sup> Spomenuta ustavna odredba mora se izbrisati radi primjene odredaba o zajedničkoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici iz Ugovora o EU.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Član 1. stav 2. Ugovora o EU od 26. oktobra 2012. godine. Zvanična internetska stranica EU: [europa.eu](http://europa.eu).

<sup>101</sup> Član V stav 5. pod tačkom a) Ustava BiH: „Nijedan entitet neće prijetiti ili koristiti silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage bilo kog entiteta neće ući ili ostati na teritoriji drugog entiteta bez saglasnosti vlade entiteta i Predsjedništva BiH.“

<sup>102</sup> Član 3. stav 1. Ugovora o EU od 26. oktobra 2012. godine. Zvanična internetska stranica EU: [europa.eu](http://europa.eu).

<sup>103</sup> Članovi 42–46. Ugovora o EU od 26. oktobra 2012. godine. Zvanična internetska stranica EU: [europa.eu](http://europa.eu).

Mir u Bosni i Hercegovini garantiraju i Republika Hrvatska i Republika Srbija, pa svako remećenje mira dogovorenog zaključenim Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini može se kvalificirati kao zabrinjavajuća povreda međunarodnog prava u regionu zapadnog Balkana.

## **b) Pravni odnosi sa Vijećem Evrope**

Drugo, u političkoj i široj društvenoj javnosti ističe se da je ustavni poredak BiH potrebno dodatno demokratizirati formalnopravnim priznanjem pojma Bosanaca i Hercegovaca kao socijalne grupe *sui generis* sa ustavnopravnim statusom četvrtog konstitutivnog naroda. Do sada je to teško išlo u institucijama BiH, pa se poseglo za pravnim sredstvima Vijeća Evrope da se postigne ovaj cilj. Statut ove međunarodne organizacije u preambuli sadrži alineju: *uvjereni da je slijedeće mira koje se zasniva na pravdi i međunarodnoj kooperaciji vitalno za očuvanje humanog društva i civilizacije*.<sup>104</sup> U skladu sa ovom alinejom, države članice Vijeća Evrope zaključili su Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokol I sa pravom na slobodne izbore. Evropski sud za ljudska prava u Strasbourgu utvrdio je presudom u predmetu „Sejdić-Finci“ i „Azra Zornić protiv Bosne i Hercegovine“ da se krši zabrana diskriminacije iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pravo na slobodne izbore iz Protokola I i opća zabrana diskriminacije iz Protokola XII na ovu konvenciju.<sup>105</sup> Prema ovom međunarodnom pravnom aktu, sve presude ovog suda su pravno obavezne.<sup>106</sup> Tako i BiH u svom ustavnom poretku mora ukloniti diskriminaciju prema nacionalnim manjinama. Isto se očekuje od presude u predmetu „Ilijaz Pilav protiv Bosne i Hercegovine“. Sve dok se pravna praznina u Ustavu BiH ne popuni izvršenjem pravnih obaveza iz navedenih predmeta i presuda Evropskog suda za ljudska prava, Bosna i Hercegovina ne može biti ozbiljan partner Evropskoj uniji.

Ovakvim političkim zahtjevom ne vodi se računa da je narod sociološka pretpostavka teritorijalne organizacije države, odnosno teritorijalizirana socijalna grupa. Zato nije opravdan, jer se njegovim ispunjenjem uzrokuje teška politička kriza i remeti unutrašnji mir u BiH. Naime, Bosna i Hercegovina i narod Bosanci i Hercegovci su uzajamni pojmovi i imaju

---

<sup>104</sup> Druga alineja preambule Statuta Vijeća Evrope od 5. maja 1949. godine. Može se pročitati na internetskoj stranici <http://www.conventions.coe.int>.

<sup>105</sup> Presude Evropskog suda za ljudska prava: Sjedić-Finci protiv Bosne i Hercegovine od 22. decembra 2009. godine (aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), str. 37. i Azra Zornić protiv Bosne i Hercegovine od 15. jula 2014. godine (Aplikacija 3681/06), str. 12.

<sup>106</sup> Član 46. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.



istovrsnu sferu.<sup>107</sup> Iz toga bi se mogao izvući zaključak da je pojam *Bosanac* i *Hercegovac* „vlastiti imanentni razvoj same stvari“,<sup>108</sup> tj. srž ideje o Bosni i Hercegovini. U važećem ustavnopolitičkom i ustavnopravnom smislu to bi značilo da samo Bosanci i Hercegovci imaju pravo da im teritorija BiH bude nacionalni životni prostor, te da su jedino Bosanci i Hercegovci historijski utemeljen politički subjekt u BiH. Zato bi se iz ove njihove međusobne srodnosti mogao izvući zaključak da između njih postoji čvrsta i postojana međusobna povezanost. Međutim, to je potpuno pogrešan pristup, jer ne uvažava političku realnost da Ustav BiH sadrži pravno obavezne alineje u preambuli i normativnom dijelu teksta o Bošnjacima, Hrvatima i Srbima kao konstitutivnim narodima. Ako bi se desila tražena ustavna promjena, sva tri konstitutivna naroda bi se pretvorila u „strano tijelo“, iako zbog svoje brojnosti u skladu sa evropskim ustavnim standardima ova tri naroda ne bi mogla to postati. Hrvati i Srbi bi zbog navedene tješnje povezanosti sa Republikom Hrvatskom i Republikom Srbijom sasvim legitimno mogli tražiti međunarodnu političku i pravnu zaštitu svake vrste, iako po svim važećim ustavnim i međunarodnim standardima ne bi imali položaj nacionalne manjine. U političkom životu takve BiH Bošnjaci bi stekli krajnje neizvjestan politički i pravni položaj. Dakle, diskriminatorски naziv „ostalih“ po izboru međunarodne zajednice, utvrđen još u Dejtonu, najmanje je zlo za demokratiju u BiH, čitav region i sve njihove ljude.

Navedena pojmovna usklađenost imena naroda i države može se naći u ustavima evropskih država. Tako se u preambuli Ustava Pete Francuske Republike spominje francuski narod, a u Osnovnom zakonu Savezne Republike Njemačke njemački narod, u preambuli Švicarske švicarski narod. Ova tješnja povezanost izražena je i odredbom da suverenitet pripada narodu, a ne nacionalnim manjinama,<sup>109</sup> ili da cjelokupno pravo proizlazi iz naroda.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Kant, Immanuel (2008) *Logika*, Neven – Feniks, Zemun – Beograd, prevod Davora Peštalića, str. 123.

<sup>108</sup> Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1989) *Osnovne crte filozofije prava*, „Veselin Masleša“ – „Svjetlost“, Sarajevo, str. 21.

<sup>109</sup> Član 1. stav 2. Ustava Republike Italije.

<sup>110</sup> Član 1. stav 2. Ustava Republike Austrije.

### c) Pravni odnosi sa Evropskom unijom

Treće, održavanje mira je i princip na kome se zasniva Evropska unija i njena vanjska politika.

Preambula Ugovora o EU sadrži odredbu o jačanju mira i sigurnosti te napretku u Evropi i u svijetu.

Takve odredbe iz Ugovora o EU imaju pravni osnov u Povelji UN-a. Ovaj međunarodni ugovor sadrži norme o pravnoj dopuštenosti regionalnih sporazuma u skladu sa njim.

I Ugovor o funkcioniranju EU sadrži odredbu da je ova međunarodna organizacija ugovorna strana Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Cilj Evropske unije je promoviranje mira, njenih vrijednosti i opće dobrobiti njenih naroda.<sup>111</sup>

Unija utvrđuje zajedničku politiku i mjere, provodi ih i zalaže se za visoki stepen saradnje u svim područjima međunarodnih odnosa, radi *održavanja mira*, sprečavanja konflikata i međunarodne sigurnosti prema ciljevima i načelima Povelje UN-a, te principa Završnog akta iz Helsinkija i ciljeva Povelje iz Pariza, uključujući one koji se odnose na vanjske granice.<sup>112</sup>

Četvrto, na osnovu ovih odredaba u Ugovoru o EU potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropskih zajednica i država članica te Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina se pravno obavezala na poštovanje i očuvanje mira i stabilnosti.

Ovaj sporazum sadrži odredbe o *općim principima* i pravnoj obavezi Bosne i Hercegovine da poštuje mir.

Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusjedskih odnosa i poštovanje ljudskih i manjinskih prava od suštinskog su značaja za proces stabilizacije i pridruživanja. Zaključenje i provođenje ovog sporazuma zavisi od uvjeta procesa stabilizacije i pridruživanja i zasniva se na pojedinačnim dostignućima Bosne i Hercegovine.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Član 3. Ugovora o EU.

<sup>112</sup> Član 21. stav 2. pod tačkom c) Ugovora o EU.

<sup>113</sup> Član 5. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropskih zajednica i država članica i Bosne i Hercegovine.

U skladu sa svojom opredijeljenošću za međunarodni i regionalni mir i stabilnost kao i za razvoj dobrosusjedskih odnosa, Bosna i Hercegovina će aktivno promovirati regionalnu saradnju. Programi pomoći Zajednice mogu podržati projekte koji imaju regionalnu ili prekograničnu dimenziju.

Uvijek kada Bosna i Hercegovina namjerava jačati saradnju s drugim zemljama koje su potpisale Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, sa ostalim zemljama obuhvaćenim procesom stabilizacije i pridruživanja, te s drugim zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji koje nisu obuhvaćene procesom stabilizacije i pridruživanja, ona će o tome obavijestiti i konsultirati Zajednicu (a sada Uniju, op. aut. E. A.) i njene države članice u skladu s odredbama utvrđenim u glavi X o institucionalnim, općim i završnim odredbama.<sup>114</sup>

Peto, ustavnopravni i/ili zakonski poreci država članica sadrže odredbe o načinu ostvarivanja njihovog članstva u Evropskoj uniji. I Parlamentarna skupština mora normirati barem minimum odredaba u Ustavu BiH o uspostavljanju pravnih odnosa sa Evropskom unijom.

Proširenje Evropske unije je dio njene vanjske politike.<sup>115</sup> I prema Ustavu BiH, otvaranje pregovora sa Evropskom unijom radi učlanjivanja u ovu međunarodnu organizaciju je vanjskopolitička odluka Predsjedništva BiH. Vanjska politika Evropske unije zasniva se na načelima demokratije, pravne državnosti, univerzalnog važenja i nedjeljivosti ljudskih prava i osnovnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima pravne jednakosti i solidarnosti te uvažavanju načela Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava.<sup>116</sup>

Među navedenim načelima za BiH naročito posebnu formu u primjeni mora imati načelo pravne jednakosti i solidarnosti. Ovo načelo je po svom sadržaju šire od načela jednakosti pred zakonom. Naime, ovo unijsko pravno načelo obuhvata i zabranu diskriminacije pravnih subjekata u uživanju USTAVNIH, a ne samo zakonskih PRAVA. U Evropskoj uniji su diskriminacije zbog (...) etničkog ili socijalnog porijekla, (...) jezika, religije ili svjetonazora, političkog (...) nazora (...) zabranjene.<sup>117</sup> Uniija poštuje jednakost država pred ugovorima i njihovim odnosnim nacionalnim identitetom, a što se izražava u

---

<sup>114</sup> Član 14. stavovi 1. i 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropskih zajednica i država članica i Bosne i Hercegovine.

<sup>115</sup> Član 21. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>116</sup> Član 21. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>117</sup> Član 21. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije.

njihovim političkim i ustavnim strukturama.<sup>118</sup> Koja su to prava u ovim strukturama, svaka država članica određuje u skladu sa načelom političke nezavisnosti.

Na osnovu ovih saznanja potrebno je odredbe o nadležnosti Predsjedništva BiH dopuniti i odredbom: *članovi Predsjedništva jednoglasno odlučuju o podnošenju zahtjeva za kandidatski status, o otvaranju pregovora sa Evropskom unijom radi učlanjivanja u ovu međunarodnu organizaciju, toku i sadržaju pregovora, te potpisivanju Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji. Jednoglasne odluke Predsjedništva BiH o pravnim odnosima sa Evropskom unijom su pravno obavezne za pregovarački tim u ime Bosne i Hercegovine.* Ovom odredbom *de constitutione ferenda* postići će se da BiH „govori jednim glasom“ radi funkcioniranja mehanizma koordinacije u preuzimanju *acquis unitaire* u pravni poredak BiH. Ova dopuna je usklađivanje ustavnog poretka u institucijama BiH sa političkim zahtjevima i pravom Evropske unije. Naime, Zaključkom o načelima, prioritetima i uvjetima Evropskog partnerstva sa Bosnom i Hercegovinom Savjet EU zahtijeva da se u okviru političkih kriterija unaprijede demokratija i vladavina prava ustavnim promjenama u oblasti upravljanja državom. Riječ je o zahtjevu garantiranja strukturirane i institucionalizirane koordinacije između cijele države i entiteta osnivanjem funkcionalnih mehanizama za glasanje na političkom, zakonodavnom i tehničkom nivou. Ovo je kratkoročni prioritet u reformama ustavnopravnog poretka BiH.<sup>119</sup>

Predložena ustavna norma *de constitutione ferenda* spriječit će u ovom trenutku svaku moguću diskriminaciju na nacionalnoj osnovi<sup>120</sup> zloupotrebom osvojene vlasti na direktnim izborima svake četiri godine. Iz toga slijedi da u Predsjedništvu BiH neće biti preglasavanja bilo kog izabranog političkog predstavnika konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina i Bosanaca i Hercegovaca. Tako će Bosna i Hercegovina ispuniti pravnu obavezu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju da stabilizira svoje političke institucije i region.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Član 4. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>119</sup> Zaključak o načelima, prioritetima i uvjetima Evropskog partnerstva sa Bosnom i Hercegovinom, br. 211, od 18. februara 2008. godine.

<sup>120</sup> Član 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

<sup>121</sup> Član 1. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica te Bosne i Hercegovine.

Ovom izmjenom i dopunom Ustava BiH stvorile bi se osnovne pretpostavke za uspostavljanje dobrosusjedskih odnosa između Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Republike Srbije.

Šesto, u odredbama o Predsjedništvu BiH mora se unijeti odredba da izabrani članovi Predsjedništva BiH ne mogu biti članovi političkih partija.

To znači da ih političke partije mogu kandidirati i da nakon izbora moraju obavezno podnijeti ostavku na bilo kakvo članstvo u političkoj partiji. Ovakvom odredbom ispunjava se pravna obaveza iz zaključenog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za političku stabilizaciju unutrašnjih odnosa u Bosni i Hercegovini.

#### **IV Izmjene ustava FBiH i RS u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine**

Ustav BiH sadrži odredbu o hijerarhiji općih pravnih akata: *The Entities and any subdivisions thereof shall comply fully with this Constitution, which supersedes inconsistent provisions of the law of Bosnia and Herzegovina and of the constitutions and law of the Entities.*<sup>122</sup>

Na osnovu ove odredbe ustav RS i FBiH i upravno pravo u entitetima moraju se uskladiti sa Ustavom BiH.

##### **a) Ljudska prava i osnovne slobode**

Prvo, Zaključak Savjeta o načelima, prioritetima i uvjetima Evropskog partnerstva sa Bosnom i Hercegovinom u srednjoročnim prioritetima u oblasti političkih kriterija demokratije, pravne državnosti, ustava i upravljanja državom sadrži zahtjev za boljom zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>123</sup> Ovaj cilj može se postići na osnovu odredaba u Ustavu BiH o građanskim i političkim pravima te nadređenosti ovog pravnog akta Ustavu FBiH i Ustavu RS. U skladu s tim, iz entitetskih ustava moraju se brisati odredbe o:

---

<sup>122</sup> Član III Ustava BiH stav 3. pod tačkom: „Entiteti i njihove organizacione jedinice će se u potpunosti potčiniti ovom Ustavu, koji je nadređen svim nesaglasnim odredbama prava Bosne i Hercegovine i ustavima i pravu entiteta (...)“

<sup>123</sup> Zaključak Savjeta o načelima, prioritetima i uvjetima Evropskog partnerstva sa Bosnom i Hercegovinom, br. 211, od 18. februara 2008. godine.

- pravu na život;<sup>124</sup>
- zabrani mučenja te okrutnom i nehumanom postupku ili kažnjavanju;<sup>125</sup>
- pravu da se ne bude podvrgnut ropstvu ili poniznosti ili obavljanju prisilnog ili obaveznog rada, odnosno slobodi rada i zabrani prinudnog rada;<sup>126</sup>
- pravu na slobodu i sigurnost lica, odnosno da su sloboda i lična sigurnost čovjeka nepovredivi;<sup>127</sup>
- pravu na fer saslušanje u krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, odnosno pravičnom krivičnom postupku i licu optuženom za krivično djelo jamči se pravedno suđenje;<sup>128</sup>
- pravu na privatni i porodični život, odnosno privatnosti i nepovredivosti čovjekove privatnosti, ličnog i porodičnog života;<sup>129</sup>
- slobodi misli, savjesti i vjera, odnosno slobodi mišljenja, savjesti i uvjerenja;
- slobodi religije, uključujući privatno i javno vjeroispovijedanje, te garantiranju slobode vjeroispovijesti;<sup>130</sup>
- slobodi mirnog okupljanja, slobodi udruživanja s drugima, odnosno slobodi okupljanja, slobodi udruživanja, uključujući slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima i slobodu neudruživanja, odnosno pravo građana

---

<sup>124</sup> Član II stav 3. pod tačkom a) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom a) Ustava FBiH i član 11. Ustava RS.

<sup>125</sup> Član II stav 3. pod tačkom b) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom f) Ustava FBiH i član 14. stav 1. Ustava RS.

<sup>126</sup> Član II stav 3. pod tačkom c) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom l) Ustava FBiH i član 39. stav 2. Ustava RS.

<sup>127</sup> Član II stav 3. pod tačkom d) Ustava BiH i član 12. stav 1. Ustava RS.

<sup>128</sup> Član II stav 3. pod tačkom e) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom e) Ustava FBiH i član 18. Ustava RS.

<sup>129</sup> Član II stav 3. pod tačkom f) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom g) Ustava FBiH i član 13. Ustava RS.

<sup>130</sup> Član II stav 3. pod tačkom g) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom l) Ustava FBiH i član 25. i 28. Ustava RS.

na mirno okupljanje, javni protest i mogućnosti ograničavanja slobode okupljanja zakonom samo radi zaštite sigurnosti ljudi i imovine;<sup>131</sup>

- pravu na imovinu;<sup>132</sup>
- pravu na obrazovanje;<sup>133</sup>
- pravu na slobodu kretanja u BiH, odnosno slobodu kretanja u FBiH; u RS građani se mogu slobodno kretati, nastanjivati i boraviti na teritoriji Republike, slobodno napuštati tu teritoriju i na nju se slobodno vratiti. U ovom entitetu zakonom se mogu uvesti ograničenja kretanja samo ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili radi zaštite sigurnosti i zdravlja ljudi. Nikakva ograničenja iz političkih razloga ne mogu biti ustanovljena;<sup>134</sup>
- zabrani diskriminacije; Ustav BiH sadrži odredbu o slobodi svih lica od diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i društveno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, vlasništvo, rođenje ili drugi status. Ustav FBiH sadrži odredbu o zabrani svake diskriminacije zasnovane na rasi, boji kože, spolu, jeziku, religiji ili vjerovanju, političkim ili drugim uvjerenjima, nacionalnom ili socijalnom porijeklu. Ustav Republike Srpske sadrži odredbu: građani Republike su ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, spol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo.<sup>135</sup>

Umjesto ovih odredaba, u Ustavu FBiH i Ustavu RS treba biti: *odredbe o ljudskim pravima i osnovnim slobodama dogovorene u Aneksu IV, odnosno Ustavu BiH, primjenjuju se i u FBiH odnosno RS.*

---

<sup>131</sup> Član II stav 3. pod tačkom i) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom l) Ustava FBiH i član 30. Ustava RS.

<sup>132</sup> Član II stav 3. pod tačkom k) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom k) Ustava FBiH.

<sup>133</sup> Član II stav 3. pod tačkom k) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom m) Ustava FBiH.

<sup>134</sup> Član II stav 3. pod tačkom m) Ustava BiH, član II 2. pod tačkom h) Ustava FBiH i član 21. Ustava RS.

<sup>135</sup> Član II stav 4. Ustava BiH, dio II član 2. pod tačkom d) Ustava FBiH i član 10. Ustava RS.

Naravno, ovim usklađivanjem sa Ustavom BiH svi opravdani izuzeci u ograničavanju ljudskih prava i sloboda ne mogu ostati u ustavima entiteta zato što ih Ustavu BiH predviđa pravno nadređena Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Čak i bez izmjene ustava entiteta, Parlamentarna skupština BiH ovlaštena je Aneksom IV i zakonima zaštititi ljudska prava i osnovne slobode. To proizlazi iz sistematskog tumačenja triju odredaba. Jedna je: *European Convention for the Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.*<sup>136</sup> Druga odredba je: *All persons within the territory of Bosnia and Herzegovina shall enjoy the human rights and fundamental freedoms referred to in paragraph 2 above.*<sup>137</sup> Treća je: *The Parliamentary Assembly shall have responsibility for...or to carry out the responsibilities of the Assembly under this Constitution.*<sup>138</sup> Naime, odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđeno je da se samo zakonom mogu ograničavati pojedina ljudska prava i slobode. Iz toga slijedi, *argumentum a contrario*, da se ljudska prava i osnovne slobode uređuju samo zakonom BiH, a nikako zakonima entiteta. Još uvijek sloboda okupljanja i oduzimanje vlasništva nisu uređeni Zakonom o javnim skupovima i Zakonom o eksproprijaciji. Usvajanjem ovih zakona trebaju se staviti van snage istoimeni zakoni u FBiH i RS. Sloboda udruživanja i sloboda informiranja uređene su Zakonom o udruženjima i fondacijama BiH i Zakonom o slobodi pristupa informacijama u BiH, pa je potrebno samo staviti van snage istoimene zakone u entitetima, a u ovim važećem zakonima BiH propisati da je pravno obavezan i u FBiH i u RS. Pritom će za pripremu i nadzor primjene zakona o javnim skupovima biti nadležno Ministarstvo sigurnosti BiH, a Ministarstvo pravde BiH će biti nadležno za pripremu i nadzor primjene zakonâ o eksproprijaciji, udruženjima i fondacijama te o slobodi pristupa informacijama.

Na osnovu ovih odredaba može se općenito konstatirati da zakoni, pravno obavezni na svim nivoima vlasti u BiH, ne trebaju u svom zvaničnom nazivu imati odrednicu nivoa vlasti, dok zakoni pravno obavezni isključivo u

---

<sup>136</sup> Član II stav 2. o *međunarodnim standardima* Ustava BiH: „Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli će se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini. Ovi će imati prioritet nad svim drugim pravom.“

<sup>137</sup> Član II stav 3. Ustava BiH o *nabranjanju prava*: „Sve osobe na teritoriji Bosne i Hercegovine uživati će ljudska prava i fundamentalne slobode navedene u prethodnom paragrafu 2.“

<sup>138</sup> Član IV stav 4. Ustava BiH o *ovlaštenjima*: „Parlamentarna skupština će biti nadležna da (...) provodi nadležnosti skupštine po ovom Ustavu.“



institucijama BiH u svom zvaničnom nazivu moraju imati odrednicu BiH (npr. važeći Zakon o javnim nabavkama primjenjuje se na svim nivoima vlasti u BiH i zato nema odrednicu BiH, dok Zakon o statistici BiH ima).

#### **b) Subjektivitet Bosne i Hercegovine u pravu međunarodnih ugovora**

Drugo, pored ovih ustavnih odredaba o ljudskim pravima, Ustav FBiH mora se uskladiti sa Aneksom I Ustava BiH. Naime, na osnovu Ustava BiH veliki broj međunarodnih pravnih akata iz Dodatka na Ustav Federacije BiH odavno se morao brisati. To su:

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine,
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata iz 1949. godine i Ženevski dopunski protokoli I-II iz 1977. godine,
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda i dopunski protokol iz 1950. godine,
- Konvencija o pravnom statusu izbjeglica iz 1951. godine i dopunski protokoli iz 1966. godine,
- Konvencija o nacionalnosti udatih žena iz 1957. godine,
- Konvencija o smanjenju broja apatrida iz 1961. godine,
- Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta rasne diskriminacije iz 1965. godine,
- Međunarodni ugovor o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i pripadajući mu Opcionalni protokoli iz 1989. godine,
- Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine,
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine,
- Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1984. godine,

- Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja iz 1987. godine,
- Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine,
- Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih obitelji iz 1990. godine i
- Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina iz 1992. godine.

### c) Saradnja sa međunarodnim organizacijama

Treće, Ustav BiH sadrži odredbu *all competent authorities in Bosnia and Herzegovina shall cooperate with and provide unrestricted access to: any international human rights monitoring mechanisms established for Bosnia and Herzegovina; the supervisory bodies established by any of the international agreements listed in Annex I to this Constitution;... and any other organisation authorized by the United Nations Security Council with a mandate concerning human rights or humanitarian law.*<sup>139</sup>

Na osnovu ove odredbe u Ustavu FBiH mora se brisati odredba: *Sve mjerodavne vlasti u Federaciji sarađivat će sa svim međunarodnim promatračkim tijelima za ljudska prava osnovanim za Bosnu i Hercegovinu kao i s nadzornim tijelima osnovanim instrumentima navedenim u Dodatku.*<sup>140</sup>

### d) Pravo izbjeglica u Bosni i Hercegovini

Četvrto, Ustav BiH sadrži odredbu da su institucije BiH nadležne za pravo imigracija, izbjeglice i azil. U ustavima obaju entiteta nema nijedne odredbe o nadležnosti entiteta u pravu izbjeglica. Jedino Ustav FBiH sadrži dvije odredbe o pravima izbjeglica i prognanika. Prva odredba dogovorena je još u

---

<sup>139</sup> Član II stav 8. Ustava BiH o *saradnji*: „Sve nadležne vlasti u Bosni i Hercegovini će sarađivati i obezbijediti neograničen pristup: bilo kojim međunarodnim posmatračkim mehanizmima ljudskih prava koji su uspostavljeni za Bosnu i Hercegovinu; nadzornim tijelima uspostavljenim bilo kojim međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I na ovaj Ustav; (...) i bilo kojoj drugoj organizaciji koju je ovlastilo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija sa mandatom za ljudska prava ili humanitarno pravo.“

<sup>140</sup> II dio o *ljudskim pravima i osnovnim slobodama*, član 7. Ustava FBiH („Službene novine FBiH“, br. 1/94, od 21. jula 1994. godine).

Vašingtonskom sporazumu: *Sve izbjeglice i raseljena lica imaju pravo slobodnog povratka u prebivališta iz kojih su prognani.*<sup>141</sup> Druga odredba unesena je u Ustav FBiH nakon zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. To je norma: *Sve osobe imaju pravo, u skladu s Aneksom VII Općeg okvirnog sporazuma, na povrat ukupne imovine koje su lišene tokom etničkog progona i neprijateljstva od 1991. godine, te na nadoknadu ukupne imovine koja im se ne može povratiti. Svi iskazi i obaveze date i preuzete pod prisilom, posebno one što se odnose na odricanje od prava na zemlju i drugu imovinu, ništavne su. Ostvarivanje prava iz stava 1. ovog člana uredit će se federalnim zakonodavstvom.*<sup>142</sup> U Ustavu RS odredba da Republika uređuje i osigurava *organizaciju, nadležnost i rad državnih organa* mora se prestati tumačiti, tako da je ovaj entitet nadležan za upravnu oblast izbjeglica, raseljenih lica i povratnika.<sup>143</sup>

Na osnovu izloženih općih odredaba u Ustavu BiH, iz upravno-pravnog poretka RS i FBiH moraju se staviti van snage odredbe iz Zakona o republičkoj upravi i Zakona o ministarstvima Federacije i drugim tijelima federalne uprave Bosne i Hercegovine, te svi zakoni, podzakonski i upravni akti o pravima izbjeglica i raseljenih lica, s tim da će oni i dalje biti pravni osnov za do sada stečena subjektivna prava i nametnute obaveze. To znači da se Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS i Ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica FBiH, te sve organizacione jedinice u kantonalnim ministarstvima za raseljene osobe i izbjeglice moraju ukinuti. Svi upravni službenici zaposleni u ovim organima uprave moraju se prebaciti u Ministarstvo za imigracije, izbjeglice i azil BiH *de lege ferenda* i općinske organe uprave u RS i općinske službe u FBiH u skladu sa potrebom dosljednog provođenja Aneksa VII. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH sadrži odredbe o *upražnjenim radnim mjestima i prijemu državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija po osnovu prenosa ili preuzimanja nadležnosti.*<sup>144</sup> Pritom će se morati ispoštovati odredba: *Officials appointed to positions of Bosnia and Herzegovina shall be generally representative of the peoples of Bosnia and Herzegovina.*<sup>145</sup> U ovom budućem ministarstvu BiH mora postojati najmanje sedam

<sup>141</sup> Dio II član 3. Ustava FBiH („Službene novine FBiH“, br. 1, od 21. jula 1994. godine).

<sup>142</sup> Amandman VI na član 4. na Ustav FBiH („Službene novine FBiH“, br. 13, od 2. juna 1997. godine).

<sup>143</sup> Član 68. pod tačkom 10. Ustava Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 21/92) izmijenjen amandmanom XXXII.

<sup>144</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12, od 6. juna 2002. godine) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 4, od 3. marta 2004).

<sup>145</sup> Član IX stav 3. Ustava BiH: „Službenici imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine će predstavljati narode Bosne i Hercegovine.“

organizacionih jedinica: za opće, pravne i kadrovske poslove, za finansije, za provođenje Aneksa VII, za pravo EU o izbjeglicama, o imigracijama, raseljenim osobama i azilu. U Federalnom ministarstvu postoji i organizaciona jedinica za primjenu Zakona o udruženjima i fondacijama FBiH i za humanitaran rad. Nakon ukidanja Federalnog ministarstva raseljenih osoba i izbjeglica, upravne službenike ovlaštene da obavljaju poslove registracije udruženja i fondacije<sup>146</sup> treba se prebaciti u Ministarstvo pravde FBiH ili neko drugo ministarstvo, a za upravne poslove humanitarnog rada u Federalno ministarstvo rada i socijalne politike.

### e) Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

Peto, na osnovu Ustava BiH,<sup>147</sup> u Ustavu FBiH<sup>148</sup> i Ustavu RS<sup>149</sup> mora se brisati pojam „vitalni nacionalni interes“ i zamijeniti pojmom „vitalni interes konstitutivnog naroda“.

### f) Specijalni odnosi Republike Srpske i Republike Srbije

Šesto, Jugoslavije više nema pa se u Ustavu Republike Srpske mora izmijeniti odredba: *Republika Srpska može, shodno Ustavu Bosne i Hercegovine, da uspostavlja specijalne paralelne odnose sa Saveznom republikom Jugoslavijom i njenim republikama članicama.*<sup>150</sup> Na osnovu odredbe *The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states* (...), slijedi da se Narodna skupština Republike Srpske treba odlučiti za Republiku Srbiju ili Republiku Crnu Goru. Primjenom jezičkog tumačenja najvjerovatnije je da će to biti Republika Srbija, jer politički predstavnici u Republici Srbiji i Republici Srpskoj iznose u javnost stav da su Srbi jedan narod.

---

<sup>146</sup> Član 12. Zakona o ministarstvima Federacije i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 19, od 13. maja 2003. godine).

<sup>147</sup> Član IV pod tačkom e) Ustava BiH.

<sup>148</sup> Dio IV o *strukтури federalne vlasti*; glava A. o *zakonodavstvu u Parlamentu Federacije*; član 17.a o *definiciji vitalnog interesa* normiranog amandmanom XXXVII, uključujući i naslov („Službene novine FBiH“, br. 16, od 28. aprila 2002. godine).

<sup>149</sup> Član 70. Ustava RS dopunjen amandmanom LXXVII.

<sup>150</sup> Član 4. Ustava Republike Srpske.

## V Izmjene ustava Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine te Republike Srpske odlukama ustavnih i zakonodavnih vlasti

U Ustavu BiH moraju se dodatno normirati evropski pravni standardi neophodni radi njene demokratske legitimacije. Ovih standarda ima više, a ovdje se navode samo pojedini od njih.

### a) Sekularni politički poredak

Iz odredbe *Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections*<sup>151</sup> proizlazi da se u Ustavu BiH mora normirati odredba *de constitutione ferenda* o sekularnom političkom i pravnom poretku u Bosni i Hercegovini:

Članovi institucija vlasti Bosne i Hercegovine na svim nivoima i političkih partija ne mogu vršiti funkcije u vjerskim zajednicama u BiH.

Rukovodeći funkcioneri u vjerskim zajednicama ne smiju obavljati bilo kakve poslove u organima vlasti Bosne i Hercegovine i ne smiju biti članovi političkih partija.<sup>152</sup>

Ovim neposrednim ustavnim odredbama pravno će se urediti odnosi između vjerskih zajednica i organa vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini. To znači da se u Zakonu o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini moraju brisati dvije odredbe o odnosu

---

<sup>151</sup> Član I stav 2. Ustava BiH.

<sup>152</sup> U *Glasniku* Islamske zajednice br. 9-10/2002, str. 1078–1179, objavljena je Odluka o stavovima Islamske zajednice o političkim strankama i općim izborima od 19. džumadelluhra 1423, odnosno 28. augusta 2002. godine. Ovaj pravni akt može se tumačiti i kao konkretizacija predložene ustavne norme. Odlučeno je: 1) Islamska zajednica ne promovira nijednu političku stranku, a nosioci vjerskog autoriteta u Islamskoj zajednici ne mogu obnašati nikakvu političku funkciju; 2) prostori Islamske zajednice i javni vjerski skupovi ne mogu se koristiti za promociju bilo koje političke stranke; 3) u vjerskom obraćanju muslimanima, naročito sa mimbera za vrijeme džuma-namaza, hatibi ne mogu imenovati nijednu stranku niti političku ličnost, bilo u pozitivnom, bilo u negativnom smislu; 4) Islamska zajednica poštuje demokraciju kao princip državnog i društvenog uređenja, te uvažava princip političkog nadmetanja. Međutim, Islamska zajednica ima pravo i obavezu da javno reagira ukoliko ocijeni da se u tom političkom nadmetanju ugrožavaju osnovna ljudska prava muslimana i ako primijeti da političko djelovanje određene stranke ili određene ličnosti onemogućava muslimane da žive po savjesti svoje vjere i morala; 5) Rijaset Islamske zajednice u Bosni i Hercegovini poziva muslimane da izlaze na izbore i da glasaju po svojoj savjesti. Rijaset Islamske zajednice ima puno povjerenje u političku zrelost i moralnu odgovornost bosanskohercegovačkih građana i zato je uvjeren da će muslimani znati iskoristiti slobodu izbora kako bi u našoj nam zajedničkoj domovini Bosni i Hercegovini zavladao mir i sigurnost te ostvario se napredak u državi i društvu.

države i vjerskih zajednica. To je da država nema pravo miješati se u unutrašnju organizaciju i poslove crkava i vjerskih zajednica, te da nijedna crkva ili vjerska zajednica, ni njeni službenici ne mogu formalno učestvovati u radu političkih ustanova, osim kako je navedeno u stavu 4. ovog člana.<sup>153</sup>

U vezi s ovim prijedlogom, u KZBiH mora se normirati novo krivično djelo u grupi djela protiv ustavnog poretka. Može se nazvati *Povreda ili ugrožavanje sekularnog ustavnog poretka BiH*.

Ako politički predstavnik ili aktivista vrši funkcije u vjerskoj zajednici, kaznit će ga se kaznom zatvora od najmanje pet godina.

Ukoliko vjerski funkcioner obavlja poslove u institucijama vlasti u Bosni i Hercegovini na svim nivoima ili u političkim partijama, kaznit će ga se zatvorom od najmanje pet godina.

Ko svojim aktivnostima, propagandom, iskazima, programima ili drugim radnjama ugrožava sekularni pravni poredak u Bosni i Hercegovini kaznit će ga se zatvorom od najmanje tri godine.

#### **b) Ukidanje Stalnog vojnog komiteta u Ustavu Bosne i Hercegovine**

Istovremeno, potrebno je u Ustavu BiH brisati odredbe o Stalnom vojnom komitetu i njegova ovlaštenja prenijeti drugim nadležnim organima u institucijama BiH.

Tako Ministarstvo sigurnosti BiH mora biti nadležno za sigurnosnu politiku, a Ministarstvo odbrane BiH ostati nadležno za odbrambenu politiku.

Savjete Predsjedništvu BiH o postavljenju načelnika i zamjenika načelnika Zajedničkog štaba, komandanata i zamjenika Operativne komande Oružanih snaga i Komande za podršku Oružanih snaga daje Vrhovna komanda Vojske BiH.

Ako Ministarstvo odbrane BiH ne odobri postavljenje ili smjenu oficira s činom generala, o prigovoru odlučuje Predsjedništvo BiH.

---

<sup>153</sup> Član 14. stav 2. i dio stava 3. Zakona o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik“, br. 5, od 9. marta 2004. godine).

### c) Uredbe iz nužde

Parlamentarna skupština BiH mora provoditi odluke Predsjedništva BiH. U pogledu ovlaštenja Predsjedništva mora se propisati odredba o uredbi sa zakonskom ili čak i ustavnom snagom. U Ustavu BiH nije određeno da li su to opće ili pojedinačne odluke. To je i pravni osnov da se normiraju ovakve vrste uredbi. To *de constitutione ferenda* mogu biti odredbe:

„Predsjedništvo za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja na prijedlog Vijeća ministara ili po svojoj inicijativi, donosi uredbu sa zakonskom snagom o stvarima iz nadležnosti Parlamentarne skupštine i bira, odnosno imenuje i razrješava funkcionere koje bira, odnosno imenuje i razrješava Parlamentarna skupština, ako ne postoji mogućnost da se sazovu nadležni domovi. Predsjedništvo podnosi uredbu, odnosno odluku o izboru ili imenovanju i razrješavanju na potvrdu Parlamentarnoj skupštini, čim ona bude u mogućnosti da se sazove.

Uredbom sa zakonskom snagom donesenom za vrijeme ratnog stanja izuzetno, dok to stanje traje, ili ako to zahtijevaju interesi odbrane Bosne i Hercegovine, mogu se obustaviti pojedine odredbe Ustava o donošenju zakona, drugih propisa i općih akata i preduzimanje mjera organa u upravnim institucijama BiH i na pojedine slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina i prava pravnih lica, mijenjati sastav i ovlaštenja izvršnih organa i organa uprave, obrazovati oblasti, okruzi, srezovi i druge političko-teritorijalne jedinice i utvrditi organizacija njihovih organa.“<sup>154</sup>

U skladu sa ovim, politički opravdanim pravnim obavezama Bosne i Hercegovine u Ustavu FBiH mora se brisati odredba o uredbi sa zakonskom snagom:

Vlada Federacije je ovlašćena donositi uredbu sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kada Parlament Federacije nije u mogućnosti to učiniti. Svaka uredba imat će snagu zakona i ne može derogirati prava i slobode utvrđene ovim ustavom. Svaka uredba prestat će važiti najkasnije istekom tridesetog dana od njenog objavljivanja, s tim da će prestati važiti odmah po ukidanju odlukom Parlamenta ili na kraju desetog dana od njenog objavljivanja, ukoliko je Parlament Federacije u zasjedanju kada je uredba objavljena. Uredba objavljena dok Federacija upotrebljava oružane snage u skladu sa ovim ustavom ostat će na snazi do petog dana slijedeće sjednice

---

<sup>154</sup> Član 222. stavovi 4. i 5. Ustava R BiH („Službeni list R BiH“, br. 5, od 14. marta 1993. godine).

Parlamenta Federacije, kada prestaje važiti, osim ako ne bude potvrđena ali ni u kom slučaju neće važiti duže od šest mjeseci.

Po isteku roka važenje uredbe se ne može produžavati, uredba se ne može ponovo donositi niti djelimično mijenjati bez odluke Parlamenta Federacije i njegove saglasnosti.<sup>155</sup>

Isto se mora učiniti i u Ustavu Republike Srpske.

Predsjednik Republike za vrijeme ratnog stanja i vanrednog stanja, koga proglaše institucije Bosne i Hercegovine, ako Narodna skupština ne može da se sastane, na prijedlog Vlade ili po vlastitoj inicijativi i nakon što sasluša mišljenje predsjednika Narodne skupštine, donosi uredbe sa zakonskom snagom i o pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine i imenuje i razrješava funkcionere, koje bira, odnosno imenuje i razrješava Narodna skupština.

Ove uredbe odnosno odluke o imenovanju i razrješavanju predsjednik Republike podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane.

Aktima Narodne skupštine, odnosno aktima predsjednika Republike, ako Narodna skupština ne može da se sastane, za vrijeme ratnog stanja koje proglaše institucije Bosne i Hercegovine i vanrednog stanja izuzetno, dok to stanje traje, mogu se obustaviti pojedine odredbe Ustava o donošenju zakona, drugih propisa i općih akata i preduzimanja mjera republičkih organa i na pojedine ljudske slobode i prava, osim sloboda i prava iz čl. 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24. i 25 Ustava, mijenjati organizacija i ovlaštenja izvršnih, upravnih i pravosudnih organa i njihov personalni sastav, kao i teritorijalna organizacija u Republici.<sup>156</sup>

## **VI Umjesto zaključka: Politički stav međunarodne zajednice o izmjenama ustavnog poretka Bosne i Hercegovine**

Prema Povelji UN-a, subjekti regionalnog sporazuma moraju podnositi izvještaj Vijeću sigurnosti o aktivnostima preduzetim ili u razmatranjima prema regionalnom sporazumu ili u regionalnim agencijama za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.<sup>157</sup> To znači da će visoki predstavnik u BiH podnijeti izvještaj Vijeću sigurnosti UN-a o provedenim reformama Ustava

---

<sup>155</sup> Glava B član 9. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

<sup>156</sup> Član 81. Ustava Republike Srpske.

<sup>157</sup> Član 54. Povelje Ujedinjenih nacija.



BiH i da će ovaj organ o tome raspravljati. Ova buduća sjednica bit će ustvari rasprava o tome da li je ispoštovano načelo *pacta sunt servanda* u pogledu svih pravnih obaveza iz svih aneksa na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, a o Aneksu IV posebno. Na osnovu te rasprave znat će se da li BiH pripada međunarodnoj zajednici civiliziranih naroda ili će, prema Povelji UN-a, i dalje ostati nesamoupravno područje sa snažnom diplomatskom izolacijom u međunarodnoj zajednici. O ustavnim promjenama u BiH raspravljat će i Evropski parlament nakon usvajanja britansko-njemačke inicijative i stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropskih zajednice i njenih država članica, s jedne strane, te Bosne i Hercegovine, s druge strane. O ovim promjenama raspravljat će i Parlamentarna skupština Vijeća Evrope i Organizacija za saradnju i sigurnost u Evropi.