

Kemal Efendić\*

## KONSTITUTIVNOST NARODA U BOSNI I HERCEGOVINI: PREGLED TEORIJSKO-PRAVNIH I POJMOVNIH ODREĐENJA

### Sažetak

Pojam konstitutivnosti naroda predstavlja novinu u teoriji i praksi ustavnog prava. Potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma po prvi puta je inkorporiran u ustav te time postaje dio ustavnog rješenja. Ovim sporazumom okončan je oružani sukob u jednom dijelu Bosne i Hercegovine, te je uspostavljena Federacija BiH na dijelu teritorija na kojem su Bošnjaci i Hrvati činili većinu. Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini koncept konstitutivnosti naroda etabliran je na području čitave države sa Bošnjacima, Srbima i Hrvatima kao konstitutivnim narodima. Riječ “konstitutivnost” vodi porijeklo od latinske riječi *constituo*, što u prijevodu znači osnovni, sastavni, temeljeni, onaj koji određuje. Konstitutivnost Bošnjaka, Srba i Hrvata podrazumijeva njihovu ravnopravnost koja se ostvaruje na nivou kolektiviteta – kroz ravnopravnu/paritetnu zastupljenost u ustavom određenim institucijama sistema i posebnim mehanizmima zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda. U tom smislu, princip konstitutivnosti naroda u pravnom i doktrinarnom smislu ne može se – ni pod kakvim okolnostima izjednačavati sa pojmom suverenosti. Konstitutivni narodi na nivou kolektiviteta i svaki za sebe pojedinačno nisu suvereni narodi, niti bilo koji konstitutivni narod svoju konstitutivnost može ostvarivati nezavisno i samostalno od druga dva konstitutivna naroda. Također, princip konstitutivnosti naroda treba razumijevati i kao „privremenu mjeru“ obzirom da je uspostavljen u periodu masovnih kršenja ljudskih prava kao i da je u tom periodu trebalo zaustaviti rat i uspostaviti međunarodni mir i sigurnost. U takvim okolnostima dat je privilegovan status Bošnjacima Srbima i Hrvatima isključivo u cilju zaustavljanja rata. Ovakav stav zauzeo je i Evropski sud za ljudska prava u predmetima Sejdić-Finci, Azra Zornić i Ilijas Pilav.

**Ključne riječi:** konstitutivni narod, vitalni interes, ljudska prava, diskriminacija, suverenitet, privremena mjera

---

\*mr. Kemal Efendić, Služba za zapošljavanje ZDK

## I UVOD

Ustav Bosne i Hercegovine kao sastavni dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini normira pojam konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini. Prije navedenog mirovnog sporazuma konstitutivnost naroda propisana je i u Vašingtonskom sporazumu. Obzirom da je riječ o pojmu koji je nepoznat teoriji i praksi ustavnog prava smatramo da je potrebno pojam konstitutivnosti naroda u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine objasniti kako sa pojmovnog tako i sa teorijsko-pravnog aspekta. Konstitutivnost naroda razumijeva se na različite načine. Tako neki autori konstitutivnost naroda poistovjećuju sa pojmovima kao što su narod, nacija, nacionalna manjina, suverenitet. Također konstitutivnost naroda u nekim od takvih razmatranja dobija i ideološke konotacije koje dodatno usložnjavaju ionako složene odnose u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi pojam konstitutivnosti naroda u tekstu koji slijedi bit će razmatran sa historijsko-pravnog aspekta, u kontekstu ustavno-sudske prakse kao i odnosu sa pojmovima narod, nacija, nacionalna manjina i suverenitet.

### 1. Konstitutivnost naroda sa historijsko-pravnog aspekta

Bosna i Hercegovina kao država ima dugu povijest. Državnost Bosne i Hercegovine svoje korijene vuče još iz srednjeg vijeka. Tako car Konstantin Porfirogenit u djelu *De administrando imperio*<sup>1</sup> u X stoljeću spominje ime Bosna („*horion bosona*“) kao naziv zemlje Bosne. Na čelu srednjovjekovne bosanske države bio je vladar koji je za sve važnije odluke morao imati odobrenje staleške skupštine koja se u historijskim izvorima najčešće spominje kao „stanak sve zemlje Bosne“, ali i kao „zbor“, „sva Bosna“, „sav rusag bosanski“.<sup>2</sup> Prema Noelu Malcolm, britanskom historičaru: „Bosna i Hercegovina je zemlja koja ima svoj povijesni identitet - da je zapravo jedna od povijesnih zemalja u Europi, s gotovo neprekinutom poviješću kao izrazita geopolitička cjelina od srednjeg vijeka do današnjeg dana. U većem dijelu razdoblja od 1180. do 1463. bila je nezavisna kraljevina; od 1580. do 1878. bila je ejalet (izraz koji označava najveću teritorijalnu jedinicu u Otomasnoj carevini); od 1878. do 1918. „krunska zemlja“ u sklopu Austro-Ugarske; a od 1945. do 1992. federalna republi-

---

1) Vidi: M. Imamović, *Historija Bošnjaka*, Preporod, Sarajevo 1998. 25., 56.-57. S. Jalimam, *Državnopravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Univerzitet u Zenici, Zenica 2008. 57.

2) *Ibid*

ka.<sup>43</sup> Iz gore navedenog jasno vidimo da je državnost Bosne i Hercegovine neupitna što potvrđuju čvrsti i neoborivi historijski dokazi.

Govoriti o državnosti Bosne i Hercegovine nije moguće, a ne spomenuti period Drugog svjetskog rata. Naime u tom periodu došlo je do obnove državnosti Bosne i Hercegovine. Tačnije na prvom zasjedanju ZAVNOBIH-a u Mrkonjić Gradu 25. i 26. novembra 1943. godine donesene su odluke kojima se obnavlja državnost Bosne i Hercegovine. Usvojena je i Rezolucija koja je odražavala zajednički život građana bez obzira na razlike u etničkom, religijskom i svakom drugom pogledu. Pomenuta rezolucija to definiše na sljedeći način: „Danas narodi Bosne i Hercegovine kroz svoje jedino političko predstavništvo, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, hoće da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina u kojoj će biti osigurana ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata. Narodi Bosne i Hercegovine učestvovali će ravnopravno sa ostalim našim narodima u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije.“<sup>44</sup> Na Drugom zasjedanju ZAVNOBIH-a održanom u Sanskom Mostu od 30. juna do 2. jula 1944. godine posebno je naglašena: „ravnopravnost Srba, Hrvata i Muslimana Bosne i Hercegovine, koja je njihova zajednička i nedjeljiva domovina.“ Ovdje treba posebnu pažnju obratiti na pojam nedjeljivosti Bosne i Hercegovine oko kojeg su se dogovorili i na kojem su istrajale tadašnje političke elite, pogotovo zbog današnjeg vremena kada je prisutna revizija povijesti sa ciljem negiranja državnosti Bosne i Hercegovine. Međutim, na principu nedjeljivosti insistirale su vladajuće elite i nakon Drugog svjetskog rata što je dodatno afirmisalo bosanskohercegovačku državnost.<sup>5</sup>

Još tada primjećeno je da na prostoru države Bosne i Hercegovine žive tri etničke skupine koje su, iako imaju određene različitosti opredijeljene za zajednički život i izgradnju države uz poštivanje jednakosti i ravnopravnosti svih. Na ovaj način: „iako nije upotrijebljen pojam „konstitutivnosti

---

3)N. Malcolm, *Povijest Bosne*, Zagreb-Sarajevo, 1995. XIII

4)K. Trnka, *Konstitutivnost naroda*, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo 200. 17.

5)Vidi: H. Kamberović, „Povodom sedamdeset godina od Prvog zasjedanja ZAVNOBIH-a“, *Historijska traganja*, Institut za istoriju, Sarajevo 2013. 14.-15.

naroda“ , zapravo su dati svi bitni elementi njegovog sadržaja i smisla.“<sup>6</sup>

Pojam konstitutivnosti naroda u ustavnoj i političkoj teoriji i praksi je novi pojam. On je korišten i ranije u Jugoslaviji ali isključivo kao politička kategorija. Status ustavne norme dobiva kada je uveden u ustavni sistem Federacije Bosne i Hercegovine Vašingtonskim mirovnim sporazumom 1994. godine. Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma godinu dana kasnije pojam konstitutivnosti naroda postaje ustavom određena i zaštićena vrijednost na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine.<sup>7</sup> Samim tim, kategorija konstitutivnosti naroda nije obrađivana pa je i u teorijsko-pravnom smislu konstitutivnost naroda nešto čemu je trebalo posvetiti dodatnu pažnju. Sintagma „konstitutivnost naroda“ je nepoznata u političkim i ustavnim uređenjima zapadnih demokratija. To se može i razumjeti ako se uzme u obzir evropska tradicija nacionalnih država. U tim državama opasnosti da budu diskriminirane izložene su manjinske nacionalne, vjerske i jezičke grupe. S tim u vezi razvijao se sistem zaštite manjina, garantujući visok nivo ljudskih prava i sloboda i propisujući efikasne mehanizme zaštite.<sup>8</sup>

Sa problemom definisanja prava na konstitutivnost susrela se i Arbitražna komisija Mirovne konferencije o Jugoslaviji. Komisija je formirana od strane Evropske zajednice 1990. godine i donosila je akte u formi savjetodavnih mišljenja, sa kojima se očitovala o pojedinim pravnim pitanjima. Kao jedno od tih pravnih pitanja nametnulo se i pitanje prava konstitutivnih naroda u republikama bivše jugoslavenske federacije.<sup>9</sup>

Predsjednik Arbitražne komisije primio je 20. novembra 1991. godine pismo kojim se predsjednik Konferencije za mir u Jugoslaviji lord Carrington obraća komisiji za mišljenje o sljedećem pitanju koje je postavila Republika Srbija: „Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao konstitutivan narod Jugoslavije, uživa pravo na samoopredjeljenje?“ U mišljenju broj 2 Komisija je konstatovala da konstitutivni narodi nisu suvereni i da, kao takvi, nemaju pravo na samoopredjeljenje.

---

6) *Ibid.*, 17.

7) Vidi: Z. Begić, „Međunarodni demokratski standardi u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine“, Ustavno pravni razvoj BiH, *Zbornik radova Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli*, Tuzla, 2011. 410.

8) Vidi: K. Trnka (2000.), 47.

9) Vidi: Z. Begić (2011.) 410.

Međutim, Badinterova Komisija je zauzela stav da prava Srba koji žive u Bosni i Hercegovini moraju biti uzeta u obzir prije no što bilo kakvo pravo na samoodređenje građana Bosne i Hercegovine bude ostvareno.<sup>10</sup>

U mišljenju broj 2 Komisija priznaje pravo na priznavanje identiteta jednoj ili više konstitutivnih grupa, jedne ili više etničkih, vjerskih, jezičkih zajednica, koje one imaju u skladu sa međunarodnim pravom. S tim u vezi Arbitražna komisija smatra da srpsko stanovništvo u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj ima pravo uživati sva prava priznata manjinama i etničkim grupama međunarodnim pravom i odredbama Nacrta konvencije za mir u Jugoslaviji od 4. novembra 1991. godine, na čije su se provođenje obavezale republike Bosna i Hercegovina i Hrvatska.<sup>11</sup>

Svi mirovni planovi za Bosnu i Hercegovinu koriste pojam konstitutivnost bilo da ga vežu za pojam naroda ili teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini. Kutiljerov plan koji je nastao u okviru Konferencije o Jugoslaviji, rezultirao je usvajanjem dva dokumenta koji su trebali poslužiti kao osnova za pregovore: „Izjava o principima za novo ustavno uređenje“ i Mapa „konstitutivnih jedinica“. Prema Izjavi o principima za novo ustavno uređenje Bosna i Hercegovina definisana je kao država u postojećim granicama sastavljena od tri konstitutivne jedinice zasnovane na nacionalnom principu i uz uvažavanje ekonomskih, geografskih i drugih kriterija. Prema Kutiljerovom mirovnom planu pojam konstitutivnosti vezan je za teritorijalne jedinice. Osnovna vodilja ovog dokumenta „jeste da se nasilno uvede dominantna etnička komponenta i da, na toj osnovi, preko noći ustavno i teritorijalno ustrojstvo poprimi etnički predznak, čime je otvoren „sukob“ i sa tradicijom identiteta BiH, na jednoj strani, a isto tako i sa standardima savremenih demokratskih društvenih zajednica u domenu ljudskih prava i građanskih sloboda, na drugoj strani.“<sup>12</sup>

---

10) „Indeed, the Badinter Committee considered that the rights of Serbians living in Bosnia – Hercegovina must be taken into account (as well as the provisions which protected minorities within the Yugoslavian constitution) before any possible right of self-determination of the Bosnians could be exercised.“, R. McCorquodale, „Self-Determination: A Human Rights Approach“, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 4., 1994. Navedeno prema Z. Begić (2011.), 410.

11) Mišljenje broj 2 Arbitražne komisije Mirovne konferencije o Jugoslaviji, akt preuzet iz O. Ibrahimagić, *Bosanski identitet i suverenitet*, Univerzitet u Sarajevu Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Sarajevo 2012. 145.-146.

12) K. I. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vencove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo 1997. 96.

Vance-Owenov plan predviđao je uspostavu deset provincija zasnovanih na geografskim, ekonomskim, i drugim kriterijima, pri čemu nazivi provincija ne mogu upućivati na etnička obilježja. Plan prihvata kategoriju „tri konstitutivna naroda“ i kategoriju pripadnika „ostalih“ naroda. Nakon što je Vance-Owenov plan odbijen došlo je do Owen-Stoltenbergovog plana koji etničkom kriteriju daje potpunu afirmaciju. Etnički kriterij se afirmiše, kako bi došlo do uspostave tri etničke republike koje bi bile povezane u labavu uniju bez izvornih nadležnosti. U ovom planu upotrebljava se pojam „konstitutivna republika“ koji je trebao da znači teritorijalizaciju za svaki konstitutivni narod, odnosno stvaranje etnički čistih teritorija.<sup>13</sup> Svi naprijed navedeni mirovni planovi doživjeli su neuspjeh. Ključni razlog je u tome što se u prvi plan stavljao etnički kriterij kao i devalviranje, a u nekim momentima i ukidanje državnosti Bosne i Hercegovine. Stabilno mirovno rješenje trebalo je tražiti u vrijednostima ljudskih prava, demokratskih institucija i procedura, kao i u principu etničke ravnopravnosti i suživota. Upravo s tim u vezi dolazi do uključivanja Sjedinjenih Američkih Država u mirovni proces, što je rezultiralo napuštanjem koncepta u kome su preovladavali etnički kriteriji, nego se prišlo traženju rješenja uvažavajući demokratske standarde, ali i uvažavajući konitunitet državnosti kao i multietnički karakter Bosne i Hercegovine.

Vašingtonski mirovni sporazum su 18. marta 1994. godine potpisali najviši predstavnici Republike Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske. Činjenica da je Vašingtonski mirovni sporazum potpisan od strane najviših predstavnika Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine govori o umiješanosti Hrvatske u rat u Bosni i Hercegovini te mu daje međunarodnu dimenziju obzirom da sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora imaju sve suverene države.<sup>14</sup> S tim u vezi treba naglasiti: „Političari koji žele nezavisnu Hrvatsku ili samostalnu Srbiju žele zavisnu ili među sobom podijeljenu BiH.“<sup>15</sup> Sporazumom je uspostavljen mir na području države na kojem žive Bošnjaci i Hrvati. Pojam konstitutivnosti naroda po prvi puta postaje ustavna kategorija. Vašingtonski mirovni sporazum je doživio

---

13)Vidi o tome: K. Trnka (2000.), 34.

14)Bečka konvencija o pravu ugovora, član 6. O načelima međunarodnog prava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine vidi više: Z. Begić, „Opšta načela međunarodnog prava u ustavnom sistemu BiH,“ *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, Zenica 2012., 53.-73.

15)D. Plevnik, *Smisao Bosne: Vodič u Hag za autopostepere*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 1997. 15.

uspjeh i upravo je bio dobra polazna osnova kreatorima Dejtonskog mirovnog sporazuma: „budući da su konceptualno i suštinski identični principi inkorporirani i u Dejtonski ustav, s tom razlikom što su odredbama o konstitutivnosti naroda ovaj put pored, Hrvata i Bošnjaka, obuhvaćeni i pripadnici srpskog konstitutivnog naroda i što se njegovo teritorijalno važenje odnosi na teritorij cijele Bosne i Hercegovine.“<sup>16</sup>

## **2. Konstitutivnost naroda u ustavno-sudskoj praksi Bosne i Hercegovine**

Ustav Bosne i Hercegovine je sastavni dio Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Mirovni sporazum dogovoren je 21. novembra u Daytonu, a potpisan 14. decembra 1995. u Parizu. Prema Ustavu, Bosna i Hercegovina nastavila je svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa modificiranom unutrašnjom strukturom. U članu XII stav 2 Ustava Bosne i Hercegovine propisana je obaveza entiteta da: „U roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog Ustava, entiteti će amandmanskim postupkom izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost sa ovim Ustavom u skladu sa članom III stav 3 tačka (b).“<sup>17</sup> Članom III stav 3 tačka b propisano je da: „Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine. Opća načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.“<sup>18</sup>

Iz naprijed navedenih odredbi Ustava vidi se jasna obaveza entiteta da svoje ustave usklade sa Ustavom BiH. S obzirom da su entiteti tu obavezu izvršili samo djelimično<sup>19</sup>, u velikoj mjeri otežalo je provođenje Mirovnog sporazuma. Nakon protoka dvije godine od kada je istekao rok entitetima

---

16)Z.Begić (2011.), 413.

17)Član XII stav 2 Ustava BiH

18)Član III stav 3 tačka b Ustava BiH

19)Ustavotvorna skupština Federacije BiH je 5. juna 1996. godine usvojila 21 amandman na Ustav Federacije BiH, kojim je izvršeno djelimično usklađivanje sa Ustavom BiH (amandani II-XXIV). Narodna skupština Republike Srpske u dva navrata je usvajala amandmane na Ustav RS kojima se, uz ostalo, izvršilo i djelimično usklađivanje sa Ustavom BiH. 2. aprila 1996. godine usvojeno je 8 amandmana (amandmani XLIV-LI), i 12. septembra iste godine još 11 amandmana (amandmani LIV-LXV), K. Trnka (2000.), 77.-78.



da usklade svoje ustave sa Ustavom BiH, iskorištena je pravna mogućnost da se od Ustavnog suda BiH zatraži ocjena saglasnosti pojedinih odredbi entitetskih ustava sa Ustavom BiH i da se zatraži njihovo poništavanje. Naime, u to doba predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine Alija Izetbegović, pokrenuo je postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine (12. februar 1998.) radi ocjenjivanja usklađenosti odredbi Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Zahtjev za ocjenu ustavnosti odnosio se na dvadesetak odredbi entitetskih ustava. Ovaj neodređen broj osporenih odredbi treba razumijevati u kontekstu činjenice da pojedine odredbe sadrže dva ili više pitanja, kao i da se jedno te isto pitanje nalazi u više odredbi. Kompleksnost ovog predmeta je u činjenici: „da su zahtjevom za ocjenu ustavnosti obuhvaćene temeljne odredbe entitetskih ustava i, zapravo, najznačajniji elementi ustavnopravnog sistema Bosne“.<sup>20</sup> Prijedlog za pokretanje postupka dostavljen je parlamentima entiteta da se očituju o iznesenim zahtjevima. Narodna skupština Republike Srpske u cjelosti je odbacila navode iz prijedloga, sa prijedlogom Sudu da isti odbaci ili odbije. Predstavnički dom Parlamenta Federacije je u svom odgovoru istakao da je u više navrata raspravljano o usklađivanju Ustava Federacije sa Ustavom Bosne i Hercegovine, te da je zadužena Komisija za ustavna pitanja da razmotri prijedloge za usklađivanje Ustava Federacije sa Ustavom BiH. Dom naroda Parlamenta Federacije nije dao odgovor na prijedlog za pokretanje postupka zbog protivljenja delegata iz reda HDZ-a. Nikad na dnevni red nije stavljeno pitanje konstitutivnosti naroda u oba entiteta.<sup>21</sup>

Kada je u pitanju pristup Suda ovom složenom predmetu potrebno je pomenuti bar osnovne podatke. Prva radna sjednica na kojoj se našao ovaj predmet bila je 05. juna 1998. godine, a potom je tokom 1999. godine uslijedilo sedam sjednica na kojima se o njemu raspravljalo. U međuvremenu održana je u dva navrata javna rasprava, prvo u Sarajevu 15. oktobra 1998., a potom u Banjaluci 23. januara 1999. Ova javna rasprava je otvorena 05. maja 2000. godine da bi Sud, u potpunom sastavu, vijećao

---

20)K. Begić, Uvodna riječ za Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2000., Sarajevo 2001.

21)S tim u vezi predsjedavajući Doma naroda Parlamenta FBiH (Mato Zovko), na javnoj raspravi je ocijenio da je prijedlog neutemeljen te da bi odluka o konstitutivnosti naroda na prostoru čitave BiH značila kršenje Daytonskog sporazuma. Vidi K. Trnka (2000.), 81.-83.



i glasao o tom predmetu. Koristeći mogućnost iz člana 58. Poslovnika prema kojem se mogu donositi djelimične odluke kada zahtjev sadrži više pitanja, Sud je 28. 29. i 30. januara donio Prvu djelimičnu odluku, a potom 18. i 19. februara Drugu djelimičnu odluku. Vijećanje i glasanje u ovom predmetu okončano je 18. i 19. augusta kada je donesena četvrta Djelimična odluka u predmetu ocjene usklađenosti entitetskih ustava sa Ustavom Bosne i Hercegovine<sup>22</sup>.

Sušтина odlučivanja Suda može se svesti na odlučivanje o pitanju konstitutivnosti naroda, to jeste da li je princip konstitutivnosti zadovoljen samo na pojedinim dijelovima teritorije ili konstitutivnost treba razumijevati kao konstitutivnost na svim dijelovima teritorije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud odlučio je da: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima),” sadrži ustavni princip u vezi sa ostalim odredbama koje bi mogle služiti kao standard kontrole. Sud zaključuje: Kako god neodređen bio jezik Preambule Ustava BiH zbog ovog nedostatka definicije statusa Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, ona jasno označava sve njih kao konstitutivne narode, tj. kao narode. Nadalje, član II/4. Ustava zabranjuje diskriminaciju po bilo kojoj osnovi kao što je, između ostalih, povezanost sa nacionalnom manjinom, i time pretpostavlja postojanje grupa označenih kao nacionalne manjine.“<sup>23</sup>

Ustavni sud opredijelio se za tumačenje o konstitutivnosti svih na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine uz obrazloženje da: „Ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, koji proizilazi iz označavanja Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju. Van sumnje je da su Federacija Bosna i Hercegovina i Republika Srpska – prema riječima Daytonskog sporazuma o implementaciji Federacije potpisanog u Daytonu 10. novembra 1995. godine – priznati kao “konstitutivni entiteti” Bosne i Hercegovine Općim okvirnim sporazumom, posebno članom I/3. Ustava. Ali ovo priznanje im ne daje nikakvu *carte blanche*! Dakle, uprkos teritorijalnom rasporedu Bosne i Hercegovine uspostavljanjem dva entiteta, ovaj teritorijalni raspored ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku domina-

---

22)Vidi: K.Begić (2001.)

23)Djelimična odluka U 5/98, III od 1 jula 2000.

ciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje efekata etničkog čišćenja.<sup>24</sup>

Iz odluka Ustavnog suda može se zaključiti da: „suverenitet pripada samo Bosni i Hercegovini, da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, entiteti kao oblik teritorijalne organizacije ne mogu se koristiti u cilju etničkog ekskluzivizma i dominacije, da entiteti ne posjeduju državnost nego su izraz raspodjele nadležnosti. Ustavnom sudu pripala je funkcija da u dinamičnom procesu zaštite ustavnosti daje smisao nejasnim odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma“.<sup>25</sup>

Iako je Odluka o „konstitutivnosti naroda“ donesena 30. juna i 01. jula 2000. godine, usklađivanje entitetskih ustava izvršeno je tek u 2002. godini i to nakon intervencije Visokog predstavnika.

### **3. Konstitutivnost naroda: Teorijsko-pravno i pojmovno određenje**

#### **3.1. Konstitutivni narod-narod-nacija-nacionalna manjina: Teorijsko-pravno određenje i međusobne razlike**

U cilju što boljeg razumijevanja pojma konstitutivnosti naroda neophodno je obratiti pažnju i na pojmove *narod*, *nacija* i *nacionalna manjina*.

Etimološki, riječ konstitutivan potiče iz latinske riječi *constituo*, koja kao glagol znači: postaviti, urediti, osnovati, ustanoviti, dok kao imenica (*constitutio*) znači: unutrašnja struktura, uređenje, organizacija, ustav, zakon.<sup>26</sup>

Neki autori prave razliku između termina konstitutivni<sup>27</sup> i konstituentni<sup>28</sup> u smislu da se u „prvom slučaju radi o ustavotvornom, državotvornom narodu, odnosno onom bez kojeg se ne može donijeti ili promijeniti ustav, dok se u drugom slučaju, prvenstveno socijalno-političkom smislu, radi o narodu koji je sastavni dio nekog društva ili države.“<sup>29</sup>

---

24) Djelimična odluka U 5/98, III od 1 jula 2000.

25) Vidi: J. Bakšić-Muftić, „Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2005. 80.

26) Vidi: K.Trnka (2000.), 50.

27) Eng. *constitutive* (osnovni, bitan); (English-Croatian or Serbian Dictionary, 1986)

28) Fr. *constituent* (sastavni dio, u sastavnom dijelu); (Francusko-hrvatski, hrvatsko-francuski rječnik, 2004).

29) Vidi: K.Trnka (2000.), 50.

Pojam konstitutivnosti pojavljuje se u Mišljenju 2 Arbitražne komisije Evropske zajednice, a isti pojam koristio se i u svim mirovnim planovima za Bosnu i Hercegovinu (Cutillero plan, Vance-Owenov plan, Owen-Stoltenbergov plan, Plan kontakt grupe). Potpisivanjem Vašingtonskog mirovnog sporazuma postaje ustavna kategorije na teritoriji FBiH, a kasnije potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini postaje ustavna kategorija na teritoriji čitave Bosne i Hercegovine iz 1995.<sup>30</sup>

U teorijskom smislu postoje različita shvatanja pojma konstitutivnosti naroda. Tako Omer Ibrahimagić smatra da: „historijski gledano, nema nikakvog naučnog osnova da se Bošnjaci, Srbi i Hrvati proglase konstitutivnim nacijama. Historijska je istina da te tri nacije nisu konstituirale Bosnu i Hercegovinu kao državu, već da je Bosna kao hiljadugodišnji politički prostor, na kome je nekoliko stoljeća egzistirala i istoimena međunarodno priznata država, konstituirala te tri danas postojeće nacije. U Bosni je živio njen bosanski narod, bogumili, „dobri Bošnjani“ sa svojom Crkvom bosanskom... Teorija o konstitutivnosti nacija u Bosni i Hercegovini je ... neposredno u funkciji destruiranja Bosne i Hercegovine kao suverene države sa jedinstvenim teritorijem”.<sup>31</sup> Dok s druge strane postoji mišljenje koje pojam konstitutivnosti naroda izjednačava sa pojmom državotvornosti. Konstitutivnost ili državotvornost jednog naroda proističe iz činjenice da taj narod, sam ili s nekim drugim narodom formira (konstituirala) državu.<sup>32</sup> Konstitutivnost kao političko-pravni pojam i kao kontinuirani proces u funkcioniranju političkog sistema je izvedena kategorija narodne suverenosti i jedino na takav način ima demokratski karakter.<sup>33</sup> Iz navedenog vidimo da termin konstitutivnosti naroda Ibrahimagić mijenja sa terminom konstitutivnih nacija, sa čim se ne možemo složiti. Pojam konstitutivni narod ne može se izjednačiti sa terminom nacija, jer nacija se izjednačava sa državom. Također ni stavovi koji konstitutivnost naroda izjednačavaju sa suverenitetom (Nešković), kao i stav Kuzmanovića koji

---

30) Vidi: M. Sahadžić, *Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini*, University press-Magistrat izdanja, Sarajevo 2011. 34.

31) O. Ibrahimagić, *Bosna i Bošnjaci – država i narod koji su trebali, nestati*, Sarajevo 1995.

32) R. Kuzmanović Rajko, *Ustavno-pravni položaj Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine*, Banja Luka, 2005. 53.

33) R. Nešković, „Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda“, *Srpska pravna misao*, 2006. 165.

smatra da konstitutivni narod sam ili sa drugim može formirati državu, također su neprihvatljivi i ne možemo se složiti sa njima. Konstitutivnost naroda ostvaruje se kroz paritetnu zastupljenost konstitutivnih naroda u ustavom određenim institucijama i mehanizmom zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda u slučaju povrede istih. S tim u vezi profesor Trnka Kasim smatra da: „Konstitutivnost naroda je kolektivno pravo uže od suverenosti ali šire od individualnog prava na nacionalni identitet. Konstitutivnost nema kao konzekvencu pravo na samoopredjeljenje niti pravo na odcjepljenje. Nijedan narod svoju konstitutivnost ne ostvaruje nezavisno od ostalih naroda koji imaju ista prava. Konstitutivnost podrazumijeva uzajamno pravo sva tri naroda da određuju ustavno uređenje (zajedno sa građanima i ostalim) i da koriste sve mehanizme za ostvarivanje i zaštitu nacionalne ravnopravnosti.“<sup>34</sup>

Kada se govori o konstitutivnosti naroda potrebno je skrenuti pažnju na ispravnu upotrebu ustavne terminologije. Naime u preambuli ustava određeno je da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalim), i građani Bosne i Hercegovine donosioci Ustava Bosne i Hercegovine. U sintagmi konstitutivni narod upotrijebljen je termin narod, a ne nacija.

„Narod (engl. people; njem. Volk; franc. Peuple) je specifična kategorija pripadnika jedne etničke zajednice koju povezuje teritorij, jezik, kulturne vrijednosti, običaji, religija, ista prošlost, prati osjećaj i svijest o samosvojnosti i posebnosti te snažno uvjerenje da bi svi pripadnici trebali živjeti u istoj državnoj zajednici.“<sup>35</sup> Narod predstavlja ljudsku supstancu države. Od samog početka upotrebe narodom su označavani neprivilogovani ljudi nasuprot plemstvu odnosno aristokraciji. Tako je manjina samim činom rođenja sticala određena prava i privilegije dok je većina nastojala da se svi ljudi smatraju jednakim. Ideal vladavine naroda svoje korijene vuče iz srednjeg vijeka. Taj princip prvi je izražen u teoriji Žan Žak Rusoa, koji analizira teoriju narodne suverenosti sa svim njenim karakteristikama. Njegova teorija ostaje ograničena na neposrednu demokratiju odnosno na male zajednice u kojima je moguće da narod neposredno izvršava svoju suverenu funkciju.<sup>36</sup>

---

34) Vidi: K.Trnka, *Ustavno Pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006. 178.

35) *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb 2007., 785.

36) Vidi: *Leksikon temeljnih pojmova politike*, Pravni centar fonda otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1996. 61.

U periodu stvaranja modernih evropskih država dolazi do reinterpetacije pojma narod, s obzirom da su te države nastale na dugotrajnoj veza-nosti u kulturnom, teritorijalnom i etničkom pogledu, narod se interpretira kao nacija. Ta stajališta Hegelova filozofija definiše stavom da „politička sloboda naroda sastoji se u tome da stvori državu“. „Riječ narod upotrebljava se u tri značenja - u početku kao skup nepriviligovanih klasa i grupa (grčki pojam), a kasnije kao skupni naziv za građane (formalno demokratski „buržoaski“ pojam) ili kao drugo ime za naciju.“<sup>37</sup>

Narod je skup državljana kao nosioca suvereniteta. Narod je apstraktna zajednica, s tim u vezi problemi naroda se postavljaju i rješavaju na apstraktnoj razini. U demokratskim državama to se realizira putem izbora kada narod svoju suverenost prenosi na predstavnička tijela. Znači da vlast svoj legitimitet izvodi iz naroda. Ali isto tako može se postaviti pitanje da li narod koji je temelj državne vlasti može koristeći se pravom na samoopredjeljenje naroda dovesti do nestanka države ili do cijepanja iste. Pitanje samoopredjeljenja naroda spada u materiju ustavnog prava, ali ovo pitanje tretira i međunarodno pravo.

Pravo naroda na samoopredjeljenje je pravni institut koji je svoj na- glašeni međunarodno pravni značaj dobio ugradnjom u odredbe Atlanske povelje<sup>38</sup>: „kada je prvi put javno istaknuto da se atlanskim odredbama poštuju prava svih naroda da izaberu oblik vladavine koji žele.“<sup>39</sup> U praksi to je imalo i praktične posljedice, tako je u Carskoj Rusiji pravo na samoopredjenje naroda prihvaćeno kao pravo svih naroda da stvore vlastitu državu. S tim u vezi Lenjin je pravo na samoopredjeljenje priznao Poljskoj i Finskoj, navodeći da se: „Poljaci i Finci veoma razlikuju od Rusa.“ Međutim to pravo nije bilo priznato i drugim narodima koji se svojim izgledom ali i religijom više razlikuju od Rusa nego li Finci i Poljaci. Tu se prije svega radi više o ideološkim stavovima: „nego o iskrenim namjerama koje bi bilo koji vođa iskazao prema drugom i drugačijem“.<sup>40</sup> Pravo naroda na

---

37)A. Bačić, *Ustavno pravo teorija i interpretacija*, Pravni fakultet u Splitu 1995. 44.-45.

38)Atlanska povelja predstavlja Zajedničku izjavu koju su 14. Augusta 1941. godine potpisali predsjednik SAD Franklin Ruzvelt i predsjednik Vlade Ujedinjenoj Kraljevini. Vinston Čerčil. Vidi više: Dž. Najetović, *Geopolitički položaj BiH u evroatlanskim integracijama Zapadnog Balkana*, DES, Sarajevo 2010. 56.-57.

39)Vidi: Z. Đelmo, „Pravna priroda nezavisnosti i samostalnosti BiH“, *Ustavno pravni razvoj BiH 2010.-2011.*, *Zbornik radova Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli*, Tuzla 2011. 274.

40)*Ibid.*, 274.

samoopredjeljenje u SFRJ dobilo je pravo građanstva. U ostalim državama to pravo namijenjeno je obespravljenim narodima pod kolonijalnom vlasti.<sup>41</sup> Pravo naroda na samoopredjeljenje sadržano je u mnogim međunarodno pravnim dokumentima. „Ciljevi Ujedinjenih naroda su: „Razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda i preduzimanja drugih odgovarajućih mjera radi učvršćenja općeg mira.“<sup>42</sup> Osim Povelje UN-a pravo na samoopredjeljenje sadržano je i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, čiji član 1 tačka 1 navodi: „Svi narodi imaju pravo na samoodređenje.“<sup>43</sup>

Pravo naroda na samoopredjeljenje razrađuje se i u Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu sa Poveljom UN-a.<sup>44</sup> U njoj se razrađuju načela sadržana u Povelji UN-a pa samim tim i načelo jednakih prava na samoopredjeljenje naroda koje je spomenuto u članu 1. S tim u vezi u Deklaraciji iz 1970. stoji: „Ništa u prethodnim stavovima ne treba tumačiti kao da ovlašćuje ili podstiče bilo kakvu akciju koja ima za cilj da razbije ili ugrozi, potpuno ili djelimično, teritorijalnu cjelovitost, ili političko jedinstvo suverenih i nezavisnih država koje se ponašaju u skladu s naprijed proglašenim načelom ravnopravnosti i samoodređenja naroda i koje imaju vladu koja predstavlja cjelokupan narod tog područja, bez razlike u pogledu rase, vjere ili boje.“ „Svaka država se mora uzdržavati od bilo kakve akcije koja ima za cilj djelomično ili potpuno razbijanje nacionalnog jedinstva i teritorijalne cjelovitosti neke druge države ili zemlje.“

Završni akt evropske Konferencije o bezbjednosti i saradnji iz 1975. godine naglašava važnost teritorijalne cjelovitosti međunarodno priznatih država (*Territorial integrity of States*) kao pretpostavke trajnog mira i sigurnosti. U pomenutom dokumentu stoji: „U skladu s pravilima će se

41) Generalna skupština UN-a usvojila je 1960. godine *Deklaraciju o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima*. U spomenutoj deklaraciji pravo na samoopredjeljenje nije cilj nego pravo. U članu 1. Deklaracije stoji da podvrgavanje naroda stranoj podčinjenosti, dominaciji i izrabljivanju predstavlja uskraćivanje temeljnih ljudskih prava, protivno je Povelji Ujedinjenih naroda i predstavlja smetnju promicanju svjetskog mira i saradnje.

42) Povelja UN-a, Glava I, Ciljevi i načela, član 1 Povelje

43) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 1

44) Opća skupština je UN-a je Rezolucijom broj: 2625 (XXV), 24. oktobra 1970. godine usvojila Deklaraciju o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom UN-a.

države članice uzdržavati svake radnje, koja nije u skladu sa ciljevima i principima Povelje OUN-a, protiv teritorijalne cjelovitosti, političke nezavisnosti ili jedinstva država članica te ponajprije protiv svake prijetnje ili upotrebe sile.<sup>45</sup> Iz odredaba ovoga dokumenta može se zaključiti: „kako je ustvari ovaj Akt, dokument o konačnosti i nepromjenjivosti međunarodno priznatih granica suverenih država“<sup>46</sup>

Badinterova komisija tretirala je pravo naroda na samoopredjeljenje. U mišljenju broj 2 Komisija je odlučila: „ostvarivanje prava na samopredjeljenje ne smije da mijenja postojeće granice u vrijeme osamostaljivanja (*uti possidetis iuris*), osim ako se države drugačije ne dogovore.“<sup>47</sup> Pravo naroda na samopredjeljenje je jedno kompleksno pravo čija bi sveobuhvatna definicija mogla glasiti: „Samoodređenje naroda jeste univerzalno usvojeno političko načelo međunarodnog prava imperativnog karaktera, koje predstavlja pravo svakog naroda da sam slobodno, bez tuđeg uticaja i, ne na štetu drugog naroda, određuje svoje političko, ekonomsko i kulturno uređenje i razvoj. Ukoliko se etničkoj skupini kao dijelu ukupnog stanovništva u jednoj državi ne osiguravaju prava koja ima ostalo stanovništvo, a koja se danas smatraju univerzalnim demokratskim pravima, tada toj skupini pripada pravo na samoodređenje koje može da se proteže do stvaranja vlastite države.“<sup>48</sup>

Pojam nacije potiče od latinske riječi *natio* što znači rod, svojta, pleme. „Nacija homogena društvena i etnička zajednica nastanjena na određenom teritoriju, određena zajedničkim posebnostima, jezikom, religijom, kulturnim svojstvima, običajima, poviješću.“<sup>49</sup> O naciji, njenom formiranju i određenju postoje različita mišljenja i koncepcije. U periodu do XIX stoljeća pod nacijom se podrazumijevaju etničke grupe sa zajedničkim precima ili sa zajedničkim teritorijem. „U srednjovjekovno doba nacija je označavala veze zajedničkog porijekla i kulture.“<sup>50</sup> Nacija se razvila iz

---

45)B. Veljković et al., „Pravo na samoopredjeljenje i odcepljenje“, Časopis za prirodne i društvene nauke, Maribor 2010. 16.

46)*Ibid.*, 17.

47)„the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of independence (*uti possidetis iuris*) except where the states concerned agree otherwise“

48)Z. Đelmo, 281.

49)*Pravni leksikon*, 760.

50)D. Matić, „Nacionalizam, nacija i nacionalna država: imaju li budućnost?“, *Soc. Ekol. Zagreb.*, Filozofski fakultet u Zagrebu, 2005. 79.



niza odvojenih ali i međusobno povezanih procesa koji su tokom XVIII i XIX stoljeća zahvatili europski prostor. Ti procesi ogledaju se u krizi legitimiteta tradicionalnih sistema moći, transformaciji države te zahtjevu od širokih slojeva društva da učestvuju u političkim procesima. U tim okolnostima dolazi do novog političkog aktera, a to je nacija.<sup>51</sup> Prema M. Mannu: „samosvjesne nacije proizašle su iz borbe za predstavničku vlast do koje je doveo pritisak državnog militarizma. Bez obzira na zločine koji su kasnije počinjeni u ime nacije, nju su iznjedrili oni demokratski ideali toga povijesnog razdoblja koje i danas visoko cijenimo.“<sup>52</sup> Od XIX stoljeća naciji se pridaje: „narodnosno-političko, a u nekim slučajevima i državno-pravno određenje“.<sup>53</sup> Nacija je nastala iz slobode građanskog društva i iz preobražene apsolutne monarhije u pravnu državu.

U mnoštvu teorija o naciji dvije teorije su najuticajnije a to su objektivna (njemačka) i subjektivna (francuska). Prema objektivnoj (njemačkoj) teoriji nacija je rezultat objektivnih elemenata, jezika, geografije, religije, ali i rase mita. Njemačka koncepcija naroda-rase bila je izvor genocida. Veliki broj teoretičara (Gobineau, Chamberlein...) zastupao je teoriju kako postoji hijerarhija između različitih ljudskih rasa. Na vrhu se nalazi arijevska rasa dok se na dnu nalaze obojene rase. Ova koncepcija je svoju punu primjenu našla kod Hitlera i u nacional-socijalizmu.<sup>54</sup> Nasuprot njemačke teorije, francuski teoretičari smatrali su da je pitanje nacije mnogo kompleksnije, te da pored etničkih elemenata znatnu ulogu u njenom formiranju ima i voluntarizam. Prema ovoj koncepciji bitna je volja da se živi zajedno. E. Renan je 1882. godine na Sorboni na pitanje „Šta je nacija?“ odgovorio da je to: „spiritualni princip, velika solidarnost i plebiscit koji se odvija svakog dana.“<sup>55</sup> Naglašavajući subjektivni aspekt, David Miller naciju shvata kao: „zajednicu zasnovanu na uzajamnom povjerenju svojih članova, svjesnu svog historijskog kontinuiteta, zajednicu aktivnog karaktera, vezanu za određeni teritorij i uvjerenu da se od drugih zajednica

---

51) *Ibid.*, 80.

52) M. Mann, „A Political Theory of Nationalism and Its Excesses“ u: Perival, Sukumar ur. „Notions Nationalism Budapest & London: Central European University press. 1995. 48.

53) N. Pabrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000. 99.

54) Vidi: A. Bačić. 46.

55) *Ibid.*, 46., G. Kreis, „Nacija i ustav“, u D. Jerinić (ur.) *Zbornik referata učesnika panel diskusije na temu „Budućnost ustava BiH“ u 2005. godini*, Banja Luka 2006. 46.

razlikuje po naročitim svojstvima.<sup>56</sup>

Nacija je moderni fenomen čiji je razvoj nemoguće odvojiti od procesa izgradnje moderne države i demokratizacije politike. Država je naciji ponudila politički okvir, funkcionirajući istovremeno kao garant njezine slobode i fokus lojalnosti građana. Lojalnost građana nije više pripadala Bogu, kraljevima ili nekom drugom nego državi. Breuilly ističe da se u to vrijeme smatralo da: „moderna država izvodi svoju suverenost iz naroda, a ne iz Boga. U isto vrijeme, „narod“ je predstavljao određenu grupu ljudi, članove civilnog društva i stanovnike jasno definiranog teritorija na koji je država polagala pravo. U trenutku kad je suverenost postala svojstvo partikularnog, teritorijalno određenog dijela čovječanstva, tada je postalo posve prirodno da se ona poveže sa partikularnim atributima toga tijela.“<sup>57</sup> Narod postaje politički svjesna nacija. Shvatanje da se nacija poistovjećuje sa državom došlo je do izražaja i prilikom naslovljavanja mnogih međunarodnih organizacija ili svojstava u vezi s državom (Ujedinjene nacije, nadnacionalne kompanije). Članstvo Ujedinjenih nacija čine države članice koje su uzele učešće na Konferenciji Ujedinjenih nacija za međunarodnu organizaciju u San Francisku<sup>58</sup> kao i sve miroljubive države<sup>59</sup> koje prihvate obaveze sadržane u Povelji UN-a. Dakle možemo zaključiti da se sa stanovišta međunarodnog prava nacija izjednačena sa državom.

„Manjine (engl. *minorites*; njem. *Minderheiten*; franc. *Minorites*) u državama ustavne demokracije su društvene skupine koje su bročano inferiorne prema ostatku populacije i čiji članovi kao državljani imaju etničke, religijske, jezične ili druge karakteristike koje ih razlikuju od drugih državljana i koje omogućuju osjećaj solidarnosti čuvajući na taj način svoju kulturu, tradiciju, religiju, jezik ili druga obilježja.“<sup>60</sup> Vjerske manjine su najprije postale predmet zaštite, kako unutrašnjim aktima država tako

---

56) D. Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge: Polity Press, 2002. 30.-31.

57) J. Breuilly, *Nationalism and the State*, Chicago 1993., The University of Chicago Press

58) Članovi osnivači Ujedinjenih nacija su države koje, pošto su uzele učešća na Konferenciji Ujedinjenih nacija za međunarodnu organizaciju u San Francisku, ili prethodno potpisale Deklaraciju o Ujedinjenim nacijama od 1. januara 1945., potpišu ovu Povelju i ratifikuju je u skladu s članom 110. (član 2 Povelje UN-a)

59) Članstvo u Ujedinjenim nacijama otvoreno je svim ostalim miroljubivim državama koje prihvate obaveze sadržane u ovoj Povelji, a po ocjeni Organizacije su sposobne i voljne da te obaveze izvršavaju. (član 4 Povelje UN-a)

60) Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.

i u međunarodnim ugovorima ili sporazumima. Prvi takav sporazum zaključen je između Francuske i Osmanskog carstva 1535. godine koji se odnosio na zaštitu hrišćana. Također prilikom osvajanja Bosne izdata je Ahdnama sultan Mehmed Fatih 1463. godine kojom se garantuju vjerska prava bosankim franjevcima.<sup>61</sup>

Sa stanovišta međunarodnog javnog prava za prvi akt kojim se štite nacionalne manjine uzima se Pariski ugovor o miru iz 1856. godine kojime se reguliše položaj Poljaka u Austriji, Rusiji i Pruskoj. U periodu poslije Prvog svjetskog rata govorilo o zaštiti manjina rasnih vjerskih i jezičkih, ali nije bila propisana zaštita nacionalnih manjina. Poslije drugog svjetskog rata dolazi do upotrebe pojma nacionalne manjine<sup>62</sup> u nizu međunarodnopravnih dokumenata.<sup>63</sup> U dosadašnjem periodu bilo je više pokušaja da se definiše pojam nacionalne manjine. Još uvijek nema neke univerzalno prihvaćene definicije o nacionalnim manjinama. U odsustvu neke univerzalno prihvaćene definicije, najčešća koja se koristi je ona koju je ponudio Francesco Capotorti: „U odnosu na ostalo stanovništvo države, brojno manju grupu ljudi koja se nalazi u nedominantnom položaju, čiji pripadnici - državljani te države imaju s etničkog, vjerskog ili jezičkog gledišta karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog dijela stanovništva i koji pokazuju osjećaj solidarnosti u svrhu očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere i jezika”.<sup>64</sup> Iz ove definicije vidimo da pojam nacionalne manjine obuhvata objektivni i subjektivni element. Objektivni element odnosi se u dijelu da je nacionalna manjina brojčano manja u odnosu na ostatak stanovništva te da se razlikuje od ostalog dijela stanovništva po svojim etničkim, vjerskim ili jezičkim karakteristikama. Subjektivni element se svodi na osjećaj solidarnosti koji je usmjeren na očuvanje kulturnog identiteta.

Kao i kod definisanja pojma nacionalne manjine tako i kod rješavanja

---

61) „Ja sultan Mehmed-Han, dajem na znanje svom građanstvu da su posjednici ovog carskog fermana, bosanski duhovnici, našli moju milost, pa zapovijedan: Neka niko ne smeta i ne uznemirava spomenute, ni njihove crkve. Neka mirno žive u mom carstvu...” pisano 28. maja 1463. u mjestu Milodraž, vidi: O. Ibrahimagić (2012.), 53.

62) Vidi: V. Stanovčić, 485.

63) Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerski i jezičkih manjina proglašena Rezolucijom 18.12. 1992., Europska Konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Rim 04. 11. 1950. godine.

64) Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities UN Documents, E/CN.4/Sub.2/1979/384. 568.

istog nema jednoobraznog sistema zaštite nacionalnih manjina. Kada su u pitanju evropske države, mogu se razvrstati u tri skupine država. U *prvu* skupinu spadaju one države koje zastupaju princip jedinstvene nacije, i svojim građanima ne priznaju nikakvo drugo etničko prijeklo nego samo pripadanje jedinstvenoj naciji. Primjer takvih država su Francuska i Bugarska. One ne priznaju status nacionalne manjine. Upravo tu i nastaje problem, jer ne uvažavajući interese i prava nacionalnih manjina dolazi do ubrzane asimilacije ili nerazumijevanja pa čak i do sukoba na etničkoj osnovi.<sup>65</sup> U *drugo* skupini su države koje etničke zajednice ne dijele na većinske i manjinske, te s tim u vezi nemaju kategoriju nacionalnih manjina. Prava manjina štite na način da jednake građane dijele na jezike kojima se služe. Tako imamo primjer Finaca koji govore švedski ili finski, Švicarci koji govore njemački, francuski, talijanski ili retoromanski. U nekim državama postoji etnička podjela, ali isključivo u okviru jedinstvene nacije (primjer, baskijaca i katalonaca u okviru španjolske nacije, ili Belgijanci pripadnici francuske ili flamanske zajednice).<sup>66</sup> U *trećoj* skupini su države koje poznaju princip većinskog naroda i one priznaju status nacionalne manjine. U ovim državama postoje razrađene odredbe o pravima pripadnika nacionalnih manjina. Prilikom određivanja prava nacionalnih manjina posebno se vodi računa o zaštiti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.<sup>67</sup>

Za što bolje razumijevanje pojma konstitutivnosti naroda bilo je potrebno upoznati se sa pojmovima narod, nacija i nacionalna manjina. Ovi pojmovi u teorijsko-pravnom ne znače isto. Obično se pojmovi narod i nacija poistovjećuju, ali ovi pojmovi nemaju isto značenje, i ako se oni pravilno ne razumijevaju onda to dovodi do pogrešnih zaključaka. „Narodi su etnički i sociološko-politički materijal iz kojeg su nastale nacije.“<sup>68</sup> Nacija može obuhvatiti u sebi više kulturno-bioloških naroda, dok „narod karakterizira masa obilježja koji su vandržavnog ili predržavnog karaktera“.<sup>69</sup> Upravo kod nas u BiH, ali i u regionu dolazi do nestandarizirane upotrebe pojmova narod i nacija. U ustavnom sistemu BiH upotrijebljen je pojam

---

65)Vidi: S. Tatalović, „Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina“, *Politička misao*, Zagreb 2000. 81.

66)*Ibid.*, 81.-82.

67)*Ibid.*, 82.-83.

68)R.Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 1997. 180.

69)E.Šarčević, *Dejtonski ustav karakteristike i karakteristički problemi*, Sarajevo 2009. 31.

*konstitutivni narod*. U ovoj sintagmi pojam narod nije upotrijebljen u smislu naroda (populusa) kao zbira svih građana koji se nalaze u državljanskoj vezi sa Bosnom i Hercegovinom i koji čine njen politički narod, nego je upotrijebljen u smislu posebnog etničkog identiteta. Konstitutivnost kao kolektivno pravo Bošnjaka, Srba i Hrvata je pravo na ravnopravnost koje se ostvaruje kroz paritetnu zastupljenost u ustavom određenim institucijama i posebnim mehanizmima zaštite u slučaju povrede vitalnih interesa konstitutivnih naroda. Isto tako konstitutivnost naroda ne može se poistovjetiti ni sa pojmom nacije. Madeleine Albright, američki državni sekretar, je u izjavi za medije nakon sastanka sa Tuđmanom istakla: „... *naš je stav da etnicitet ne može određivati državu i da u modernoj Evropi zemlje ne predstavljaju etničke supine*.<sup>70</sup> A još preciznije i određenije: „*Dakle, Srbi, Hrvati, Bošnjaci su ovdje etničke grupe, a nacija je bosanskohercegovačka. Znam da ovo u našem političkom žargonu zvuči jako bogohulno, ali ako se prevede na bilo koji svjetski jezik, postaje stoprocentno jasno. Značenja su sadržajna onda kada su prevodiva*“ (predsjednik ANUBiH Božidar Matić).<sup>71</sup> S tim u vezi i Ed Vulliamy smatra: „...“*Bosanac*“... je naziv za građanina Bosne i Hercegovine.“<sup>72</sup>

### **3.2. Suverenost i konstitutivnost naroda**

Riječ suverenitet potiče od latinske riječi *supremus* što znači vrhovni, najviši. Ovaj pojam upotrebljava se kako bi označio subjekta koji na određenoj teritoriji ima najvišu vlast. Pojam suvereniteta razvio je Jean Bodin 1576. godine: „bio je to teorijski odgovor apsolutizma na vanjskopolitičke i unutarpolitičke meteže vremena, posebice na vjerske i građanske ratove.“<sup>73</sup> Suverenitet se posebno ogledao u pravu vladara da donosi zakone koji su obavezali sve osim vladara. Jean Bodin suverenitet je definirao: “Suverenitet je najviša i o zakonima neovisna vlast nad građanima i podanicima”.<sup>74</sup>

Postoje različita shvatanja o tome koji subjekt je nosilac suverenosti

70) Iz izjave za medije nakon razgovora sa Tuđmanom u Predsjedničkim dvorima, prema *Jutarnjem listu* od 31. 8. 1998.

71) B.Matić, Intervju, *Feral tribune*, broj 818, 19. 05. 2001. godine

72) E. Vulliamy, *Rat je mrtav, živio rat Bosna: svođenje računa*, prevela S. Kreso, Buybook, Sarajevo-Zagreb 2017. 14.

73) C. Ballestrem, „Narodni suverenitet u ustavnoj državi“, *Politička misao*, Zagreb 1998. 67.

74) “Mai est asset summa in caves subditos legibus que soluta potestas” navedeno prema C.Ballestrem, 67.

ili suvereniteta. Vremenom su se razvile različite teorije o nosiocima suverenosti: teokratska, marksistička, državna, narodna i nacionalna suverenost. Prema teokratskoj teoriji nosilac ili titular suvereniteta je Bog, koji suverenitet povjerava nekome od svojih namjesnika na zemlji. Doktrina božanskog prava providenja tvrdi da se vladar određuje posredstvom providenja. Od nje je vjerovatno pošao Hitler, kada je u jednom svom govoru od aprila 1939. rekao: „Moja najdublja osjećanja ne mogu se bolje izraziti do u obliku blagodarenja Providenju koje me je pozvalo i pomoglo mi... da postanem Vođa svog naroda.“<sup>75</sup> Marksistička teorija smatra da je narod podijeljen na društvene klase, te da su one u neprekidnoj borbi tako da je vladajuća klasa nosilac suverene vlasti.<sup>76</sup> Sa stanovišta međunarodnog prava suverenost se shvata kao državna. To podrazumijeva obavezu i odgovornost državne vlasti za stanovništvo i teritoriju kao i za kreiranje pravnog poretka u državi. Prema teoriji o nacionalnoj suverenosti, nosilac suvereniteta je nacija. Teorija o narodnoj suverenosti je nastala kao reakcija protiv apsolutne monarhije. „Narod je suveren u tom smislu što se njegovim interesima mora sve potčiniti.“<sup>77</sup> Prema ovoj teoriji narod je suveren u smislu svih građana tako da svakom građaninu pripada dio suvereniteta. S obzirom da je svaki građanin titular jednog dijela suvereniteta ima pravo da izabere svoje predstavnike.

U savremenim teorijama suverenost se razumijeva kao unutrašnja i vanjska. Unutrašnja suverenost podrazumijeva isključivo pravo države da vrši najvišu vlast na svojoj teritoriji i nad vlastitim stanovništvom. Vanjska suverenost je priznanje drugih država da neka država ima suverenu vlast.<sup>78</sup> Treba napomenuti da pojmovi suverenosti i autonomnosti nisu istovjetni. Tako je moguće da države budu suverene ali ne i slobodne da djeluju od neke globalne sile. Kao što je upozorio Hinsley: „države su rijetko bile posve autonomne, historijski gledano autonomija predstavlja stanje kojem su mnoge države često težile, ali rijetko kad to i postigle.“<sup>79</sup>

Većina ustava u svijetu propisuje nosioce suvereniteta. U savremenim ustavima kao titulari suvereniteta određeni su: narod, nacija ili građani.

---

75)R.Marković, 180.

76)N. Pobrić, 103.

77)S.Jovanović, *Država*, Beograd, 1990. 137.

78)Vidi: K.Trnka (2006.) 173.

79)Navedeno prema, D. Matić, 85.

Odredbe o narodnom suverenitetu sadržavao je ustav Francuske od 1793. godine (Montajnerski Ustav): „Suverenost pripada, narodu - on je jedinstven i nedjeljiv, nezastariv i neotuđiv“. U Ustavu Italije od 1947. u pogledu titulara suverenosti stoji: „Suverenost pripada narodu, koji je vrši u oblicima i granicama određenim Ustavom.“<sup>80</sup> Odredbe o naciji kao nosiocu suvereniteta pojavile su se prvo u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina od 1789. godine čiji član 3 glasi: „Načelo svake suverenosti suštinski počiva u naciji. Nijedno tijelo i nijedan pojedinac ne mogu vršiti vlast koja izričito odatle ne proističe.“<sup>81</sup> Ustav Francuske iz 1958. sadrži odredbe o naciji kao nosiocu suvereniteta. Ustav Makedonije iz 1991. godine u članu 2 propisuje: „U Republici Makedoniji suverenitet proizlazi iz građana i pripada građanima.“<sup>82</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine prilikom određivanja nosioca suvereniteta kombinuje etnički i građanski princip, pri čemu je posebno istaknuta uloga tri konstitutivna naroda. U preambuli ustava stoji da: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalim) i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.“ Iz navedenog se jasno vidi da „državna vlast izvorno proizlazi iz:

- suverenosti građana;
- konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i
- položaja pripadnika ostalih naroda.“<sup>83</sup>

Pitanje koje se postavlja je na koji način naći adekvatan balans između etničkog i građanskog principa: „jer se po prirodi ovakva dva sistema preklapaju, na način što se više štiti apstraktni građanin, konstitutivni narodi se osjećaju ugroženijim i obrnuto.“<sup>84</sup> Iako se u Bosni i Hercegovini kao multietničkoj državi štiti položaj konstitutivnih naroda izvorni nosilac suvereniteta je građanin Bosne i Hercegovine. „Prava grupe, bilo o kojoj grupi da je riječ, moraju se u krajnjoj liniji interpretirati kao izvedena iz prava

---

80)Naved. prema: N. Pobrić, 107.

81)*Ibid.*

82)*Ibid.*

83)K.Trnka (2000.), 54.-55.

84)E.Đedović, „Državnost BiH i suverenitet njenih građana“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, Zenica 2012., 225.



pojedince ili kao nešto što je svodljivo na individualna prava<sup>85</sup>, „jer, sve evropske države su emanacija<sup>86</sup> političkog naroda, a ne etničkih grupa, bez obzira na okolnost da najveći broj tih država ima višetetnički karakter“.<sup>87</sup>

Suverenitet građana u Bosni i Hercegovini nije novina, nego postoji u kontinuitetu još od obnove bosanskohercegovačke državnosti. U ustavu NRBiH od 31.12.1946. godine potvrđeno je postojanje političkog naroda u BiH kojeg čine svi građani bez obzira na razlike. Izmjenama ustava iz 1990. godine, BiH je definisana kao: „suverena država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive“,<sup>88</sup> čime je na jasan i nedvosmislen način potvrđen suverenitet građana BiH, kao i princip ravnopravnosti Muslimana, Srba i Hrvata kao i pripadnika ostalih koji žive u BiH. Također prilikom disolucije SFRJ Arbitražna komisija je pravo na samoopredjeljenje priznala republikama i njenim građanima, a ne etničkim grupama. U mišljenju broj 4 Komisija je tražila od građana kao nosilaca suvereniteta da se izjasne o budućnosti zemlje. BiH je odlukom građana priznata kao nezavisna država i kao takva je primljena u UN 22.05.1992. godine.<sup>89</sup>

Ustav BiH prihvata međunarodne standarde zaštite ljudskih prava i sloboda: „Nadahnuti Općom deklaracijom o ljudskim pravima, međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava.“<sup>90</sup> Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, te se u članu 2. stav 4. propisuje: „Uživanje prava i sloboda predviđenih ovim članom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovoga Ustava osigurat će se za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera,

---

85)N. Pabrić, „Etnokratski i pravnodržavni elementi u ustavnom sistemu BiH: Da li bosanskohercegovački model odgovara standardu pravne države“, *Pravna misao*, Sarajevo 2005. 41.

86),... u fil. proizlaženje svih stvari iz najvišeg izvora: prabitka.“ M. Filipović, *Rječnik stranih riječi*, Medicinska knjiga, Zagreb 1995. 106.

87) Ć. Sadiković, „Za državu novog stoljeća Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država“, *DijalogČasopis za filozofiju i društvenu teoriju*, Sarajevo, 2005.

88)Amandman LX na ustav SRBiH iz 1974.

89)Vidi: E. Đedović, 225.-226.

90) Preambula, alineja 8. Ustava BiH

političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno porijeklo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovinu, rođenje ili drugi status.“<sup>91</sup> Aneks I na Ustav sadrži 15 sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH. Pored ovih 15 sporazuma o ljudskim pravima Ustav BiH propisuje: „Prava i slobode predviđene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad ostalim zakonima.“<sup>92</sup> Poseban značaj ima član 14 Evropske konvencije koji zabranjuje svaki oblik diskriminacije.<sup>93</sup> Ono što je zajednička karakteristika svih međunarodnih dokumenata koji se primjenjuju u BiH jeste da prihvataju principe građanske demokratije kao i da proklamiraju ukidanje svih oblika diskriminacije.

Pored odredbi sadržanih u međunarodnim dokumentima, u Ustavu je predviđen poseban tretman konstitutivnih naroda. Treba napraviti razliku između konstitutivnosti naroda kao kolektivnog prava koje se ostvaruje u uzajamnim odnosima i suvereniteta kao vrhovne i nedjeljive vlasti građana BiH, jer: „Konstitutivni narodi, ni pojedinačno ni zajedno nisu suvereni.“<sup>94</sup> Iz naprijed navedenog možemo zaključiti da su nosioci suvereniteta u Bosni i Hercegovini njeni građani, dok konstitutivnost predstavlja ustavni institut kojim se daju posebna kolektivna prava za tri najbrojnije etničke skupine – Bošnjake, Srbe i Hrvate.

#### **4. Konstitutivnost naroda u kontekstu legitimnog cilja – održanja međunarodnog mira i sigurnosti**

Sa ciljem da se shvati sadašnja ustavna situacija u Bosni i Hercegovini potrebno je ukazati na historijski razvoj koji je doveo do sadašnje situacije. Nakon proglašenja nezavisnosti BiH uslijedio je tragičan rat. Iako je bilo nesporazuma unutar BiH to nije bilo od presudne uloge za rat takvih razmjera i stradanja velikog broja građana Bosne i Hercegovine. Noel Malcolm smatra da: „Bosna nije nikad bila ugrožena stvarnim unutarnjim na-

---

91) Član 7. stav 4. Ustava

92) Član 7. stav 7. Ustava BiH

93) Član 14: „Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije prema bilo kojem osnovu kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.“

94) K.Trnka (2000.), 56.

petostima nego presezanjima većih sila i susjednih država.<sup>95</sup> S tim u vezi započeli su kako javni tako i tajni pregovori o novom državnom ustrojstvu. Ti pregovori kretali su se od potpunog negiranja državnosti do pokušaja da se zaustave sukobi i održi državno-pravni kontinuitet. U kakvim okolnostima su se vodili pregovori za mir u Bosni i Hercegovini govori nam i izjava: „Rat u BiH od 1992. do 1995. godine nikada nije bio rat između zaraćenih strana, već je to bila agresija fašističkih snaga na narod koji je želio mir“<sup>96</sup>

Vašingtonski mirovni sporazum, usvojen je u martu 1994. godine. U potpunosti je promijenio koncept rješavanja krize u BiH, napušten je model etničke podjele države i polazi se od suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Promjene u unutrašnjoj organizaciji države tretiraju se kao uobičajena unutrašnja ustavna transformacija. Donesen je ustavni zakon o dopuni Ustava RBiH<sup>97</sup> kojim su stvorene pretpostavke za primjenu Vašingtonskog mirovnog sporazuma. U ovom aktu konstitutivnost naroda kako smo i ranije istakli biva inkorporirana u ustavni sistem BiH. Godinu dana kasnije potpisan je Dejtonski mirovni sporazuma čiji aneks 4 je Ustav BiH. Ustavom BiH potvrđen je međunarodno-pravni kontinuitet, pod nazivom Bosna i Hercegovina sa modificiranom pravnom strukturom.<sup>98</sup> Propisano je da su Bošnjaci, Srbi i Hrvati konstitutivni narodi u BiH, ali sada na cijeloj teritoriji.

Ovaj pojam je institut ustavnog prava sa konkretnim pravnim posljedicama. Međutim iako ima konkretne pravne posljedice konstitutivnost naroda ne možemo posmatrati kao trajnu kategoriju. Naime kako smo već nekoliko puta napomenuli, konstitutivnost naroda inkorporirana je u

---

95) N. Malcolm, 311.

96) Izjava dana navedeno prema *Faktor* od 01.12.2015. C.Murphy, bivši zamjenik šefa Političkog odjela UN-a, 5. O ulozi susjednih država u ratu u BiH vidi više: E. Bajtal, *Zločini i laži Miloševićeve kripto-politike*, Univerzitet u Sarajevu Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo 2014., 56.-59.

97) ...“Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalim) i državljani RBiH, ostvarujući svoja suverena prava, mogu transformirati unutrašnju strukturu teritorije sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u RBiH u Federaciju BiH koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima“. Vidi više: E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Rabic, Sarajevo 2010., 250.-253.

98) Vidi: F. Vehabović, *Odnos Ustava BiH i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, ACIPS, Sarajevo 2006. 17.-19. N. Ademović, „Neki aspekti ustavno-pravnog uređenja Bosne i Hercegovine kroz teoriju i praksu“, *Pravna misao*, Sarajevo 2006. 56.-57.

ustavni sistem sa ciljem zaustavljanja rata putem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Opći okvirni sporazum je međunarodni sporazum čije stranke ugovornice su BiH, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija, odnosno Srbija nakon raspada Jugoslavije kao njena sljednica. Hrvatska i Srbija su ugovornice, a ne garanti Dejtonskog sporazuma kako se to predstavlja u javnosti veoma često, jer su bile duboko involvirane u rat u Bosni i Hercegovini. Rat sam po sebi predstavlja kršenje svih ljudskih prava i sloboda, i upravo u takvim okolnostima kada je trebalo zaustaviti kršenje ljudskih prava i sloboda dolazi do normiranja konstitutivnosti naroda u ustavni sistem a sve sa ciljem zaustavljanja rata i uspostave mira. S tim u vezi možemo zaključiti da ovaj institut, međutim, nije kategorija trajnog karaktera, već je riječ o svojevrsnoj „privremenoj mjeri“ koja je bila nužna radi izvršavanja legitimnog cilja najviše vrijednosti, odnosno zaustavljanja rata i uspostavljanja održivog mira i sigurnosti. Riječ je o legitimnom cilju najviše pravne vrijednosti, zbog kojeg se može smatrati opravdanim posebno pozicioniranje građana koji pripadaju konstitutivnim narodima.<sup>99</sup> Evropski sud za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH: „naglašava da se ovim pravilom isključivanja postigao bar jedan cilj koji je općenito kompatibilan s općim ciljevima Konvencije, kako je sadržano u preambuli Konvencije, a to je uspostavljanje mira. Kada su sporne ustavne odredbe donesene, na terenu je došlo do vrlo krhkog primirja. Cilj ovih odredbi je bio da se zaustavi brutalni sukob obilježen genocidom i etničkim čišćenjem. Priroda tog sukoba bila je takva da je bilo neophodno pristati na „konstitutivne narode“ (tj. Bošnjake, Hrvate i Srbe) kako bi se osigurao mir.“<sup>100</sup> Međutim, u BiH primjetan je značajan napredak od potpisivanja Dejtonskog sporazuma. Uspostavljen je mir, završena je reforma oružanih snaga, BiH je pristupila Partnerstvu za mir NATO-a, potpisan je i ratifikovan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom.<sup>101</sup>

Princip konstitutivnosti naroda je diskriminatoran u odnosu na građane koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici Bošnjaka, Srba i Hrvata. Tako na primjer neko ko nije pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda ne može

---

99)Vidi više: Z. Begić, „Legalitet i legitimitet državne javne vlasti u kontekstu prava na otpor nepravednoj vlasti: slučaj Bosne i Hercegovine“, u A. Teršek (ur.) et. al., *Možnosti politike danas*, Univerza na Primorskem, Pedagoška fakulteta, Koper 2015. 164.-173.

100)Presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06

101)*Ibid*: Tačka 47.

biti biran u Predsjedništvo i Dom naroda. S tim u vezi bosanskohercegovački državljani Dervo Sejdić i Jakob Finci tužili su BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog pomenute diskriminacije. Takva vrsta diskriminacije nije svojstvena savremenim demokratskim državama. „Sud također smatra da se nijedna vrsta različitog postupanja koja se isključivo ili u kritičnom obimu zasniva na etničkom porijeklu pojedinca ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu koje je izgrađeno na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura.“<sup>102</sup>

S druge strane, konstitutivnost kao kolektivno pravo ne osigurava jednaka prava niti pripadnicima konstitutivnih naroda. Tako je vezivanjem etničkog i entitetskog predstavljanja u pojedinim institucijama Bosne i Hercegovine (Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH) diskriminisan značajan broj građana koji pripadaju konstitutivnim narodima. Povodom toga, pokrenut je postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu (slučaj Pilav), u kojem je Sud utvrdio da je došlo do povrede člana 1 Protokola br. 12. Suda.<sup>103</sup> Sud je potvrdio stav iz presude Zornić prema kojem: „smatra da je došlo vrijeme za politički sistem koji će svakom građaninu Bosne i Hercegovine osigurati pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine, bez diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti i bez davanja posebnih prava konstitutivnim narodima uz isključivanje manjina ili građana Bosne i Hercegovine.“<sup>104</sup>

Princip konstitutivnosti naroda diskriminiše i one građane Bosne i Hercegovine koji nisu ni nacionalne manjine niti su pripadnici konstitutivnih naroda. S tim u vezi državljanka BiH Azra Zornić tužila je BiH Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, jer ne može biti kandidat za Dom naroda državnog parlamenta kao ni za Predsjedništvo BiH, zbog toga što se ne izjašnjava kao pripadnica nijednog od konstitutivnih naroda, nego kao građanka Bosne i Hercegovine. Samim time uskraćena su joj prava da učestvuje u procesu donošenja odluka. Odlučujući u ovom predmetu Sud diskriminaciju podrazumijeva kao: „različit tretman osoba u sličnim

---

102) *Ibid*, tačka 44.

103) „Uživanje svih prava utvrđenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status. Niko ne smije biti diskriminisan od strane javnih tijela po bilo kojem osnovu poput onih navedenih u stavu 1.“

104) Tačka 47. Presude Pilav protiv Bosne i Hercegovine

situacijama, bez objektivnog i razumnog opravdanja. „Bez objektivnog i razumnog opravdanja“ znači da različit tretman ne slijedi „legitiman cilj“ ili da ne postoji razuman odnos između proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja koji se želi postići.<sup>105</sup> Znači nema objektivnog i razumnog opravdanja da neko ko nije pripadnik konstitutivnog naroda ne može biti kandidat za Dom naroda i Predsjedništvo BiH. Također Sud smatra: „mogu postojati različiti razlozi da se osoba ne izjašnjava kao pripadnik bilo koje određene skupine poput, na primjer mješovitog braka ili roditelja koji su različitog porijekla, ili jednostavno, da se aplikantica željela izjasniti kao građanka Bosne i Hercegovine. Iako nije jasno koji su razlozi aplikantice u ovom predmetu, Sud ih u svakom slučaju smatra nebitnim. Aplikantica ne treba biti onemogućena da se kandidira na izborima Doma naroda zbog njenog smoodređenja.“<sup>106</sup> I u pogledu kandidiranja za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine Sud je zauzeo isti stav, smatrajući da je to diskriminacija za koju ne postoji objektivno i razumno opravdanje.<sup>107</sup>

### III ZAKLJUČAK

Iz navedenog možemo zaključiti da princip konstitutivnost naroda nije kompatibilan sa međunarodnim demokratskim standardima što je potvrdila i praksa Evropskog suda za ljudska prava u navedenim presudama te da osim toga generira trostruku diskriminaciju u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine. Evropski sud za ljudska prava je u sve tri presude zauzeo stav u pogledu konstitutivnosti naroda da je riječ o privremenoj mjeri koja je uspostavljena u cilju uspostave međunarodnog mira i stabilnosti. Diskriminatoran je u odnosu na nacionalne manjine slučaj Sejdić-Finci, u odnosu na građane Bosne i Hercegovine slučaj Zornić, ali i u odnosu na same konstitutivne narode slučaj Pilav, jer ni konstitutivni narodi nemaju ista prava na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Bez obzira na to smatarmo da će se u tom smislu morati iznaći rješenja koja će uvažavajući realnost političkih odnosa morati uvažiti i demokratske standarde. Također možemo zaključiti da princip konstitutivnosti naroda predstavlja smetnju u razvoju BiH kao savremene demokratske države.

---

105) Presuda Zornić protiv BiH, tačka 26.

106) *Ibid*: op. cit. tačka 31.

107) Vidi: *Ibid*, tačka 34.-37.

## **Abstract**

The notion of constitution of the people is a novelty in the theory and practice of constitutional law. By signing the Washington Treaty, it is incorporated for the first time into the constitution and thus becomes part of the constitutional solution. This agreement ended the armed conflict in one part of Bosnia and Herzegovina, and the Federation of Bosnia and Herzegovina was established on the territory where the Bosniaks and Croats made the majority. The general framework agreement for peace in Bosnia and Herzegovina, the concept of constitution of peoples was established throughout the country - with Bosniaks, Serbs and Croats as constituent peoples. The word “constituency” originates from the Latin word *constituo*, which in translation means the basic, the composite, the foundation, the determining one. The constitutiveness of Bosniaks, Serbs and Croats implies their equality realized at the level of collectivity - through equitable / parity representation in the constitution-specific institutions of the system and special mechanisms of protection of vital interests of constituent peoples. In this sense, the principle of the constitutiveness of the people in the legal and doctrinal sense can not - under any circumstances - be equated with the notion of sovereignty. Constituent peoples at the level of collectivity and each are individually not sovereign nations, nor any constituent people can exercise their constitutiveness independently and independently of the other two constituent peoples. Also, the principle of the constitutiveness of the people should be understood as a “provisional measure” since it was established in a period of mass violations of human rights, and during that period it was necessary to stop the war and establish international peace and security. In such circumstances, privileged status was granted to the Bosniaks of the Serbs and Croats solely in order to stop the war. This was also taken up by the European Court of Human Rights in Sejdić-Finci, Azra Zornić and Ilijas Pilav cases.

**Key words:** constitutive people, vital interest, human rights, discrimination, sovereignty, provisional measure.