

Sladjan Ajvaz

**PROBLEM SUVERENOSTI I SUVERENITETA
U BOSNI I HERCEGOVINI**

- Državni (dis)kontinuitet Bosne i Hercegovine -

**THE PROBLEM OF SOVEREIGNTY
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

- State (dis)continuity of Bosnia and Herzegovina -

Sažetak

Problem suverenosti i suvereniteta u Bosni i Hercegovini je posmatran iz aspekta državnog (dis)kontinuiteta, imajući pritom u vidu da kontinuitet podrazumijeva identitet države u dva različita vremenska trenutka. On je posebno posmatran iz aspekta spoljašnjeg i unutrašnjeg kontinuiteta, uzimajući u obzir konstitutivne elemente države koji čine "njeno biće". Analizirajući unutrašnji kontinuitet, konstatovano je da identitet pravnog poretka nije postojao jer je monopol prinude izgubljen s nestankom srednjovjekovne bosanske države. Analizirana je državna egzistencija Bosne i Hercegovine kroz različite vremenske periode, da bi posebno bili obrađeni pozicija i status BiH kao samostalne suverene države.

Ključne riječi: suverenitet, identitet države, državni (dis)kontinuitet, disolucija, Dejtonski ustav

Summary

The problem of sovereignty in B&H is observed from the aspect of (dis)continuity of the state, keeping in mind that continuity includes the identity of the state in two different moments. It is especially observed from the aspect of external and internal

continuity, taking into account constitutive elements of the state which comprise "its being". Analysis of the internal continuity has shown that the identity of legal order never existed; the power of compulsion was lost with the disappearance of the Bosnian medieval state. State existence of B&H has been analyzed through different periods. Special attention has been devoted to the position and status of B&H as an independent sovereign state.

Key words: *sovereignty, identity of the state, state (dis)continuity, dissolution, the Dayton Constitution*

Srednjovjekovna bosanska država

Balkan kao geopolitički prostor ima svoju istoriju ispunjenu brojnim političkim previranjima, demografskim i etičkim promjenama. Najstarija istorija Balkana pamti vremena Tračana, Ilira, Grka i drugih naroda. Vrijeme trećeg vijeka p.n.e. je vrijeme rimskih osvajanja Balkana. Tek s velikom seobom naroda od polovine IV do sredine VII vijeka na balkanske prostore dolaze Stari Sloveni. Pokrenuti velikim seobama naroda krajem petog vijeka, oni dolaze na ove prostore i tu se nastanjuju. Južni Sloveni, kao zemljoradnički narod, došli su i na prostore Bosne. Tokom VI i VII vijeka odvija se proces imovinske i društvene diferencijacije i raslojavanja ove slovenske mase koja živi u rodovsko-plemenskoj zajednici.

Prve države Južnih Slovena imale su ranofeudalni odnosno feudalni karakter, koji je bio rezultat istorijskog procesa. Život tih doseljenika – Južnih Slovena, uglavnom se odvijao između dviju najjačih evropskih sila toga doba – Vizantije i Franačke države. Prve južnoslavenske države bile su Karantanija i Bugarska, koje nastaju u VII vijeku, a nakon toga u IX vijeku nastaju druge južnoslovenske zemlje. Među njima je bila i zemlja Bosna, koja se dobrim dijelom razvijala pod uticajem Italije i Srednje Evrope.

Bosna zauzima središnji dio južnoslovenskih zemalja. Istorija govori o njenom kontinuitetu, kako teritorije tako i imena. Ime Bosna je vjerovatno ostalo od nekog starijeg i stranog naroda, koji je vjerovatno tu živio prije dolaska Slovena. Prvi pouzdani izvori o Bosni i nastanku bosanske ranofeudalne države vezani su za X vijek Vizan-

tijski car Konstantin Porfirogenet u svom djelu „De administrando imperio“ govori o maloj zemlji Bosni (horion Bosna). Procesu raslojavanja i razgradnje rodovsko-plemenskog društva nisu mimoišli ni Bosnu, tako da se već krajem XI vijeka stvara bosanska država koju „pop Dukljanin u svojoj hronici navodi ravnopravno sa Raškom i Hrvatskom“.¹

Društveni odnosi koji se razvijaju u Bosni u vremenu od XII do XV vijeka po svim svojim elementima imaju feudalni karakter. Feudalno uređenje koje se razvija u Bosni ima svojih osobenosti. Osobenost se ogleda „u nepostojanju crkvene vlasti i crkvenih vlastelinstava, a na drugoj strani posebnom položaju svjetovne vlastele i njenim izuzetno širokim pravima u odnosu na centralnu vlast“.² Vazalni sistem u Bosni je nešto drugačiji nego u drugim feudalnim državama. U Bosni je samo krupna vlastela bila direktno vezana za vladara, a u hijerarhijskom sistemu feudalnih vazalnih odnosa važno je pravilo „vazal mog vazala nije moj vazal“. To je objektivno dovelo do toga da centralna vlast nije imala moć kao u drugim feudalnim državama, što je dovelo do feudalne anarhije, koja je centralnu vlast dovela u pitanje, i na kraju dovela do propasti države.

Srednjovjekovna bosanska država bila je staleška monarhija u kojoj je vlast vladara bila ograničena vlašću krupnih feudalaca. Zavisnost vladara od volje vladare dovela je do toga da je vladar u velikoj mjeri zavisio „od staleškog, odnosno feudalnog sabora“. Poseban organ u srednjovjekovnoj Bosni je bio državni sabor, koji se još naziva i „stanak“ ili „rusak bosanski“. Iz djelokruga sabora vidi se da on raspravlja o najvažnijim pitanjima kako unutrašnje tako i spoljne politike. Sabor je posebno razmatrao „1. pitanje izbora i krunisanja vladara; 2. darivanje i oduzimanje baština; 3. otuđivanje državne teritorije; i 4. određivanje spoljne politike“.³ Posebna specifičnost djelokruga sabora jeste da su vladari „dolazili i ostajali na prijestolju po želji i volji krupne vlastele, pa je o tome logično zaključivao sabor“.⁴

¹ M. Imamović, *Istorija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2003, str. 65.

² Op. cit., str. 82.

³ Op. cit., str. 101.

⁴ Op. cit., str. 101.

Vlast bosanskih vladara nije bila ograničena samo vlašću krupne vlastele. Daleko značajniji moment o kojem se mora voditi računa kada se govori o srednjovjekovnoj Bosni je uticaj koji imaju pri-brežne države. Bosna se dugo suprotstavljala moćnim susjedima i žilavo pokušavala da ostvari političku samostalnost. Po riječima Franje Račkog, najveći protivnik njene samostalnosti je bila Ugarska, „čiji su vladari ... smatrali Bosnu ‘podnožjem ugarske države’“.⁵ Po ovom autoru položaj Bosne u srednjem vijeku bio je krajnje nestabilan, „kraća razdoblja relativne samostalnosti smjenjivali su periodi zavisnosti i vazalnog odnosa, prvenstveno prema Ugarskoj, a u završnim decenijama i prema Ugarskoj i prema Turskoj“.⁶ Mišljenje Vladimira Čorovića proizašlo je iz analize konfliktnih vjerskih odnosa koji su destabilizovali Bosnu i umanjili njenu mogućnost otpora ugarskim pretenzijama. On smatra da je srednjovjekovna Bosna „živela pretežno kao geografska jedinica“ koja povremeno pripada srpskoj i hrvatskoj državi, ali „nije htela da uđe u trajni sastav ni jedne ni druge“.⁷ Slično, ako ne i identično mišljenje, zastupa i prof. Sima Ćirković, koji smatra da se srednjovjekovna Bosna „u dužem razvoju nalazila u sastavu, odnosno pod okriljem Srbije i Hrvatske, a pretežno u vazalnom odnosu prema Ugarskoj“.⁸ Profesorica Nada Klaić smatra da je „srednjovjekovna bosanska država ... među svojim susjedima najstarija“, da je „u Bosni stvorena politička vlast prije hrvatske i srpske“, i da „ugarski vladari sve do Tvrtkovog bijega na Ludikov dvor nisu imali niti su mogli imati bilo kakvo istorijsko pravo na Bosnu“.⁹ Ova autorica je u daljem ocjenjivanju samostalnosti bosanske države otvorila pitanje „šta je uopće ... država u srednjem vijeku“, to jest šta znači pojam „državne samostalnosti“ u srednjem vijeku u odnosu prema

⁵ Vjekoslav Kljajić, *Povijest Bosne*, Zagreb, 1882, str. 17-25, cit. pr. Enveru Redžiću, *Istorijski pogled na vjerske i nacionalne odnose u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 1993, str. 10.

⁶ Op. cit., str. 10.

⁷ Op. cit., str. 10.

⁸ Sima Ćirković, *Istorija srednjovekovne bosanske države*, Beograd, 1964, str. 15, cit. pr. E. Redžić, op. cit., str. 10.

⁹ Nada Kljajić, *Srednjovjekovna Bosna*, Zagreb, 1989, str. 332, cit. pr. E. Redžić, op. cit., str. 11.

modernoj historiji. U tom kontekstu ova autorica „osporava ne samo ‘historijsko pravo’ Ugarske na Bosnu, već i ‘formule’ i ‘konstrukcije’ nacionalne srpske i hrvatske historiografije o pripadnosti Bosne srednjovjekovnoj srpskoj, odnosno hrvatskoj državi“.¹⁰

Feudalna anarhija, koja je bila konstanta bosanske države, na kraju je najvećim dijelom dovela do propasti države. Pod uticajem turskih prodiranja taj proces je bio ubrzan. Polovinom XV vijeka Bosna je ušla u završnu fazu svoje srednjovjekovne državne egzistencije. Ruši se bosansko kraljevstvo i u njemu velikaška „država“.

Bosna i Hercegovina pod osmanskom vlašću

Bosanska država 1463. godine gubi svoju državnost i prestaje da postoji kao država. Centralna vlast u Osmanskom carstvu je bila vlast sultana, koji je bio centralni organ, i koji je, kao car, bio poglavar države. Drugi organi: carinski divan, dvorski aparat, ili vlada, bili su podređeni sultanu. Neograničena sultanova vlast je proizlazila iz činjenice da je sultan smatran vlasnikom cjelokupne državne teritorije (erazi miri).

Poslije nestanka bosanske države, u njenim centralnim i jugoistočnim dijelovima je formiran Bosanski sandžak, da bi završetkom ratnih operacija 1592. godine bio zaokružen teritorij Bosanskog ejaleta. Ovaj teritorij je bio veći od teritorija kojim je vladao kralj Tvrtko I.

Timarski sistem, koji karakteriše osmansku državu, primjenjivao se i u Bosni. Uspon Osmanskog carstva je vezan za ovaj timarski sistem. U vrijeme opadanja moći Carstva razvio se i drugi sistem, koji je bio adekvatniji društveno-ekonomskim uslovima Carstva, i taj se sistem naziva čitlučki sistem. Promjene do kojih je došlo u vremenskom kontinuitetu dovele su Carstvo na rub propasti. Politički procesi koji su pred kraj postojanja Osmanskog carstva ubrzani bili su posljedica kako unutrašnjih slabosti tako i miješanja velikih sila. Opšta kriza Carstva, koja se u historiografiji obilježava terminom „istočno pitanje“ (res orientalis), označava

¹⁰ Enver Redžić, *Istorijski pogledi na vjerske i nacionalne odnose u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 1993, str. 11.

problem osmanskog političkog nasljedstva. Istočno pitanje je pitanje opstanka Osmanske carevine u Evropi.

Politički procesi koji se dešavaju na prostoru Bosne i Hercegovine, kao i u Carstvu u cjelini, dali su za pravo onim vladajućim krugovima koji su smatrali da je potrebno izvršiti radikalne promjene kako bi se državna struktura reformisala i produžila svoj vijek trajanja. Carstvu je bilo potrebno da obezbijedi novi legitimitet centralnoj vlasti više prema vani, to jest međunarodnoj sceni, nego prema unutra. To je učinjeno mnogim reformama, a posebno donošenjem Ustava 1876. godine. Ustav je inicirao mnoge reforme, kao što je formiranje parlamenta i moderne administracije. U odnosu na pitanje suvereniteta ovaj ustav je kao vladajuću dinastiju naznačio „kuću Osmana“, koja je istovremeno „zaštitnik muslimanske vjere“, a „suveren padišah svih Osmanlija“. Nažalost, reforme koje su provedene, u skladu sa ovim ustavom, prekinute su. Sultan je 1878. godine raspustio parlament i suspendovao Ustav, i time je okončana era „tanzimata i reformi u Osmanskom carstvu“.

Nemiri koji su izbili u istočnoj Hercegovini i Bosanskoj krajini 1875. godine od strane evropskih sila, prevashodno Austro-Ugarske, „postavili su pitanje političke sudbine Bosne i Hercegovine“. Austro-Ugarska je iskoristila političku situaciju, pa je „naglašavala da centralna vlast u Istanbulu nije u stanju pobrinuti se za red i zakon i provođenje reformi u BiH, čija unutrašnja nestabilnost direktno ugrožava opću evropsku sigurnost. Ova trajna prijetnja evropskom miru može se ukloniti jedino ako se uprava nad BiH povjeri nekoj neutralnoj sili koja će provesti potrebne reforme i osigurati javni red i poredak“.¹¹ Ta neutralna sila je pronađena na Berlinskom kongresu u liku Austro-Ugarske, koja je dobila mandat da zaposjedne Bosnu i Hercegovinu i njom upravlja sa obrazloženjem da se ta okupacija dozvoljava iz razloga da se „uspostavi red i mir na ovom području Evrope“.¹²

¹¹ Mustafa Imamović, *Politički identitet Bosne i Hercegovine i njene granice*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVI, 2003.

¹² Dženana Čaušević, *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005, str. 195.

Bosna i Hercegovina za vrijeme austrougarske uprave

Odlukom Berlinskog kongresa Austro-Ugarska je dobila mandat da zaposjedne Bosnu i Hercegovinu i da njom upravlja, mada je zemlja „formalno-pravno ostala pod sultanovim suverenitetom“.

Austrougarska okupacija, kako to kaže prof. Mustafa Imamović, „promijenila je međunarodni položaj Bosne i Hercegovine, a vremenom i njen kulturno-politički identitet. Od zemlje na krajnjoj zapadnoj granici Osmanskog carstva s Evropom Bosna vremenom postaje isturena evropska zemlja prema jugoistoku i općenito Orijentu. Ovom je činjenicom u novim okolnostima učvršćen teritorijalni i politički, odnosno državno-pravni identitet BiH“.¹³ Iako je Austro-Ugarska od trenutka okupacije formalnopravno prividno činila sve da „ne dovodi u pitanje ‘suverena prava’ Sultana“, ona je „objektivno sve činila da u državi uvede pravni poredak Austro-Ugarske“.

Ustavni poredak Otomanske imperije će biti grubo narušen Zakonom o upravljanju Bosnom i Hercegovinom, kojim je otpočeo proces izmjene pravnog poretka u skladu s principima Austro-Ugarske, a posebno donošenjem Odbrambenog zakona za Bosnu i Hercegovinu, „kojim je bosansko-hercegovačko stanovništvo obuhvaćeno redovnom vojnom obavezom“¹⁴ i kojim je Austro-Ugarska direktno pokazala svoju suverenu vlast.

Aneksija, koja je proglašena 1908. godine Carskom proklamacijom sa obrazloženjem da je „došlo vrijeme da stanovnici obiju zemalja ukažu nov dokaz Naše vjere u njihovu političku zrelost. Da bismo Bosnu i Hercegovinu digli na viši stepen političkog života, odlučili smo se podijeliti objema zemljama konstitucionalne ustanove – koje će odgovarati njihovim prilikama i zajedničkim interesima – i stvoriti na taj način zakonsku podlogu za predstavništvo njihovih želja i koristi“,¹⁵ a „držeći na pameti one veze koje

¹³ Mustafa Imamović, *Politički identitet Bosne i Hercegovine i njene granice*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, knjiga XLVI, Sarajevo, 2004, str. 287.

¹⁴ Mustafa Imamović, *Istorija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2003, str. 221.

¹⁵ Dženana Čaušević, *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005, str. 222.

su u starijim vremenima postojale između naših predaka na ugarskom prijestolju, i ovijeh zemalja, protežemo mi pravo naše suverenosti na Bosnu i Hercegovinu i hoćemo da se i na ove zemlje primjenjuje red nasljedstva, koji vrijedi za našu kuću“. Ovom proklamacijom je ukinut osmanski suverenitet nad Bosnom i Hercegovinom a uveden suverenitet Habsburške monarhije.

Bosna i Hercegovina je za sve vrijeme austrougarske uprave ostala „netaknuta i nepovrijeđena“, njen teritorijalni integritet nije doveden u pitanje. Ustavom iz 1910. godine Bosna i Hercegovina je definisana kao „jedinstveno zasebno upravno područje“, i dobila status *corpus separatum*. Ustavni poredak zemlje regulisan je sa više zakona, koji se zasnivaju na ideji takozvane piramidalne ustavnosti i koji „prvobitna minimalna ustavna prava“ vremenom širi jer ih ne može odmah dati zbog „navodne kulturne zaostalosti naroda BiH“.

Takav položaj Bosne i Hercegovine je od nje napravio „treće zasebno tijelo“ Habsburške monarhije, ali sa stanovišta „unutražnjeg pravnog poretka“ nije dobila istu poziciju kao druge dvije zemlje. Iako je „Bosna i Hercegovina prema Zemaljskom Ustavu (štatut) bila treća država unutar Monarhije, pošto se njen pravni sistem razlikovao i od austrijskog i od ugarskog pravnog poretka, stanovnici BiH nisu pravno bili ni austrijski, niti ugarski državljani, nego ‘bosansko-hercegovački zemaljski pripadnici’“.¹⁶

Tokom četrdeset godina upravljanja Bosnom i Hercegovinom Habsburška monarhija je izgradila značajne institucije u oblasti društvenog i političkog života. U političkom smislu, Ustav koji je Bosni i Hercegovini darovan bio je izuzetan doprinos ideji bosansko-hercegovačke državnosti. Ustav, kao „glavni faktor autonomnog političkog života“, konstituisao je sve druge državnopravne institucije: sabor, zemaljski savjet i kotarska vijeća. Na taj način je Bosna i Hercegovina u „upravno-političkom pogledu institucionalno potpuno izgrađena i uređena zemlja“¹⁷, i kao takva će ući u svjetski rat.

¹⁶ Mustafa Imamović, *Politički identitet Bosne i Hercegovine i njene granice*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, knjiga XLVI, Sarajevo, 2004, str. 287.

¹⁷ Op. cit., str. 288.

Bosna i Hercegovina u Kraljevini SHS i Jugoslaviji

Politički procesi koji se odvijaju na prostorima južnoslovenskih pokrajina Habsburške monarhije doveli su do njihovog osamostaljivanja od Austro-Ugarske. U tom vremenu revolucionarnih događanja i raspadanja Habsburške monarhije dolazi do osnivanja „narodnih vijeća“. Iz tih narodnih vijeća konstituiše se Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba (u koji je ušla i Bosna i Hercegovina), kao centralni organ i političko predstavništvo južnoslovenskih naroda koje je proglasilo otcjepljenje od Austro-Ugarske.

Delegacija Narodnog vijeća Slovenaca, Hrvata i Srba je prvog decembra 1918. godine (iako je imala i druge prijedloge) uputila regentu Adresu. Regent, koji je nastupao u ime Kraljevine Srbije, prihvatio je tu Adresu i proglasio ujedinjenje Države SHS i Kraljevine Srbije. Ovaj čin se naziva Prvodecembarskim aktom i od tog momenta možemo govoriti o ustavnom razvoju monarhije.

Ustavni razvoj monarhije se može posmatrati kroz tri perioda: predustavni period; period Vidovdanskog ustava; i period monarho-fašističke diktature.

Vrijeme predustavnog uređenja države određeno je Prvodecembarskim aktom, odnosno proglasom ujedinjenja i aktivnostima na izboru Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Dominantno pitanje političkog života predustavnog perioda je bilo pitanje unutrašnjeg državnog uređenja. Političke koncepcije i opcije koje su iznošene i predlagane uglavnom su se kretale u lepezi unitarizma i državnog centralizma pa do ideja federalizma i konfederalizma.

Vidovdanski ustav (1921) zasnivao se na konceptu da je država „ustavna, parlamentarna i nasljedna monarhija“ (član 1 Vidovdanskog ustava). Mada je država definisana kao parlamentarna monarhija u kojoj je monarh bio „drugi ustavni faktor“, parlamentarizam je doveden u pitanje jer je monarh objedinio funkciju šefa države i vrhovnog državnog organa. Parlamentarna monarhija je na taj način pretvorena u neograničenu monarhiju.

Ovim ustavom su ozakonjeni: (1) nacionalni unitarizam; (2) državni centralizam; (3) monarhijski oblik vladavine; (4) ograničeni parlamentarizam; (5) privatno-vlasnički (buržoaski) ekonomski

poredak.¹⁸ Iz ovih principa, koji su ustavom ozakonjeni, mogu se vidjeti sva ograničenja te države.

Pitanje Bosne i Hercegovine kao jedne od zemalja u sastavu Kraljevine regulisano je članom 135 Vidovdanskog ustava. Po ovoj ustavnoj odredbi Bosna i Hercegovina „ostaje u svojim sadašnjim granicama“, a postojeći okruzi u njoj „važe za oblasti“. Ovim članom se garantuje teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine i ona čini poseban državno-pravni teritorij. Iako je član 135 „bio rezultat političke nagodbe JMO-a i radikalsko-demokratske vlade oko izglasavanja Ustava, on je izražavao činjenicu da je još od ranog srednjeg vijeka postojao državno-pravni, odnosno političko-teritorijalni kontinuitet Bosne i Hercegovine“.¹⁹ On je također za duže vrijeme obezbijedio državnost i autonomnost Bosne i Hercegovine u novoformiranoj državi.

Monarhofašističkom diktaturom (1929-1931) ukinuta je parlamentarna odnosno kvazi-parlamentarna monarhija i uvedena direktna vlast monarha. Diktatura je izražavala neprikosnovenu kraljevu volju i zatiranje svih demokratskih prava. Diktatura će biti okončana pod pritiskom evropske i domaće javnosti. Donošenjem ustava 1931. godine, koji je poznat kao Oktroirani ustav (septembarski ustav), okončan je direktni monarhijski apsolutizam. Ustav je formalno okončao diktaturu a da nije riješio nijedno suštinsko pitanje države. Ustav je odredio da je „kraljeva ličnost neprikosnovena“ i da vlada „stoji neposredno pod kraljem“, a u ustav su ugrađena sva rješenja koja su prisutna kod svih monarhija. Na taj način ustav je samo ozakonio kraljev apsolutizam, koji je bio „prekriven formalnom ustavnošću“. Kralj je objedinjavao funkciju šefa države i vrhovnog državnog organa, i u odnosu na pitanje suvereniteta u državi ništa nije promijenjeno.

Ovim ustavom Bosna i Hercegovina je bila podijeljena na četiri banovine, te su na taj način njen istorijski kontinuitet i teritorijalna cjelokupnost i u političkom i u administrativnom

¹⁸ Mustafa Imamović, *Istorija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2003, str. 295.

¹⁹ Mustafa Imamović, *Politički identitet Bosne i Hercegovine i njene granice*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj XLVI, 2003, str. 288.

smislu dovedeni u pitanje. To se desilo prvi put u istoriji Bosne i Hercegovine – da izgubi svoj teritorijalni integritet, a na svojevrsan način i svoje ime.

Bosna i Hercegovina u NOR-u i obnovi Jugoslavije

Kapitulacijom Kraljevine Jugoslavije Bosna i Hercegovina se našla u novoj političko-pravnoj situaciji. Okupacione sile Njemačka i Italija dozvolile su formiranje Nezavisne države Hrvatske, u čiji sastav ulazi Bosna i Hercegovina.

Politička situacija u kojoj su se našli narodi Jugoslavije dovela je do Narodnooslobodilačke borbe (NOB) i narodnooslobodilačkih pokreta (NOP). Bosna i Hercegovina, kao središnja južnoslovenska zemlja, u Narodnooslobodilačkoj borbi je podnijela najveći teret ratnih dejstava. Bila je centar političkog života NOP-a. Iz NOB-a i NOP-a se stvaraju pretpostavke za formiranje organa nove vlasti. Ti organi se prvo formiraju kao lokalni organi nove vlasti, da bi protekom vremena i sa razvojem političke borbe došlo do formiranja centralnih političkih organa nove vlasti. Taj proces je bio kontinuiran i odvijao se u svim dijelovima zemlje.

Formiranje Prvog zasjedanja AVNOJ-a je „ukazivalo na činjenicu da u zemlji postoji jedna potencijalna državna organizacija, kojoj je još jedino nedostajao centralni narodnooslobodilački odbor kao najviše izvršno tijelo“.²⁰ AVNOJ se konstituiše kao opšte nacionalno i opšte političko predstavništvo NOP-a.

Mada AVNOJ nije bio obrazovan kao najviši organ državne vlasti, njegov Izvršni odbor je bio organizovan na tom principu, što se može vidjeti kako iz zadataka koji su pred Izvršni odbor postavljeni tako i iz same organizacione strukture. U toku druge polovine 1943. godine stvaraju se pretpostavke da se na nivou budućih federalnih jedinica konstituišu centralni organi vlasti. Formiranjem zemaljskih antifašističkih vijeća u pojedinim dijelovima buduće države otpočela je posljednja faza realizacije jednog od osnovnih ciljeva NOP-a. Odlukama najviših organa buduće jugoslovenske države

²⁰ Mustafa Imamović, *Istorija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2003, str. 353.

formiraju se glavni štabovi NOO-a u svim budućim jugoslovenskim federalnim jedinicama. Tako je formiran Glavni štab NOO-a Bosne i Hercegovine, koji je doveo do osnivanja ZAVNOBiH-a. Osnivačko zasjedanje ZAVNOBiH-a održano je 25. i 26. novembra 1943. godine u Mrkonjić-Gradu. Vijeće je usvojilo Rezoluciju ZAVNOBiH-a i Proglas narodima Bosne i Hercegovine. Ovim dokumentima je izražena želja da „narodi Bosne i Hercegovine stvaraju u zajednici sa drugim narodima Jugoslavije novu federaciju Jugoslaviju slobodnih i ravnopravnih naroda, u kojoj će biti zajamčena puna ravnopravnost svim njenim narodima“,²¹ a Bosna i Hercegovina je definisana kao zemlja koja nije „ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska“.²²

Konstituisanje zemaljskih antifašističkih vijeća bila je jedna od etapa u razvoju Narodnooslobodilačkog rata. Nova faza revolucionarnih promjena otvara proces konstituisanja i utemeljenja centralnih organa kao stalnih organa nove vlasti, do čega će doći na Drugom zasjedanju AVNOJ-a.

Drugim zasjedanjem AVNOJ-a udareni su formalnopravni temelji unutrašnjeg uređenja Jugoslavije i dovršava se državopravna zgrada Jugoslavije federativnog oblika. Deklaracija Drugog zasjedanja AVNOJ-a prekinula je unutrašnji kontinuitet sa starom Jugoslavijom i postavila osnove na kojima će se izgraditi nova narodna država. Pravni akti koji predstavljaju temelj buduće države su: prvo, Odluka o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije, ili, kraće, Odluka o proglašenju AVNOJ-a za najviši organ vlasti u Jugoslaviji; drugo, Odluka o oduzimanja prava zakonite vlade tzv. jugoslovenskoj vladi u inostranstvu i o zabrani povratka u zemlju Kralja; treće, Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu.

Ove odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a imale su konstitutivni karakter i predstavljaju privremeni ustav zemlje. Postavljena su osnovna ustavna načela uređenja države i formirani njeni najviši organi.

²¹ Dženana Čaušević, *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005, str. 425.

²² Op. cit., str. 426.

AVNOJ, koji je postao vrhovni organ državne vlasti, u ratnim prilikama nije bio u mogućnosti da se kontinuirano sastaje, pa je u ime njega odluke donosilo Predsjedništvo AVNOJ-a i Nacionalni komitet.

Na osnovu odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a, a posebno treće odluke – Odluke o federativnom uređenju – održavaju se zemaljska antifašistička vijeća i donose odluke o organizaciji federalnih jedinica. Tako je 1944. godine u Sanskom Mostu održano i Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a. Na ovom zasjedanju donesene su odluke kojim su udareni osnovi državnosti Bosne i Hercegovine. Politički identitet Bosne i Hercegovine se suštinski određuje odlukama Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a. Najvažnije odluke ovog zasjedanja su: „Odluka o konstituisanju ZAVNO-BiH-a u najviše zakonodavno i izvršno tijelo federalne Bosne i Hercegovine, i Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine“.²³ Ove odluke imaju ustavnopravni značaj jer se njima postavljaju načela državne organizacije Bosne i Hercegovine i ona se postulira kao jedna od federalnih jedinica buduće federativne Jugoslavije kao složene države. „Ove odluke, kojima je BiH konstituirana kao građanska država, predstavljale su politički rezime njenog hiljadugodišnjeg historijskog i državno-pravnog iskustva“.²⁴

Bosna i Hercegovina u socijalističkoj Jugoslaviji

Novi pravni poredak Jugoslavije (i Bosne i Hercegovine) zasniva se na odlukama AVNOJ-a (ZAVNOBiH-a) i Privremene narodne skupštine, kao i na činjenici prestanka važenja pravnog sistema bivše države. Odlukama Ustavotvorne skupštine sankcionišu se revolucionarne promjene u političkom i pravnom životu nove države. Donošenjem Ustava 1946. godine taj se proces zaokružuje.

²³ Op. cit., str. 442-445.

²⁴ Mustafa Imamović, *Istorija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2003, str. 360.

Položaj i status Bosne i Hercegovine po Ustavu iz 1946.

Prema Ustavu od 1946. godine Jugoslavija je dobila naziv Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ), a federalne jedinice su postale narodne republike, među kojima je i Bosna i Hercegovina. Treba naglasiti da te federalne jedinice nisu obrazovane ovim ustavom, već su postojale i ranije (na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, gdje su i potvrđene), tako da je Ustav od 1946. godine samo potvrdio već postojeće pravno-organizaciono stanje.

Prema članu 1 Ustava iz 1946. godine „Federativna Narodna Republika Jugoslavija je savezna narodna država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda koji su na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na otcjepljenje, izrazili svoju volju da žive u federalnoj državi“, a prema članu 2 istog ustava, „Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju sačinjavaju“, pored nabrajanja svih republika, i „Narodna Republika Bosna i Hercegovina“.

Narodna vlast u FNRJ proizlazi iz naroda i pripada narodu, čime se konstituiše i ostvaruje načelo narodnog suvereniteta. Definišući odnose između saveza i narodnih republika, Savezni ustav konstituiše dva principa: princip suverenosti narodne republike i princip ravnopravnosti svih narodnih republika i njihovo jedinstvo. To se vidi iz člana 9 stav 1 i člana 10 Ustava, gdje se kaže: „Suverenost narodnih republika u sastavu FNRJ ograničena je samo pravima koja su ovim Ustavom data FNRJ... i protivan je Ustavu svaki akt uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalnih sloboda FNRJ i njihovih narodnih republika“. I Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine ima sličnu, ako ne i identičnu odredbu u članu 7, gdje se kaže da „sva vlast proizilazi iz naroda i pripada narodu“ i da „Narodna Republika Bosna i Hercegovina vrši državnu vlast suvereno, prenoseći na Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju samo ona prava koja su Saveznoj državi data Ustavom FNRJ“, s tim da član 10 stav 2 svoju suverenost ograničava jer kaže da „Suverena prava Narodne Republike Bosne i Hercegovine, njena bezbjednost kao i društveno i političko uređenje pod zaštitom su i odbranom Federativne Narodne Republike Jugoslavije“.

Određujući i definišući najviše organe suverene vlasti, ustavi te organe vide u narodnim skupštinama, jer su one „vrhovni organi

državne vlasti“ u federaciji, a i u republici. Ustav definiše skupštine kao „predstavnike narodnog suvereniteta“ (čl. 49 Saveznog ustava), a istu stilizaciju sadrži i Ustav NRBiH (čl. 53) kada kaže da je „Narodna skupština NRBiH predstavnik narodnog suvereniteta Narodne Republike Bosne i Hercegovine“.

I savezni i republički ustav Bosne i Hercegovine, kao i ustavi drugih republika, bili su izraz želje za integracijom društva. Suverenost ujedinjenih republika više je bila u funkciji da se istakne nezavisnost odnosno autonomnost republika u federaciji. Njihova autonomija je imala za cilj da se potencira njihova samobitnost u političkom smislu, a ne državnompravnom. Pojam suverenitet i njegovo značenje u idejno-političkom i pravnom smislu nije došao do izražaja jer bi on više pravno komplikovao situaciju i položaj federalnih jedinica nego što bi ih učinio jasnijim. Tradicionalno shvatanje suvereniteta bi odnose u federaciji i među federalnim jedinicama više komplikovao nego što bi izražavao demokratski i pluralistički politički sistem. Zato, iako su ustavi proklamovali princip narodne suverenosti, oni su ostali na nivou principa u odnosu na republiku. Suverenitet je mnogo preciznije i određenije bio vezan za federaciju nego za republiku. Činjenica da republika nije imala ustavno pravo na otcjepljenje direktno je dovela u pitanje njenu suverenost i državnost. Da su republike imale pravo na otcjepljenje i da je to pravo postulirano u ustavu, onda bismo imali realnu osnovu da kažemo da je republika suverena.

Novostvorena federacija nije bila savezna država klasičnog tipa koja se ogleda u raspodjeli suvereniteta i „državnih prava“ između federalnih jedinica i centralne vlasti. Ona je nastojala da prevaziđe negativni ugovorni i „unitarističko nacionalistički oblik federacije“. U federaciji suverenitet je trebao da bude postavljen na nov način. Ustavi su trebali ne da izraze teoriju o tzv. „podijeljenom suverenitetu“ i suverenitetu savezne države, tj. „centralne“ savezne vlasti, već da izraze novo načelo koje suverenitet definiše kao „neotuđivo pravo naroda, odnosno radnog naroda“. Federalizam se trebao zasnivati na slobodno izraženoj volji svakog naroda za ujedinjenjem i na principu dobrovoljnosti tog ujedinjenja, što je u osnovi karakteristika svakog federalizma.

Bosna i Hercegovina i ustavne promjene iz 1953.

Mijenjanje prvog ustava Jugoslavije (Bosne i Hercegovine) faktički je počelo (1950) sa inaugurisanjem radničkog samoupravljanja, da bi se nastavilo reformom lokalne samouprave (1952), a zatim i usvajanjem Ustavnog zakona o Osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ odnosno NRBiH 1953.

Ustavnim zakonima (saveznim i BiH) sankcionisane su društvene promjene koje su nastupile uvođenjem radničkog samoupravljanja i uspostavljanjem lokalne samouprave. Suštinska izmjena političkog sistema je izvršena uvođenjem skupštinskog sistema vladavine, koji je zahtijevao pojačana prava i ulogu predstavničkih tijela, nov položaj izvršnih organa, a time i njihovu drugačiju strukturu. Uvođenjem skupštinske vladavine u Jugoslaviji je direktno izražen princip jedinstva vlasti, i sve promjene koje su činjene – činjene su u tom smislu da pojačaju sistem jedinstva vlasti.

Za razliku od Ustava iz 1946. godine, po kojem je država definisana kao “savezna narodna država republikanskog oblika“, Ustavni zakon za Jugoslaviju kaže da je „socijalistička demokratska savezna država suverenih i ravnopravnih naroda“ (čl. 1 Ustavnog zakona), kao i da „sva vlast u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji pripada radnom narodu“ (čl. 2 st. 1).

Ustavni zakon je pošao od načela da suverenitet pripada, kao neotuđivo pravo, narodu, odnosno radnom narodu kao kolektivu i kao jedinstvu građana odnosno radnih ljudi. Definišući suverenitet kao pravo radnog naroda, moglo bi se reći da Ustavni zakon sužava suverenitet jer ga veže za pojam radnog naroda. To posebno čini kada u strukturi saveznih organa vlasti (kao i organa vlasti u Bosni i Hercegovini) za skupštine kaže da su predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti. Strukturirajući skupštine kao dvodomne i uvodeći u skupštine vijeće proizvođača, Ustav je htio da pojača ulogu i funkcije radnog naroda.

Kao izvršne organe na nivou federacije Ustav je konstituisao Predsjednika Republike i Savezno izvršno vijeće. Predsjednik Republike je dobio klasične funkcije šefa države, iz čega proizilaze dvije njegove osnovne funkcije: a) on predstavlja suverenitet države u inostranstvu i prema stranim zemljama, kao i u unutrašnjem

političkom životu zemlje; b) on je vrhovni komandant oružanih snaga. Savezno izvršno vijeće je preuzelo funkcije vlade, s tim što je njegova funkcija u odnosu na skupštinu bila manje autonomna nego što je to bila funkcija vlade.

Bosna i Hercegovina i Ustav iz 1963.

Procesi otvoreni uvođenjem radničkog samoupravljanja, sistema lokalne samouprave i uvođenjem skupštinskog sistema vladavine na svim nivoima vlasti bitno su uticali na društveno-politički sistem. Bilo je potrebno da se ti procesi normativno zaokruže i dobiju svoju potvrdu na nivou ustavnih principa. To je učinjeno donošenjem novih ustava 1963. godine (saveznog i BiH).

Ovim ustavom država je dobila naziv Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ), a Bosna i Hercegovina je svom službenom nazivu dodala socijalistička. Samoupravljanje je „postavljeno kao organizacioni i funkcionalni princip političkog uređenja“.

Ustav Jugoslavije iz 1963. godine je odredio opšte karakteristike društveno-političkog uređenja Jugoslavije. Iz člana 1 normativnog dijela Ustava vidi se da je Jugoslavija savezna država dobrovoljno ujedinjenih naroda; socijalistička i demokratska zajednica; savezna država i socijalistička demokratska zajednica zasnovana na vlasti radnog naroda i samoupravljanja; i da je republika.

Odredivši na ovaj način položaj federacije, on joj određuje i ulogu koja se ogleda u: „a) zaštiti suverenih prava i ravnopravnosti naroda, kao i socijalističkog društvenog i političkog uređenja Jugoslavije i republika; b) obezbjeđivanju suverenosti, nezavisnosti, teritorijalne cjelokupnosti, bezbjednosti i odbrane Jugoslavije i vođenju međunarodne politike i međunarodnih odnosa.“

Suverenost se, u ovoj novoj federalističkoj formuli, zasniva na tome da radni ljudi i narodi Jugoslavije „ostvaruju svoja suverena prava u federaciji kada je to u zajedničkom interesu ovim Ustavom utvrđeno, a u svim ostalim odnosima u socijalističkim republikama“ (Osnovna načela, odjeljak I).

Za socijalističku republiku Ustav kaže da je „državna socijalistička demokratska zajednica zasnovana na vlasti radnog naroda i samoupravljanja“, u kojoj radni ljudi „ostvaruju društveno samoupravljanje, uređuju društvene odnose“ i druge poslove značajne za društveni razvitak republike, „osim onih poslova koji su ovim Ustavom utvrđeni kao pravo i dužnost federacije“, a da se „prava i dužnosti republike utvrđuju republičkim Ustavom u skladu s načelima ovog Ustava“ (čl. 108 Ustava). Analizom ove ustavne odredbe vidimo da se pozicija republike u odnosu na federaciju u značajnom dijelu promijenila i da su njena prava pojačana. Republika je prilikom određivanja svojih prava i dužnosti dužna da ta prava utvrdi u skladu s načelima Saveznog ustava, što je u odnosu na ranija rješenja znatno pojačalo njen položaj, a na taj način i suverenitet. Ograničena samo ustavnim načelima, republika je dobila značajnu samostalnost i autonomnost.

Političke promjene do kojih je došlo u društveno-političkom sistemu u vrijeme važenja ovih ustava (saveznog i BiH), a bile su uslovljene birokratizovanjem sistema društvenog samoupravljanja, pojačanim uticajem uloge partije i prodorom nacionalističko-separatističkih ideja, zahtijevale su suštinske promjene ustavnopravnog sistema. Do tih promjena je došlo donošenjem ustavnih amandmana u periodu od 1967. do 1971. godine (ukupan broj amandmana XLII).

Ne upuštajući se u analizu svih amandmana, pažnju ćemo usmjeriti na Amandman XX, kojim je, po opštem mišljenju, Jugoslavija iz federalne pretvorena u konfederalnu državu. Suština ovog amandmana je u tome da „radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji – kad je to u zajedničkom interesu, ovim ustavom utvrđeno“ (Amandman XX).

Na ovaj način federalistička formula suverenosti je pretrpjela suštinske promjene. Presumpcija prvenstvenog ostvarivanja suverenih prava u republici, a u federaciji izuzetno, samo i ukoliko se ostvaruju zajednički interesi, toliko je bitna da je dovela u pitanje i samu definiciju savezne države. Ranije je Jugoslavija bila „savezna

država“ i „demokratska zajednica“, a sada je samo „državna zajednica“ (...) „dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“ (Amandman XX, tačka 2).

Promjenom pozicije „savezne države“ mijenja se i pozicija republike, potencira se njena državnost i odgovornost kako za svoj vlastiti razvoj tako i za razvoj federacije.

U strukturi federacije je došlo do promjena formiranjem novog organa – Predsjedništva SFRJ. Uvođenje Predsjedništva trebalo je da otkloni dilemu u pogledu nasljeđa prvog predsjednika Republike, ali mnogo važniji zadaci i ciljevi Predsjedništva su bili usklađivanje različitih interesa republika odnosno autonomnih pokrajina na nivou federacije, što je u biti promijenilo dotadašnju federalnu formulu. Struktura, način donošenja odluka i ovlaštenja koja je Predsjedništvo imalo rječito su govorili o njegovoj ulozi. Položaj i sastav Predsjedništva se zasniva na nacionalnoj strukturi SFRJ i na konceptu „odgovornosti republika, odnosno pokrajina za vršenje funkcija federacije“. Veoma precizno i koncizno funkciju Predsjedništva opisuje Jovan Đorđević kada piše da „Predsjedništvo nije najviši izvršni organ ali je po svojim funkcijama, po svom položaju u određenom smislu i na određenom planu, vrhovni organ u sistemu izvršavanja, inicijative i koordinacije; i time vrši sve funkcije u opštem sklopu skupštinskog sistema“.²⁵

Bosna i Hercegovina i Ustav iz 1974. godine

Ustavne promjene do kojih je došlo donošenjem ustavnih amandmana iz 1971. godine, a posebno Amandmanom XX, radikalno su preobrazile društvene odnose u sferi federalizma. Pojačana je državnost republike, kao i njena odgovornost za sopstveni razvoj i razvoj jugoslovenske zajednice u cjelini, što je sve trebalo da se odrazi na principe i rješenja u novom ustavu.

²⁵ Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1975, str. 539-540.

Ustav Jugoslaviju definiše kao saveznu državu dobrovoljno ujedinjenih naroda njihovih republika i autonomnih pokrajina; kao državu koja se zasniva na vlasti i radničke klase i svih radnih ljudi; kao socijalističku demokratsku zajednicu i kao republiku, iz čega se vidi da Ustav potencira njenu dvostruku funkciju – kao „savezne države“ i „društvene zajednice“. Njene funkcije, koje proizilaze iz njene uloge, jesu: a) zaštita suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode; b) teritorijalne cjelokupnosti i odbrane zemlje; c) spoljna i unutrašnja bezbjednost i međunarodni odnosi koji ulaze u „zajedničke interese“, a ti zajednički interesi se ostvaruju preko „saveznih organa uz ravnopravno učešće i odgovornost republika i autonomnih pokrajina u ovim organima u utvrđivanju i sprovođenju politike federacije; preko saveznih organa na osnovu odluka, odnosno saglasnosti republika i autonomnih pokrajina; neposrednom saradnjom i dogovorom republika i autonomnih pokrajina, opština i drugih društveno političkih zajednica“, a o zajedničkim interesima se odlučuje u federaciji na načelu „sporazumijevanja republika i autonomnih pokrajina, solidarnosti, uzajamnosti, ravnopravnosti učešća republika i autonomnih pokrajina u organizaciji federacije, kao i na načelu odgovornosti republika i autonomnih pokrajina za sopstveni razvoj i za razvoj socijalističke zajednice kao cjeline“ (Odjeljak I, stav 3) (čl. 244 Ustava).

Ustav je već ranije usvojena rješenja (prilikom usvajanja ustavnih amandmana) o reziduumu i ostvarivanju suvereniteta u SFRJ preuzeo i ugradio u Osnovna načela – odjeljak I, gdje se kaže: „Radni ljudi, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama, i u socijalističkim autonomnim pokrajinama u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslavije – kada je to, u zajedničkom interesu ovim ustavom utvrđeno.“

Unoseći u Ustav odredbu o reziduumu i ostvarivanju suverenih prava s prioritetom da se ta prava ostvaruju u republici, Ustav je promijenio njenu poziciju, kao i njena prava i dužnosti. Promijenjena pozicija republike je bila u skladu s evolucijom jugoslovenskog federalizma i proširivanjem nadležnosti republika. Federalizam je od centralizovanog postao decentralizovan, pa je republika bila ne samo sastavni dio federacije nego i „konstitutivni element federacije i kao države i kao zajednice“.

Izmijenjena pozicija republika u ustavnom sistemu savezne države uticala je i na ustavno normiranje republika, pa Ustav precizno, lapidarno i koncizno za istu kaže da je „država zasnovana na suverenosti naroda na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“ (čl. 3 Ustava), a sve ostalo u odnosu na republiku prepušta njenom ustavu.

Ako pak sada analiziramo Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, vidjet ćemo da on za nju kaže da je „socijalistička demokratska država i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata, pripadnika drugih naroda i narodnosti, koji u njoj žive, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi i na suverenosti i ravnopravnosti naroda Bosne i Hercegovine i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive“ (čl. 1 Ustava), iz čega proizilazi da se u republici ostvaruju suverena prava i zajamčuje nacionalna ravnopravnost naroda i narodnosti.

Istovremeno, Ustav ugrađuje presumpciju prvenstveno ostvarivanja suverenih prava u republici riječima da „radni ljudi i građani, narodi Bosne i Hercegovine – Srbi, Hrvati i Muslimani i pripadnici drugih naroda i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini, osim onih prava za koja je, u zajedničkom interesu radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti, Ustavom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije utvrđeno da se ostvaruju u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji“ (čl. 2 Ustava).

Proširujući nosioca „suverenih prava“, Ustav SFRJ i Ustav Bosne i Hercegovine, u suštini, izražava novo shvatanje federalizma i „određuje idejnu i ustavno-pravnu poziciju republike u odnosu na federaciju“. Presumpcija prvenstvenog ostvarivanja suverenih prava u republici je značila da se državni suverenitet sad dijeli između republike i federacije. Da li je s ovim ustavnim promjenama, kako saveznog tako i republičkog ustava, republika postala suverena i u kojoj je mjeri to bila, faktičko je pitanje.

Bosna i Hercegovina kao samostalna suverena država

Krah socijalističkih političkih sistema istočnoevropskih zemalja koji je kulminirao padom Berlinskog zida i raspadom Sovjetskog Saveza nije mimoišao ni Jugoslaviju. Kriza jugoslovenskog društva je bila duboka. Politička elita nije našla rješenje za izlazak iz te krize. Ni obnavljanje višepartijskog života nije obezbijedilo stabilizaciju države. Na djelu su bili separatistički projekti sa istorijskim revandikacijama, što je dovelo do dezintegracije države.

U pokušaju da prevaziđe jugoslovensku krizu i da stabilizuje političku situaciju u Republici, Bosna i Hercegovina je donijela Ustavne amandmane 31. jula 1990. godine (LIX-LXXX). U skladu s tim amandmanima Republika je definisana kao demokratska suverena država „ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti, koji u njoj žive“. Istovremeno je naglasila da je njen teritorij „jedinstven i nedjeljiv“; zajamčila sve oblike svojine; legalizovala partijski pluralizam; garantovala građanima jednakost u pravima i dužnostima „bez obzira na nacionalnost, rasu, pol, jezik, vjeroispovijest, političko i drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo“; promijenila strukturu Skupštine (Vijeće građana i Vijeće opština) te obrazovala Savjet za pitanja ostvarivanja ravnopravnosti naroda i narodnosti Bosne i Hercegovine.

Ustavne promjene do kojih je došlo u drugim republikama jugoslovenske federacije bile su znatno radikalnije. Srbija donosi novi ustav septembra 1990. godine, kojim je pokrajine lišila „atributa državnosti“; Hrvatska u decembru 1990. donosi tzv. Božićni ustav, a Slovenija u februaru 1991. usvaja ustavne amandmane kojim republiku definiše kao samostalnu državu i „jednu od nasljednica SFRJ“. Već sljedeće godine Slovenija donosi „Deklaraciju o nezavisnosti i odvajanju od SFRJ“, a to čini i Hrvatska donoseći „Deklaraciju o proglašavanju nezavisne i suverene države“. Internacionalizacija jugoslovenskog pitanja pojavila se u svom punom kapacitetu. Ni pokušaj Ustavnog odbora SFRJ od februara 1991. da se razmatra „nacrt ugovora o nekoj vrsti konfederalnog uređenja jugoslovenske zajednice“ nije uspio, jer jednostavno nije bilo

subjekata koji su bili spremni da o tom pitanju razgovaraju. Istovremeno je zatražena pomoć Evropske zajednice u iznalaženju odgovora na jugoslovensku krizu. Evropska zajednica je donijela Deklaraciju o Jugoslaviji kojom je inicirala održavanje mirovne konferencije, a istovremeno predložila formiranje arbitražne komisije. Arbitražna komisija, na čelu s Robertom Badinterom, na osnovu činjenica i materijala kojim je raspolagala, konstatovala je da je „proces disolucije SFRJ završen i da SFRJ više ne postoji“, što je odgovarajućim rezolucijama Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija potvrđeno 15. januara 1992. godine.

Kompleksnost situacije u jugoslovenskoj federaciji zahtijevala je od Bosne i Hercegovine da odredi svoju poziciju u odnosu na pitanje samostalnosti, nezavisnosti i suvereniteta, što je učinjeno na referendumu (29. februara i 1. marta 1992. godine), na kojem su se građani izjasnili za „suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive“.²⁶ Odluku o potvrđivanju rezultata referenduma donijela je Skupština Republike 6. marta 1992. godine, čime je Bosna i Hercegovina postala suverena.

Rezolucijom koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija Republika Bosna i Hercegovina je primljena za člana Ujedinjenih nacija 22. maja 1992. godine. Ni činjenica da je Bosna i Hercegovina postala samostalna država i članica svjetske organizacije nije je poštjedjela od rata i ratnih dejstava, svjetska organizacija nije osigurala „brzu i djelotvornu akciju Ujedinjenih nacija“ kojom bi se stvorili uslovi „za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti“.

Izbijanjem rata suverenitet Republike Bosne i Hercegovine je doveden u pitanje, njeni organi nisu mogli vršiti suverenu vlast u punom kapacitetu na cjelokupnoj teritoriji. Suvereno pravo je „postalo“ deklarativno, pa bi se reklo da se pretvorilo u golo pravo (nudum ius). Potpisivanjem Opšteg kvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini stvorene su pretpostavke da se suverenost i suverenitet, u svom punom kapacitetu, povrati legalnim i legitimnim organima Bosne i Hercegovine.

²⁶ Dženana Čaušević, *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005, str. 512.

Bosna i Hercegovina i pitanje suvereniteta po Dejtonskom ustavu

Dejtonski ustav za Bosnu i Hercegovinu kaže da će ona „nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država“ i da će „ostati država članica Ujedinjenih nacija“ opredijeljena „za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost“. Naša namjera je da ovdje analiziramo pitanje državne suverenosti Bosne i Hercegovine iz aspekta same države, koja po definiciji raspolaže najvišom, neograničenom i nedjeljivom vlašću. Normalno da ćemo pritom razlikovati samu vlast od njenih nosilaca. Naša pažnja će biti usmjerena prema tome u čemu se državna vlast sastoji nezavisno ko su njeni nosioci: da li demos ili populus, kao i nezavisno od toga koji državni organ raspolaže efektivnom vlašću.

Da bi naša analiza bila što konsekventnija i preciznija, mi ćemo suverenost analizirati iz aspekta unutrašnje i spoljašnje suverenosti. Ovo su dva osnovna i povezana vida suverenosti. Jedno je suverenost po okviru granica zemlje, a drugo suverenost u odnosu prema drugim zemljama odnosno svijetu. Jasno je da se ova dva vida suverenosti dopunjuju i isprepliću.

Kada analiziramo spoljašnju suverenost Bosne i Hercegovine, možemo konstatovati da je ona subjekt međunarodne zajednice i da je ravnopravan član te iste zajednice, te da spoljašnja suverenost u suštini znači nezavisnost zemlje, jer samo nezavisne zemlje raspolažu spoljnom suverenosti. Sadržina spoljašnje suverenosti Bosne i Hercegovine sastoji se iz prava vođenja spoljne politike, koja podrazumijeva pravo na slanje i primanje diplomatskih predstavnika (*ius legationis*), održavanje stalnih ili povremenih odnosa s drugim državama; i da kao subjekt međunarodne zajednice izražavajući svoju suverenost uspostavlja odnose s drugim državama; da kao element spoljašnje suverenosti zaključuje ugovore i sporazume (*ius contrahendi*) s drugim suverenim državama jer samo suverene države mogu uspostavljati i ostvarivati različite političke, ekonomske, kulturne i druge odnose s drugim državama, kao i da ima pravo na „oružane snage Bosne i Hercegovine“ koje će „funkcionisati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine“. Ovdje je potrebno naglasiti da je ovo pravo kao

sastavni dio spoljašnje suverenosti tek naknadno dato u nadležnost institucijama Bosne i Hercegovine shodno odredbi člana III stav 5a uz saglasnost entiteta, a sa ciljem da se „očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine“.

Iz aspekta unutrašnje suverenosti Bosne i Hercegovine možemo konstatovati da je tu došlo do „ogromnog nesrazmjera između nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta“. Iako je Bosna i Hercegovina subjekt međunarodnog prava, njene institucije nemaju nadležnost u pitanjima koja su povjerena entitetima. Entiteti (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) faktički raspolažu efektivnom vlašću, što znači da imaju pravo zapovijedanja građanima i pravo samostalnog uređivanja organizacije teritorija zemlje, a to dalje znači organizaciju vlasti (čl. III st. 2).

Ovo ograničenje suverene vlasti Bosne i Hercegovine je još više potencirano činjenicom da će entiteti „imati pravo da uspostave posebne paralelne odnose sa susjednim zemljama“ bez obzira na to što to uspostavljanje treba da bude „u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine“. Ovo pravo na uspostavljanje paralelnih odnosa sa susjednim zemljama (Hrvatska i Jugoslavija) otvara mogućnosti da se preko tih specijalnih veza uspostavljaju različiti odnosi s tim državama „maticama“.

Entiteti su postojali i prije donošenja Dejtonskog ustava, što ima posebno značenje iz aspekta strukture zemlje i činjenice da su kao tvorevine međunarodnog ugovora reklo bi se trajna kategorija. Bosna i Hercegovina kao država i subjekt međunarodnog prava „ne može ukidati entitete iako čine konstitutivni dio Bosne i Hercegovine“, pa se „može reći da i Bosna i Hercegovina i entiteti, imaju, svako svoje priznanje i garantovanje statusa u međunarodnom pravu, pa zato i svojevrsnu ravnopravnost na toj osnovi“.²⁷

Suverenitet i integritet Bosne i Hercegovine se posebno potencira postojanjem jedinstvenih organa u vidu: Parlamentarne skupštine (Dom naroda i Predstavnički dom), Predsjedništva,

²⁷ Ibrahim Festić, *Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2004, str. 101.

Vijeća ministara, Ustavnog suda i Centralne banke, nezavisno od njihove nadležnosti. Ovi državni organi vrše poslove iz svoje nadležnosti, pa na taj način i ostvaruju državnu suverenost.

Posebno pitanje povezano sa suverenitetom Bosne i Hercegovine i njenom nezavisnošću čini prisustvo „međunarodne zajednice“ (SFOR, OSCE, OHR) i „potčinjenost“ susjednim državama i njihovim ovlaštenjima koja proizilazi iz mirovnog sporazuma.

Zaključna razmatranja

Hiljadugodišnja istorija Bosne i Hercegovine govori o njenom državnom (dis)kontinuitetu kao države. Govori o njenoj državnosti, o usponima i padovima, njenom opstojanju do današnjih dana. Govori o brojnim političkim previranjima, demografskim i etničkim promjenama, koje su imale dubokog odraza na nju kao državu. Periodi nezavisnosti (srednjovjekovna Bosna) smjenjuju se s periodima dugotrajne okupacije (Otomanska imperija i Austro-Ugarsko carstvo), da bi Bosna i Hercegovina u savremenom periodu postala iznova nezavisna i samostalna država. Pa zašto onda postavljati pitanje njene državnosti?!

1. Samostalnost odnosno nezavisnost Bosne kao države u srednjem vijeku, iako se dovodi u pitanje, nedvojbeno je. O srednjovjekovnoj bosanskoj državi možemo samo govoriti u kontekstu pitanja „šta je uopšte država u srednjem vijeku“. Autori koji su se bavili bosanskom državom u srednjem vijeku (F. Rački, V. Čorović, S. Ćirković, N. Klaić) vide je kao „najstariju među svojim susjedima“, da je njena „politička vlast stvorena prije Hrvatske i Srpske“, da je bila u „vazalnom odnosu prvenstveno prema Ugarskoj, a u završnim decenijama i prema Turskoj“, kao i to da je Bosna „živjela pretežno kao geografska jedinica“.

2. Polovinom XV vijeka srednjovjekovna bosanska država ulazi u završnu fazu svoje egzistencije. Padom pod Osmansko carstvo Bosna gubi svoj suverenitet, a na njenoj teritoriji se uspostavlja suverenitet Osmanskog carstva, koji će trajati do druge polovine XIX vijeka, kada Bosna i Hercegovina ulazi u sastav Austro-Ugarske monarhije i potpada pod suverenitet Habsburške monarhije. Sa

disolucijom Austro-Ugarske monarhije na ovim prostorima se uspostavlja suverenitet novoformirane Kraljevine SHS odnosno Jugoslavije.

3. Bosna i Hercegovina svoju državnost i samostalnost u formalnopravnom smislu uspostavlja odlukama: AVNOJ-a, ZAVNO-BIH-a, te ustavnim dokumentima donesenim u periodu od 1946. do 1974. godine.

„Odlukom o konstituisanju ZAVNOBIH-a“ u najviše zakonodavno i izvršno tijelo federalne Bosne i Hercegovine i „Deklaracijom o pravima građana Bosne i Hercegovine“ ona je potvrdila svoj državni identitet koji je izgubljen u srednjem vijeku.

Faktički, državnost Bosne i Hercegovine se uspostavlja njenim osamostaljivanjem od ostatka bivše SFRJ i proglašavanjem nezavisnosti, kao i međunarodnim priznanjem i prijemom u organizaciju Ujedinjenih nacija 1992. godine. Izbijanjem rata njen suverenitet je doveden u pitanje, legalni i legitimni organi nisu mogli vršiti suverenu vlast u punom kapacitetu na cjelokupnoj teritoriji. Potpisivanjem Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini stvorene su pretpostavke da se suverenost u svom punom kapacitetu povрати organima Bosne i Hercegovine.

4. Analizirajući pitanje državne suverenosti Bosne i Hercegovine, istu smo analizirali iz aspekta unutrašnje i spoljašnje suverenosti.

Uspostavljanje „posebnih i paralelnih odnosa sa susjednim zemljama“, kao i sa međunarodnom zajednicom, analizirano je iz aspekta ograničenja suvereniteta Bosne i Hercegovine.

Literatura

Čaušević, Đenana, *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2005.

Ćemerlić, Hamdija, *Ustavno pravo* (skripta), Univerzitet u Sarajevu, 2006.

Festić, Ibrahim, *Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet u Sarajevu, 2004.

- Haverić, Tarik, *ETHNOS i demokratija*, Sarajevo, 2006.
- Imamović, Mustafa, *Pravni položaj i unutrašnji razvitak BiH 1878-1914*, Sarajevo, 1997.
- Imamović, Mustafa, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1997.
- Imamović, Mustafa, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, 2003.
- Kelzen, Hans, „Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava“, Javno preduzeće *Službeni list SCG*, Beograd, 2003.
- Mijanović, Grašo, *Specifičnosti ustavnog uređenja SRBiH*, Pravni fakultet, Sarajevo, 1983.
- Redžić, Enver, *Istorijski pogled na vjerske i nacionalne odnose u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 1993.
- Šarčević, Edin, *Ustav i politika*, Sarajevo, 1997.
- Tomić, Ivo, *Neraskidivni bosanski nodus*, Sarajevo, 1999.