

Arlović, M.

## KONSTITUTIVNOST NARODA – BITNI ELEMENT KONSTITUTIVNOSTI EUROPSKE BIH

**Sažetak:** Konstitutivnost naroda Bosne i Hercegovine (BiH) je po prirodi stvari vrlo složeno multidisciplinarno pitanje. Ono se iskazuje kao kulturna, povijesna, politička, ali i ustavnopravna kategorija koja je u složenim društvenim odnosima ne samo bitni element države BiH već i jedna od kulturno-političkih kategorija koja je nezaobilazna u ustavnom uređenju BiH kao moderne europske države koja slijedi i prihvaća europsko kulturno, sociološko, političko-pravno zajedničko naslijeđe utemeljeno na demokraciji, idealima, načelima i ciljevima slobode, vladavine prava, zaštite ljudskih prava i sloboda, uključujući prava i slobode pripadnika nacionalnih i drugih manjina, te svakog ljudskog bića, poštujući njegovo ljudsko dostojanstvo.

Ustavno uređenje sadržano u sva tri ustava (u Ustavu BiH, Ustavu Federacije BiH i Ustavu Republike Srpske) prihvatilo je konstitutivnost triju naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba) kao jednu od bitnih postavki od koje polazi i na kojoj počiva. No, u tom uređenju postoje znatne razlike koje izazivaju prijepore u tumačenju njihova ustavnog statusa i na formalnoj, ali i na funkcionalnoj razini poimanja i tumačenja ustavnih tekstova. Ako se k tome pridodaju ustavne sadržajne nedorečenosti, pa i ustavne praznine, poglavito u odnosu na status nacionalnih manjina te prava i sloboda njihovih pripadnika u pogledu pitanja reprezentacije – zastupljenosti na svim razinama vladanja i upravljanja u BiH, onda je razumljivo do koje razine je tim problemima danas bremenita ta država. Neka od tih otvorenih pitanja istumačili su i ustavnosudski razriješili svojim odlukama Ustavni sud BiH te Europski sud za ljudska prava. No, ona nisu, unatoč naporima, pa i postignutim dogovorima, putem potrebnih izmjena i dopuna provedena kroz Ustav BiH. Doduše, neke izmjene i promjene amandmanski su napravljene, ali samo u ustavima entiteta, a i one najznačajnije od njih su, zapravo, entitetima nametnute kao nužne, opravdane i neophodne od visokih predstavnika međunarodne zajednice. Iako su one učinjene i pozivom na potrebu provedbe odluke U.5/98 Ustavnog suda BiH, postavlja se opravdano pitanje u kojoj mjeri je tim amandmanima ona provedena, a poglavito stajališta Ustavnog suda zauzeta u obrazloženju odluke o tim pitanjima. Naime, prisutna su utemeljena i opravdana mišljenja da je nekim amandmanima (posebice na Ustav Federacije BiH) narušeno načelo ravnopravnosti i konstitutivnosti Hrvata kao konstitutivnog naroda unutar entiteta FBiH, a da stajališta Ustavnog suda o ravnopravnosti i jednakosti sva tri konstitutivna naroda kroz Ustav BiH nisu njegovim izmjenama i dopunama provedena, to ne treba posebice ni dokazivati. Slična situacija je i s pitanjima koja se tiču statusa nacionalnih manjina, ostvarivanja i zaštite prava i sloboda njihovih pripadnika, te provedbe odluke Europskog suda za ljudska prava. Zašto ne treba posebno dokazivati, naprosto zbog toga što revizija Ustava BiH do danas nije učinjena.

Slijedom tih pitanja, a u sklopu njih, poglavito pitanje konstitutivnosti tri naroda Bošnjaka, Hrvata i Srba te njihova ravnopravnost i jednakost postalo je prvorazredno pitanje izmjena i dopuna Ustava BiH, ne samo u formalnom već i u funkcionalnom smislu. Osim toga ono je postalo i jedno od ključnih pitanja: koji model, etnički, građanski ili mješoviti, uzeti kao temelj ustavnog uređenja BiH? Usputno je on otvorio i problem postizanja dogovora i njegove realizacije o reviziji ustavnog uređenja BiH (izmjene i dopune kako Ustava BiH tako i Ustava FBiH i Ustava RS).

Samo pitanje revizije Ustava BiH (i entitetskih ustava) je postalo ne samo ustavno-konstitucionalizacijsko već i političko pitanje BiH. Njime se bave političke elite u BiH, ali i međunarodne zajednice, politolozi, sociolozi, pravnici i mnogi drugi, i to kako u teorijskim tako i praktičnim pitanjima. Zašto? Zato što je sadašnja nedorečenost, necjelovitost, pa i međusobna neusklađenost (bez obzira na razloge zašto je to tako) ustavnog uređenja u BiH postala kočnica društvenog razvoja, ali i potencijalna neuralgična točka koja može ugroziti i ovako krhki mir, sigurnost i stabilnost u zemlji. Pored toga, sadašnje ustavno uređenje nije kompatibilno s pravnim stečevinama EU-a, odnosno nije dostatno utemeljeno na zajedničkom europskom kulturnom i političko-pravnom nasljeđu, niti kroz sadržaj ustavnih tekstova dosljedno provedeno, pa su oni nepodesni ustavni temelj na kojem treba počivati ustavnopravni poredak BiH koji je validan za njezino priključenje Europskoj uniji.

Stoga je konstitutivnost naroda u BiH danas postalo pitanje od prvorazrednog značaja kako na unutrašnjem tako i na međunarodnom planu za BiH, njezine narode, nacionalne manjine i sve građane. O nekim njegovim aspektima značajnim za konstitucionalizaciju BiH kao europske države izložiti ću svoja promišljanja u ovom radu.

**Ključne riječi:** konstitutivnost naroda, ravnopravnost, jednakost, nacionalne manjine, ustavnost, ustav, reprezentativnost.

**Podatci o autoru:** dr. sc. Arlović, M.[ato], Ustavni sud Republike Hrvatske, Trg Sv. Marka 4, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska, [ustavni\\_sud@usud.hr](mailto:ustavni_sud@usud.hr)

## CONSTITUENCY OF PEOPLES - ESSENTIAL ELEMENTS OF THE CONSTITUENCY OF EUROPEAN BIH

**Abstract:** Constituency of the people of Bosnia and Herzegovina (BiH) is in its nature a very complex multidisciplinary issue. It is expressed as a cultural, historical, political, but also constitutional right, which in complex social relations is not only an essential element of the state of BiH but also one of the cultural-political categories which is unavoidable in the constitutional arrangement of BiH as a modern European country that follows and accepts the European cultural, sociological, political-legal common heritage based on democracy, the ideals, principles and goals of liberty, the rule of law, the protection of human rights and freedoms, including the rights and freedoms of members of national and other minorities and of every human being, respecting its human dignity. The constitutional arrangement contained in all three constitutions (in the Constitution of BiH, the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Constitution of the Republic of Srpska) has accepted the constitutionality of the three peoples (Bosniaks, Croats and Serbs) as one of the essential settings from which it is based and on which it rests. However, there are considerable differences in the arrangement, which cause controversy in the interpretation of their constitutional status and at the formal but also functional level of understanding and interpretation of constitutional texts. If to this are added the substantial constitutional ambiguities, including the constitutional gaps, notably with respect to the status of national minorities and the rights and freedoms of their members on the issue of representation - representation at all levels of government and management in Bosnia and Herzegovina, it is understood to what extent this presents the problem in this state today. Some of these open questions have been interpreted and solved by the the Constitutional Court of BiH and the European Court of Human Rights by their decisions. However, they were not, despite the efforts, and the agreements reached, through necessary amendments implemented in the BiH Constitution. However, some modifications have been made through amendments, but only in the constitutions of the Entities, and the most significant of them, are actually imposed on the Entities as necessary, justified and necessary by the High Representatives of the International Community. Although they are done by calling for the implementation of U.5 / 98 of the Constitutional Court of BiH, there is a justified question as to what extent these amendments have been implemented, and in particular, the views of the Constitutional Court in the reasoning in the decisions on these issues. In fact, there are well founded and justified opinions that some amendments (espe-

cially on the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina) violated the principle of equality and constituency of Croats as a constituent people within the entity of FBiH, and that the opinion of the Constitutional Court on the equality of all three constituent peoples in BiH Constitution have not been carried out by the changes and additions; it is not necessary to prove this either. A similar situation exists with issues related to the status of national minorities, the exercise and protection of the rights and freedoms of their members, and the implementation of the decision of the European Court of Human Rights. This does not have to be specifically proven, simply because the revision of the BiH Constitution has not been done so far. Following these questions, and within them, especially the issue of constitutionality of the three peoples, Bosniaks, Croats and Serbs and their equality, the amendments to the Constitution has become a first-rate question, not only in formal but in functional terms. In addition, it has become one of the key questions: which model, ethnic, civil or mixed, should be taken as the basis of constitutional arrangement of BiH? Incidentally, it opened the problem of reaching an agreement and its implementation on the revision of the constitutional order of Bosnia and Herzegovina (amendments to the Constitution of BiH and the Constitution of the RS). The issue of revision of the Constitution of BiH itself (and constitutions of entities) has become not only the constitutional but also the political issue of BiH. It has been dealt by political elites in BiH, but also by the international community, politicians, sociologists, lawyers and many others, both in theoretical and practical issues. Why? Because the current vagueness, incompleteness, and even mutual incompatibility (regardless of the reasons why this is so) constitutional arrangement in BiH has become the brake of social development, but also a potential neuralgic point that can endanger such a fragile peace, security and stability in the country. In addition, the current constitutional arrangement is incompatible with the *acquis communautaire*, i.e. it is not sufficiently based on a common European cultural and political legacy, nor, through the content of constitutional texts, consistently implemented, and it is an ineffective constitutional foundation upon which the constitutional order of BiH should be based and is valid for accession to the European Union.

Therefore, the constituency of the people of BiH today has become a matter of paramount importance both internally and internationally for BiH, its peoples, national minorities and all citizens. I will expose my reflections in this paper on some of its aspects relevant to the constitutionalisation of BiH as a European country.

**Keywords:** constitutive peoples, equality, equal rights, national minorities, constitutionality, constitution, representativeness.

**About the Author:** Arlović, M. [ato], Ph. D., Constitutional Court of Republic of Croatia, Trg Sv. Marka 4, 10000 Zagreb, Republic of Croatia, [ustavni\\_sud@usud.hr](mailto:ustavni_sud@usud.hr)

## 1. Uvod

Pitanje izmjene i dopune, a možda i donošenje potpuno novog Ustava BiH, danas kuca na otvorena vrata kako političkih elita unutar BiH-a, tako i na razini međunarodne zajednice. Potreba njegove izmjene i dopune prije svega je u interesu konstitutivnih naroda, pripadnika nacionalnih manjina i građana koji žive u BiH, a onda i radi stvaranja ustavnog uređenja države koje bi bilo kompatibilno zajedničkim europskim kulturnim i vrijednosnim naslije-

dem, da bi BiH na ustavnopravnoj razini stvorila osnovu kojom svjedoči da ispunjava uvjete za pristup EU-i kojoj se, kao i NATO-u želi priključiti.

Drugi razlozi koji zahtijevaju izmjene i dopune Ustava BiH proizlaze iz formalne ustavnopravne i ustavnosudske osnove. Naime, danas je evidentno gotovo nepodijeljeno mišljenje da u ustavnom uređenju BiH-a i njezinih entiteta postoje ozbiljne asimetrije, odnosno neusklađenosti. Osim toga, a što na razini Ustava BiH čini još veći problem, evidentne su neusklađenosti unutar samog njegovog sadržaja s jedne strane, a s druge strane Ustav je propustio urediti neka od bitnih pitanja, pa su nastale u njegovom sadržaju tzv. ustavne praznine. Na neka od tih pitanja ukazali su kako predstavnici međunarodne zajednice tako, u svojim odlukama Ustavni sud Bosne i Hercegovine te Europski sud za ljudska prava iz Strasbourga. Ako bi među tim pitanjima i problemima tražili ona koja za novo ustavno uređenje, odnosno njegove izmjene i dopune imaju krucijalno značenje, onda bi mogli reći da su to primarno: konstitutivnost naroda BiH i pitanje koji model primijeniti za ustavno uređenje ustroja Bosne i Hercegovine, a da se zaštite temeljne vrednote koje čine njihovu konstitutivnost s jedne strane te s druge strane kako istovremeno osigurati ostvarivanje prava i sloboda nacionalnih manjina, ljudska prava i slobode svim građanima - državljanima BiH. Zatim, urediti demokratski ustroj države koji počiva na teorijskoj spoznaji i ustavnoj praksi modernog konstitucionalizma. Što razumijeva ustavom urediti podjelu vlasti uz primjenu načela međusobne suradnje i uzajamne provjere, višestranačke demokratske, tajne, zakonom uređene i neposredne izbore, putem kojih narod kao ravnopravna zajednica bira svoje predstavnike u tijela državne vlasti. Naravno, kad se on sam ne koristi svojim ustavnim pravom da o vlasti odlučuje neposrednim odlučivanjem, zatim vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava i sloboda uključivo prava i sloboda pripadnika nacionalnih i drugih manjina itd. Zapravo, pitanje konstitutivnosti naroda postalo je ne samo bitni element državnosti BiH, već istovremeno i bitni element - temeljni kamen ustavnog uređenja odnosa između njih na nivou cijele BiH, odnosa njih i predstavnika nacionalnih manjina, te građana kao državljanja BiH. U tom smislu pitanje konstitutivnosti naroda postaje polazna točka ne samo za ustavno uređenje BiH već i njezinih entiteta, s jedne strane, a s druge strane i točka od koje, nužno polazi sveukupna konstitucionalizacija Bosne i Hercegovine kao europske države koja na zajedničkom europskom kulturnom, demokratskom i političkopravnom naslijeđu treba i mora postati članica EU-a.

Da tim uvjetima i kriterijima ustavno uređenje BiH i njezinih entiteta za sada ne udovoljava utvrđeno je u izvještajima tijela EU, Vijeća Europe i međunarodne zajednice, ali i od strane političkih i drugih javnih tijela BiH te njezine znanstveno-stručne javnosti. Danas nije sporno ni sa znanstveno-stručnog, niti sa političkog kao ni sa ustavnosudskog aspekta da postoji međusobna neusklađenost ustavnih akata u formalnom i sadržajnim pitanjima oko pojma konstitutivnosti naroda, opsega i dosega njihova prostiranja, te načela po kojima se ostvaruju. Slična je situacija i sa pitanjima neodgovarajućeg ustavnog uređenja statusa nacionalnih manjina, koje za posljedicu imaju ocjenu nadležnih tijela (ESLJP-a) o njihovom diskriminiranju. Odluka Ustavnog suda U.5/98 od 30. lipnja i 1. srpnja 2000. godine donekle kompenzira i ublažava ove probleme. Međutim, ona kao prvo; nije obuhvatila sve aspekte ustavnih uređenja pitanja konstitutivnih naroda, a kod nacionalnih manjina potpuni nedostatak ustavne regulative. Kao drugo; ona nije obuhvatila niti je mogla obuhvatiti neke od izmjena entitetskih ustava (napose Ustava FBiH), koje su učinjene pozivom na nju od strane Visokog predstavnika. Prije svega sa aspekta u kojoj mjeri su amandmanske promjene ustava uspjele osigurati načelo ravnopravnosti i jednakosti za sva tri konstitutivna naroda na području važenja i primjene entitetskog ustava za cjelinu teritorijalnog

prostora Bosne i Hercegovine. Ako o ovom pitanju odgovorimo sa aspekta položaja Hrvata kao konstitutivnog naroda, i mogućnosti ostvarivanja njegove ravnopravnosti i jednakosti sa druga dva, a napose u odnosu na Bošnjake unutar FBiH, morali bismo zaključiti da su ustavne promjene amandmanima Visokog predstavnika išle na štetu Hrvata i da nisu osigurale ni formalni ni sadržajni smisao odluke Ustavnog suda BiH. To nesporno - bjelodano potvrđuje s jedne strane zakonodavna praksa kod donošenja izbornih zakona za izbore u tijela kako BiH tako i na području Federacije, te zakonska regulacija npr. upotrebe hrvatskog jezika, zaštite vitalnog interesa hrvatskog naroda kao konstitutivnog naroda itd. Provedba, i primjena navedenih zakona je u praksi dovela do podređenosti, pa i diskriminiranosti Hrvata, osobito u izborima svojih predstavnika u Dom naroda, člana Predsjedništva itd. Naime, zakonska rješenja utemeljena na amandmanskoj promjeni Ustava FBiH su takva da omogućuju preglasavanja Hrvata u izboru svojih predstavnika preko i putem kojih se oni legitimiziraju kao konstitutivni narod. Poglavitom primjenom načela da svi neovisno o svojoj etničkoj pripadnosti kao građani entiteta ravnopravno biraju predstavnike entiteta iz redova konstitutivnih naroda u npr. gore navedena tijela. Primjenom većinskog načela se može dogoditi i događalo se da je za predstavnika Hrvata kao konstitutivnog naroda bila birana osoba koja nije imala povjerenje niti je dobila većinu glasova hrvatskih glasača, ali jeste dobila većinu glasova građana izašlih na izbore. Zapravo, zbog većine koji jedan od konstitutivnih naroda ima u odnosu na drugi u ukupnom broju birača koju čine ravnopravni građani, otvorena mu je mogućnost da provodi manipulaciju u odnosu na po broju manje zastupljeni konstitutivni narod. Takva praksa je objektivno dovodila konstitutivni narod (konkretno Hrvate) u poziciju nacionalne manjine što je imalo za posljedicu neizravnu i u globalu direktnu diskriminaciju u odnosu na druge konstitutivne narode i njega kao konstitutivni narod kojem je taj status priznat Ustavom BiH, uz zajamčenje (vidi stajališta Ustavnog suda BiH u navedenoj odluci) ravnopravnosti i jednakost između sva tri konstitutivna naroda na cjelokupnom teritoriju Bosne i Hercegovine.

## **2. Osvrt na pojmove nacija, narod, nacionalna manjina i građanin**

Radi što boljeg razumijevanja sadržaja o kojem pišem u ovom radu, smatram potrebnim odrediti se što podrazumijevam pod pojmovima nacija, narod, nacionalna manjina i građanin. Napose zbog činjenice kako se Ustav BiH odnosi prema Bošnjacima, Hrvatima i Srbima kao konstitutivnim narodima (zajedno sa drugima) i građanima Bosne i Hercegovine, kao legitimnim činiocima koji "određuju da je (dakle ono što jest, a ne ono što treba biti prim. M.A.) Ustav Bosne i Hercegovine ...".<sup>1</sup> S druge strane navedeni pojmovi - kategorije, su nezaobilazni u ustavnopravnom uređenju modernih demokratskih država, vladavine prava i ustava. Shodno tome analizom njih samih i njihove regulacije u ustavnopravnom poretku BiH pokušat ću odgovoriti da li ona odgovara zahtjevima kojim bi BiH trebala udovoljavati po kriterijima suvremene demokratske europske države koja je podesna da se sa ustavnopravnog aspekta ispuni kriterijima za ulazak u punopravno članstvo EU-a.

<sup>1</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, Preambula, zadnji stavak, Izdavač JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, 1999.g., str. 6.

### 3. O pojmu naciji i narodu

Sam pojam naroda je povijesna kategorija koji je jedan od nezaobilaznih elemenata<sup>2</sup> koji čine konstituens države. U tom smislu narod je obligatorni element za postojanje države. No, unatoč tome ovaj pojam - kategorija nije međunarodno-pravno definiran jedinstvenom općeprihvaćenom definicijom. To dakako ne znači da on nije uopće definiran. Naime, pod ovim pojmom se najčešće i "najuobičajenije - kako u doktrini tako i u praksi međunarodnih odnosa i međunarodnog prava - razumijeva povijesna kategorija (formacija) koja obuhvaća skup svih pripadnika jedne etničke grupe u kojoj su pojedinci međusobno vezani zajedničkim osjećajem i sviješću o samostalnosti, posebnosti, vlastitim kulturnim vrijednostima, te najčešće i uvjerenjem da bi pripadnici te određene skupine (grupe) trebali pripadati i živjeti u istoj državnoj zajednici. Taj složeni splet osjećaja i svijesti (koji se od slučaja do slučaja, tj. od jedne do druge etničke grupe znatnije razlikuje) može obuhvatiti i svijest o zajedničkom porijeklu (no to nije neophodno kao što nije neophodna ni zajednička religija) osobito svijest o zajedničkoj prošlosti, zajedničkoj sudbini i zajedničkim interesima, a naročito o zajedničkoj budućnosti. Redovito postoji, jače ili slabije izražena želja, volja i nastojanje da se očuvaju zajedničke tradicije i da se dalje izgrađuje vlastita kultura i zajednička budućnost, pri čemu je jezik, njegovo očuvanje i razvoj imaju znatnu ulogu. Ukratko u konceptu "narod" ističe se njegova neponovljivost (ne postoji još jedan isti takav narod) i njegova jedinstvenost."<sup>3</sup>

Akademik Ibler, nadalje ističe da u "nazivu narod je težište u sociokulturnim i političkim sadržajima u životu odnosno ljudske grupe ..." i koji kao takav "ne spada u stare i ustaljene pravne pojmove; on nije ni institut ni subjekt međunarodnog prava."<sup>4</sup>

Doduše u teoriji kad se narod bori za stvaranja nacionalne države po akademiku Ibleru se "pojavljuje tvrdnja da su prvenstveno narodi subjekti međunarodnog prava a ne države. Narod se javlja kao subjekt prolazno, obično u toku borbe za oslobođenje od tuđinske vlasti ... Kada međutim navedeni ciljevi budu postignuti, postepeno se napušta shvaćanje o narodu kao subjektu, te se učvršćuje shvaćanje po kojem je država, a ne narod, pravi, redoviti i trajni subjekt međunarodnog prava."<sup>5</sup>

Navedenom određenju pojma narod kako ga definira akademik Ibler, treba svakako dodati i subjektivnu komponentu jer po mom mišljenju u pravu je Dinstein kad tvrdi da: "za postojanje naroda nije, dakle, dovoljno imati samo etničku poveznicu u smislu geneologije i povijesti, već i stanje svijesti pojedinaca o pripadnosti skupini."<sup>6</sup>

Što je narod u sebi više povezan osjećajem pripadnosti, zajedničkim interesima, zajedničkom tradicijom i ciljevima u izgradnji zajedničke budućnosti, to su jače izražene njegove želje da žive «u vlastitoj političkoj organizaciji; ... a političke aspiracije usmjerene su na ostvarenje ili obranu prava sa samoopredjeljenjem.»<sup>7</sup> Odnosno narod unutar sebe je sve više "učvršćen voljom za zajedničku državnost."<sup>8</sup>

2 O elementima države više npr. kod Arlović M.; "Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine", Novi informator, Zagreb, 2017.g., str. 22-36.

3 Ibler V.; "Rječnik međunarodnog javnog prava", Informator, Zagreb, 1987.g., str. 188.

4 Ibidem, str. 188.

5 Ibidem, str. 189.

6 Detaljnije u Dinstein Y.; "Collective Human Rights of Peoples and Minorities", ICLQ br. 1/1976., str. 102-105, citirano prema Arlović M.; "Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj", Novi informator, Zagreb, 2015., str. 99.

7 Ibler V., ibidem, str. 188.

8 Isensee J.; "Država ustav demokracija", Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 153.

Za razliku od pojma naroda pojam nacija je "izraz koji se djelomično upotrebljava kao sinonim za narod; dio doktrine i prakse tim izrazom označuje narod koji je stvorio svoju samostalnu političku vlast i organizaciju i stekao državnost (politički narod.)"<sup>9</sup>

Neki teoretičari teorije države i prava, kao npr. akademik Lukić, određuju da: "Nacija je jedna relativno prisna i trajna zajednica izvesnog broja ljudi koji su dugo zajedno živeli i time stekli izvesne zajedničke osobine i karakter, tako da se međusobno razumeju i mogu lako da se zbliže (najčešće imaju zajednički jezik i druge kulturne oblike.) U jednoj državi narod može biti sastavljen iz jedne ili više nacija, kao što jedna država može biti podeljena u dve ili više država. U moderno doba se obično države ravnaju prema nacijama, tako da postoji težnja da svaka nacija stvori svoju sopstvenu državu. Nacionalna suverenost i ne znači ništa drugo do to da nacija samo određuje hoće li stvoriti svoju sopstvenu državu ili se priključiti državi neke druge nacije. Nacija je suverena u tom smislu da, kako se kaže, ima pravo na samoopredjeljenje u pogledu odluke u kojoj će državi živjeti. Ono obuhvata i pravo na odcepljenje iz države u kojoj nacija živi."<sup>10</sup>

#### 4. O pojmu nacionalna manjina

Povući razliku između pojmova nacija i naroda s jedne strane prema nacionalnoj manjini s druge strane nije ni lako niti jednostavno. Naprosto stoga što za pojam nacionalne manjine ne postoji jednoobrazna općeprihvaćena definicija. Ovaj je pojam, neusporedivo manje definiran nego što su to pojmovi nacija i narod. Dakako, prije svega zbog različitih konotacija pa i implikacija političke naravi između država i/ili unutar država koje donose međunarodne, odnosno regionalne i/ili nacionalne pravne akte kojim se uređuju prava, slobode i obveze pripadnika nacionalnih manjina. Zato je najčešća situacija u međunarodnopravnim odnosima da se prihvati *ad hoc* pojam koji se odnosi na definiranje nacionalnih manjina i koji se upotrebljava samo u postupcima koji su vezani uz taj i takav konkretni odnos. Pa i tada ih se u pravilu nastoji definirati opisno po elementima koji karakteriziraju ovaj pojam. Zbog toga ću se bez daljnjeg širenja ove interesantne problematike<sup>11</sup>, za potrebe ovog rada poslužiti jednom od definicija smatrajući ju za obradu teme u ovom radu sasvim prihvatljivom i dostatnom. To je definicija koja je sadržana u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske i to u njegovom članku 5., a glasi: "Nacionalna manjina, u smislu ovoga Ustavnog zakona, je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja."<sup>12</sup> Ako se u ovoj definiciji ispusti pojam Ustavnog zakona i ostavi samo zakon, a pojam hrvatskih zamijeni bosanskohercegovačkim te Republika Hrvatska Bosnom i Hercegovinom, onda je, po mom mišljenju moguće koristiti ovu definiciju da bismo sa visokim stupnjem sigurnosti mogli reći, a da bitno ne griješimo, što su nacionalne manjine u BiH. Dakako, bez ikakve želje da se baš to i takva definicija kao obligatorna stalno koristi, a ne samo kao radni pojam da bi se lakše razumjelo što pod pojmom nacionalnih manjina razumijevamo u ovom radu.

<sup>9</sup> Ibler V., *ibidem*, str. 183.

<sup>10</sup> Lukić R.; "Uvod u pravo", Beograd, 1964., str. 35.

<sup>11</sup> Više o određenju pojmova: nacija, narod i nacionalna manjina vidjeti kod Arlović M., *ibidem*, osobito str. 95-103.

<sup>12</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina ("Narodne novine" broj 155/02. i 47/10.).



## 5. O pojmu građani

Za razliku od prethodnih pojmova određenje pojma građana je puno lakše, jer postoje u pravnoj teoriji utvrđene njegove definicije koje se u bitnim elementima, zapravo ne razlikuju. Zbog toga ću koristiti onu koja je većini prihvatljiva, pa ju koriste i naši leksikografi. Njihova definicija je: "konceptija građanina unutar suvremenog javnoga prava briše razliku između građanina i državljanina te se postupno pojam građanina zamjenjuje pojmom državljanina."<sup>13</sup> Istovremeno je prihvaćena teza da su "građanska prava" ona "prava koja građanima pripadaju po osnovi njegovog državljanstva i koja se jamče ustavom i zakonima, a po čemu se razlikuju od ljudskih prava koja pripadaju svim ljudima ali koja za razliku od građanskih prava ne moraju uvijek imati i zajamčenu zakonsku zaštitu."<sup>14</sup> I još konkretnije: «Danas su građanska prava - neovisno o tome nalaze li se registrirana u međunarodnim, regionalnim ili nacionalnim pravnim dokumentima - uz ljudska i politička prava neizostavni dio trijade ljudskih prava. Dok su ljudska prava temeljna prava svakog pojedinca koja pojedinac ima činjenicom što je ljudsko biće (sloboda od nasilja, prisile, terora, torture, ubojstva) politička prava ili građanske slobode tiču se osobnih prava i sloboda koja se odnose na realiciju između građana i tijela vlasti. Ove slobode omogućuju građanima konfrontaciju s vladom, javna nastupanja protiv nje i glasanje protiv vlade na vlasti."<sup>15</sup>

Na temelju izloženih definicija pojmova nacija, narod i nacionalna manjina sasvim je razvidna njihova etnička dimenzija koja se iskazuje kroz niz karakteristika koje u svojoj biti jesu upravo one vrednote koje obilježavaju baš tu naciju, narod ili nacionalnu manjinu. Zbog toga kad je u pitanju narod akademik Ibler i ističe da je to "njegova neponovljivost ... i njegova jedinstvenost". Zapravo bi mogli reći da je zbir tih njihovih osobina (vrednota) i obilježja, esencija njihova etnikuma koje potvrđuju njihov ethos odnosno ono što jesu. Zbog toga se i kaže npr. za pojam naroda da je taj pojam "prvenstveno politički i kulturno - politički."<sup>16</sup> Međutim, ako se pojam narod sagledava kao jedan od elemenata države, onda ga valja poimati kao pojam kategoriju pod kojim se podrazumijeva tzv. državni narod, koji obuhvaća zapravo sve državljane (građane) jedne države neovisno o njihovoj etničkoj opredijeljenosti odnosno pripadnosti. Državotvorna dimenzija naroda neodvojiva je od ustavne konstitucionalizacije sveukupnog državnog ustrojstva uključivo uređenje ljudskih prava i sloboda, svake osobe ali i prava i sloboda - građana njezinih državljana.

U demokratskim državama vladavine prava "sva državna vlast potječe od naroda",<sup>17</sup> i to kao ravnopravnih državljana - građana. U tom smislu narod kao državni element je "demokratska legitimizacija"<sup>18</sup> za konstitucionalizaciju demokratske ustavne države vladavine prava i ljudskih prava i sloboda. Dakako, ovdje je osnovna premisa takve države demokracija kao takva. No, "demokracija sebi ne stvara narod, nego ga pretpostavlja."<sup>19</sup> Obzirom na tu pretpostavku samim preoblikovanjem i proširenjem pojma naroda u političku legitimnu osnovu koja čini element države kao zajednice ravnopravnih državljana - građana, iz njega ne nestaju i ne prestaju sve one vrednote i osobine koje ga u sadržajnom smislu određuju kao etničku skupinu. Čak štoviše one su prisutne i dalje kod svakog pojedinog građanina

<sup>13</sup> Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 382.

<sup>14</sup> Ibidem, str. 382-383.

<sup>15</sup> Ibidem, str. 383.

<sup>16</sup> Ibler V., o.c., str. 188.

<sup>17</sup> Isensee J., ibidem, str. 165.

<sup>18</sup> Ibidem, str. 30.

<sup>19</sup> Ibidem, str. 31.

koji se osjeća pripadnikom baš tog naroda kao etnikuma i u bitnom određuje u formalnom i funkcionalnom pogledu niz vrednota i obilježja na kojim se temelji za njega kao pojedinca njegova osobnost i cjelina ljudskog dostojanstva, a kao pripadnika kolektiviteta te etničke skupine i njegovog narodnog (nacionalnog) dostojanstva. U tom smislu narod valja pojmiti ne samo kao jedan od bitnih elemenata države, već u ustavnim demokratskim državama vladavine prava kao "izvor državne vladavine", gdje "u skladu s demokratskim ustavom narod predstavlja temelj legitimacije od kojeg polazi sva vlast."<sup>20</sup>

## 6. Ustavni okvir normativnog uređenja konstitutivnih naroda u BiH

Složene nacionalne države u kojima su dva i/ili više naroda njihovi konstitutivni činioци pred pravnim, teorijskim i praktičkim su izazovom kad ustavom trebaju urediti svoje društvene odnose, a kao svoj cilj određuju da to istovremeno mora biti ustavna demokratska država vladavine prava i drugih zajednički naslijeđenih sloboda, ciljeva i vrednota<sup>21</sup> koje baštine države i narodi članice asocijacije kojima se i ona želi pridružiti. Pred takvim izazovom danas je Bosna i Hercegovina. Država koja se s jedne strane želi pridružiti Europskoj Uniji i sukladno tome mora uskladiti u formalnom i funkcionalnom pogledu svoj ustavnopravni poredak s njezinom pravnom stečevinom, a s druge strane njime zbog interesa i potreba svojih konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina i građana urediti i utvrditi njihova prava i slobode tako da ona budu njima prihvatljivim, a njihovo ostvarivanje i zaštita u zemlji jamac mira, sigurnosti, stabilnosti i slobode. Svi ovi ciljevi su od interesa za sve stanovnike BiH i mogli bi biti tretirani kao državni interesi najvišeg ranga i prioriteta.

20 Ibidem, str. 165.

21 Kao slobode, ciljeve i vrednote koje u EU baštinimo kao zajedničko nasljeđe danas, između ostaloga, možemo iščitavati iz članka 2. i 3. Ugovora o Europskoj Uniji, 2010/C 83/01. Oni glase:

"Članak 2.

Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.

Članak 3.

Cilj Unije je promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda.

Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azil, imigracije te sprječavanja i suzbijanja kriminala.

Unija uspostavlja unutarnje tržište. Ona radi na održivom razvoju Europe koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša. Ona promiče znanstveni i tehnološki napredak.

Ona suzbija društvenu isključenost i diskriminaciju, promiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca ... socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama.

Ona poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe.

Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta euro.

U svojim odnosima s ostatkom svijeta, Unija podržava i promiče svoje vrijednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Ona doprinosi miru, sigurnosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, osobito prava djeteta, te strogo poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda. Unija svoje ciljeve ostvaruje odgovarajućim sredstvima, primjerenima nadležnostima koje su joj dodijeljene Ugovorima."

Tragajući za odgovorom u kojoj mjeri sadašnje ustavno uređenje konstitutivnosti naroda BiH omogućuje i/ili otežava njezinu konstitucionalizaciju kao moderne demokratske, ustavne države<sup>22</sup> vladavine prava, podesne za priključivanje EU-i. Zapravo istovremeno bih mogao doći do spoznaje je li potrebno mijenjati njezino ustavno uređenje (napose u tom području) ili ne, a ako jeste u kom pravcu i na kojim osnovama. Stoga ću u nastavku ovog rada; prvo dati najznačajnije odredbe ustavnih akata koje se odnose na pitanje konstitutivnosti naroda (zajedno s drugima) i građana; drugo njihovom analizom nastojati doći do spoznaje u kojoj mjeri su u njima sadržana rješenja kompatibilna sa zahtjevima kojim trebaju udovoljiti moderne demokratske, ustavne države vladavine prava i što poduzeti ukoliko postoje propusti i nedostaci, pa i eventualno neprihvatljiva i teško branjiva rješenja u regulaciji ovih pitanja.

Motivirani teoretskim stajalištima o sadržaju ustava "trećeg tipa",<sup>23</sup> koja promoviraju moderni konstitucionalisti<sup>24</sup> s jedne strane, te s druge strane ustavnim naslijeđem iz Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (dalje SRBiH)<sup>25</sup> o položaju Hrvata, Srba i Mu-

---

22 Pišući o ustavnoj državi Isensee J. ističe: "Ustavna država je forma države koja je određena sadržajem i formom ustava i time se razlikuje od drugih državnih oblika, a da se oni ne mogu svesti na jedan jedini suprotan pojam. Njezina polarna suprotnost je totalitarna država." (Vidjeti njegovu knjigu: "Država ustav demokracija", Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 77).

Arlović M., pišući o ustavnoj državi navodi da: "ustavna država sama po sebi, ali i za sebe otvara i nosi čitav niz pozitivnih i očekivanih elemenata za demokratsko ostvarenje ideala slobode, vladavine prava, višestranačke demokracije, dijaloga, tolerancije, prihvaćanja različitosti, ograničenja vlasti i njezine podjele, a posebice glede normativnog uređivanja, ostvarivanje i zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda, prava i sloboda nacionalnih i drugih manjina" (vidjeti njegovu knjigu "Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine", Novi informator, Zagreb, 2017.g., str. 38. Više o ustavnoj državi čitatelj može saznati u djelu Häberlea P. "Ustavna država", Zagreb, 2002.

23 Stone A. Sweet; pišući o ustavima trećeg tipa navodi: "Jedan od najvažnijih razvoja u globalnoj politici posljednjih pedeset godina bila je konsolidacija ustava trećeg tipa kao standarda bez suparnika. Poanta nije u tome da su svi ustavi trećeg tipa jednaki: činjenica je da nema dva ustava koji su potpuno jednaki. No, važna je široka globalna konvergencija u vjerovanjima da se samo ustavi trećeg tipa smatraju "dobrim" ustavima. Ta se konvergencija naziva novim konstitucionalizmom ... Nauk novog konstitucionalizma uključuje sljedeće: • Državne institucije uspostavljaju se pisanim ustavom i svoje ovlasti izvode isključivo iz njega. • Taj ustav pripisuje konačnu vlast narodu posredstvom izbora ili referenduma. •Practiciranje javne vlasti, uključujući zakonodavnu vlast, zakonito je samo ako je u skladu s ustavnim pravom. •Ustav jamči katalog prava i sustav ustavnog sudstva za obranu tih prava. •Sam ustav specificira kako se može revidirati."

(Vidjeti njegov rad: "Ustavi i sudska vlast" u: Carmani D., "Komparativna politika", Zagreb, 2013., str. 165.)

24 Bačić P., pišući o modernom konstitucionalizmu navodi: "Kad govorimo o suvremenom ili modernom konstitucionalizmu, mislimo na skup pravnih i političkih ideja koje su se u zapadnom svijetu razvijale od pojave prosvjetiteljstva sve do današnjih dana. To su koncepti koji čine osnovnu ustavnodemokratske političke i pravne misli: dioba i ograničenja državne vlasti, priznanje i zaštita određenih osobnih prava ... te predstavnička vladavina. Te pojmove možemo promatrati i kao pokazatelje ustavnog razvoja svake suverene države i društva." (Vidjeti njegovu knjigu "Konstitucionalizam i sudski aktivizam", Split, 2010., str. 78).

25 Interesantno je primijetiti da je i u vrijeme samoupravnog socijalizma ustavotvorac u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini vodio računa o konstitutivnoj ulozi Hrvata, Muslimana i Srba kao konstitutivnih naroda, te drugih etničkih (narodnosti) skupina, dakako u okviru tadašnjeg vladajućeg političkog sustava. U potvrdu toga citirat ću neke od dijelova Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (Službeni list SRBiH broj 4/74.). Riječ je o:

Preambuli glava II. stavak 1. koja glasi:

"Radni ljudi i građani, narodi Bosne i Hercegovine - Hrvati, Srbi i Muslimani i pripadnici drugih naroda i narodnosti ostvaruju u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini, kao državi i samoupravnoj zajednici svoja prava suverena prava i svoje klasne i nacionalne interese."

te člancima 1., 2., 3. i 4.

"Član 1.

slimana te pripadnika drugih naroda i narodnosti, ustavotvorci su u današnjim ustavima u Bosni i Hercegovini (dalje BiH) stipulirali konstitutivnost tri naroda (zajedno sa drugima) i građanima. Tim ustavnim aktima je određen njihov ustavno pravni okvir u formalnom i materijalnom smislu o njihovoj konstitutivnosti, te osnova za njezino tumačenje glede mogućeg spora uslijed različitog poimanja i/ili primjene njihove konstitutivnosti. Uključivo i propuste glede njihove ustavnopravne nedorečenosti koje se, čak, mogu manifestirati i kao ustavne odnosno zakonske praznine unutar ustavnopravnog poretka BiH. Dakako, u tumačenju i zauzimanju stajališta u takvim, objektivnim, ustavnopravnim sporovima zadnju riječ ima Ustavni sud BiH, što je on npr. u predmetu broj: U 5/98-III i učinio donoseći svoju "Djelomičnu odluku", na sjednici održanoj 30. lipnja i 1. srpnja 2000. godine. Smatramo važnim ukazati na ovu okolnost, naprosto stoga što su odluke Ustavnog suda BiH (njihove izreke i zauzeta stajališta u njihovom obrazloženju) obvezatne za sve pa su u tom smislu i one ustavni izvor ustavnog okvira ustavnopravne regulacije ovih pitanja. Sukladno tome mogli bi zaključiti da su ključni izvori ustavnog okvira ustavnog uređenja pitanja konstitutivnosti u BiH i na njezinom području sadržani u: Ustavu BiH, Ustavu Federacije BiH (dalje FBiH), Ustavu Republike Srpske (dalje RS) te u odlukama Ustavnog suda BiH, koje su "konačne i obvezujuće".<sup>26</sup>

Najznačajnije odredbe ovih akata po mom mišljenju sadržane su u:

### **Ustav BiH**

A) Preambula u zadnjem stavku koji glasi:

"Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno sa drugima) i građani Bosne i Hercegovine ovdje određuju da je Ustav Bosne i Hercegovine ...".

B) Odredba članka IV, stavka 1. o Domu naroda koja glasi:

"Dom naroda će se sastojati od 15 delegata, dvije trećine iz Federacije (uključujući 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i jednu trećina iz Republike Srpske (5 Srba).

---

Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina je socijalistička demokratska država i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana, naroda Bosne i Hercegovine - Muslimana, Srba i Hrvata i 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.

Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina je u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Član 2.

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 SFRJ utvrđeno da se ostvaruju u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji.

Član 3.

U Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini zajamčena je ravnopravnost naroda i narodnosti i njihovih pripadnika.

Narodi Bosne i Hercegovine - Hrvatima, Muslimanima, Srbima i pripadnicima drugih naroda i narodnosti obezbjeđuju se uslovi za afirmaciju nacionalnih vrijednosti, za slobodno ispoljavanje nacionalnih osobnosti u skladu sa potrebama zajedničkog života, socijalističkog razvitka i učvršćivanje bratstva i jedinstva, kao i srazmjerna zastupljenost u skupštinama društveno-političkih zajednica.

Član 4.

U Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini u službenoj upotrebi je srpskohrvatski odnosno hrvatskosrpski jezik ijevakavskog izgovora.

Oba pisma (ćirilica i latinica) su ravnopravna."

26 Ustav BiH članak VI. stavak 4., izdanje JP NIO Službeni list, Sarajevo 1999.g., str. 30.

- a) Hrvatski delegati iz Federacije biće izabrani od strane hrvatskih delegata u Domu naroda Federacije, a bošnjački delegati iz Federacije biće izabrani od strane bošnjačkih delegata u Domu naroda Federacije. Delegati iz Republike Srpske biće izabrani od strane Narodne skupštine Republike Srpske.
- b) Devet članova Doma naroda sačinjavat će kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.”
- C) Odredbe članka V. o Predsjedništvu BiH, napose u dijelu koji se odnosi na izbor njegovih članova. Taj dio člana V. glasi:  
 “Predsjedništvo Bosne i Hercegovine će se sastojati od tri člana: jedan Bošnjak, jedan Hrvat od kojih se svaki bira direktno sa teritorija Federacije, te jedan Srbin koji se bira direktno sa teritorija Republike Srpske.  
 1. Izbori i rokovi  
 Članovi Predsjedništva će biti birani direktno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg usvaja parlamentarna skupština. ...”
- D) Odredbe člana IV. stavak 3. točka e) i f) koja se odnosi na vitalni interes, a glasi:  
 “e) Predložena odluka parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa paragrafom 1 (a). Takva predložena odluka moraće biti odobrena u Domu naroda od strane većine bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.  
 f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na paragraf (e) predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati zajedničku komisiju koja se sastoji od tri delegata, po jedan iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razjašnjenja tog pitanja. Ukoliko komisija ne uspije riješiti pitanje u roku od pet dana predmet se prenosi na ustavni sud koji će u hitnom postupku razmatrati regularnost postupanja u toj stvari.”
- E) Iako, na prvi pogled, odredbe o državljanstvu nisu od direktnog utjecaja na pitanje konstitutivnosti naroda, njih ipak treba imati u vidu, ako ne s tog aspekta, a onda zasigurno sa aspekta analize odabranog modela unutrašnjeg ustroja složene države BiH. Zbog toga, iako ih ovdje neću citirati treba u obradi ove teme imati u vidu i odredbe člana I., a naročito njegovi stavci 1., 2., 3. i 7.<sup>27</sup>

### **Ustav FBiH**

Nakon promjena amandmanima koji su obznanjene u Odluci o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koju je donio Wolfgang Petritsch 19. travnja 2002. godine.<sup>28</sup>

- A) Amandman XXVII, kojim je zamijenjena zadnja alineja Preambule Ustava FBiH, a glasi:  
 “Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, koja je sastavni dio suverene države Bosne i Hercegovine, odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde ljudskih prava i sloboda, ovim donose Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.”
- B) Amandmanom XXVIII kojim je promijenjen članak I.1., pa sada glasi:

<sup>27</sup> Ustav BiH, ibidem

<sup>28</sup> Cjeloviti tekst Odluke o izmjenama i dopunama Ustava FBiH vidjeti kod Arlović M.; “Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine”, Novi informator, Zagreb, 2017., str. 277-285.

“(1) Federacija Bosne i Hercegovine je jedan od dva entiteta države Bosne i Hercegovine i ima svu vlast, nadležnosti i odgovornosti koje Ustavom Bosne i Hercegovine nisu date u isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine.

(2) Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju Federaciju Bosne i Hercegovine, definiranu Aneksom II Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.”

C) Amandmanom XXIX, promijenjen je članak I.6. Ustava FBiH, tako da on sada glasi:

“(1) Službeni jezici Federacije Bosne i Hercegovine su: bosanski jezik, hrvatski jezik i srpski jezik. Službena pisma su latinica i ćirilica.

(2) Ostali jezici mogu se koristiti kao sredstvo komunikacije i nastave.”

D) Amandmanom XXXII, promijenjen je članak IV.A.1.1.

“(1) Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda biti će zastupljeno u Zastupničkom domu Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) Zastupnički dom sastoji se od devedeset osam zastupnika.

E) Amandmanom XXXIII, kojim je promijenjen članak IV.A.2.6.

“(1) Sastav Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine biti će paritetan tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata.

(2) Dom naroda sastoji se od pedeset osam delegata, i to po sedamnaest delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i sedam delegata iz reda ostalih.

(3) Ostali imaju pravo ravnopravno sudjelovati u postupku većinskog glasanja.”

F) Amandman XXXIV

“(1) Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata proporcionalno nacionalnoj strukturi pučanstva.

(2) Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu srazmjerni su broju stanovnika kantona, s tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom.

(3) U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu.

(4) Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju zastupnici iz reda tog konstitutivnog naroda sukladno izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda ostalih uredit će se zakonom.

(5) U Domu naroda ne može vršiti funkciju delegata nijedan zastupnik u Zastupničkom domu, niti vijećnik općinskog vijeća.”

G) Amandmanom XXXVII, kojim je iza članka IV.A.4.17. dodan naslov pod 5. i novi članak 17.a.

“Definicija vitalnog interesa

Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definirani na slijedeći način:

- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;
- identitet jednog konstitutivnog naroda;
- ustavni amandmani;
- organizacija organa javne vlasti;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sustav javnog informiranja

i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda.”

H) Amandmanom XXXVIII, kojim je iza novog članka IV.A.5.17a. dodaje novi naslov pod 6. i novi članak 17b.

“(1) Zakoni ili drugi propisi ili akti koji se podnesu Zastupničkom domu u Federaciji Bosne i Hercegovine, također se usvajaju u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) U Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine osniva se Vijeće za zaštitu vitalnih interesa, kako bi odlučivalo o pitanjima vitalnog interesa, prema proceduri sukladno ovim ustavom. Ovo vijeće razmatra sva pitanja koja su od vitalnog interesa.

(3) Vijeće za zaštitu vitalnog interesa sastoji se od sedam članova, dva iz svakog konstitutivnog naroda, i jedan član iz reda ostalih. Sudije bira Zastupnički dom i Dom naroda.”

I) Amandmanom XXXIX, kojim je promijenjen članak IV.A.4.18. Ustava FBiH.

“1. Ukoliko više od jednog predsjedatelja ili potpredsjedatelja Doma naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog nacionalnog interesa definirana u Amandmanu XXXVII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, zakon će biti uvršten u dnevni red Doma naroda kao pitanje od vitalnog interesa.

2. Ako samo jedan predsjedatelj ili potpredsjedatelj tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa, 2/3 većina odgovarajućeg kluba može proglasiti da je riječ o pitanju sa liste vitalnih interesa. U tom slučaju će se slijediti procedura opisana u Amandmanu XL.

3. Predsjedatelj i potpredsjedatelj moraju donijeti odluku u roku od jednog tjedna.

4. Ukoliko većina svakog kluba koji ima delegate u Domu naroda glasuje za takve zakone ili druge propise ili akte, smatrat će se da su oni usvojeni.

5. Ukoliko se u Domu naroda postigne suglasnost o amandmanima, takav zakon, propis ili akt se ponovno podnosi Zastupničkom domu na odobrenje.

6. Ukoliko suglasnost nije moguća u Domu naroda ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost, formirat će se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Zastupničkog doma i Doma naroda. Zajedničko povjerenstvo je sastavljeno na paritetnom osnovu i odluke donosi koncenzumom. Zajedničko povjerenstvo usaglašava tekst zakona. Ukoliko se tekst zakona usuglasi zakon se smatra usvojenim.

7. Ukoliko se ne postigne suglasnost, zakon neće biti usvojen, te se isti vraća predlagaču na novi postupak. U tom slučaju predlagač ne može ponovno podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.”

J) Amandman XL, kojim je iza članka IV.A.4.18 dodan novi naslov i članak 18a.

“1. U slučaju da 2/3 jednog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda odluči da se zakon, drugi propis ili akt odnosi na vitalni interes, zakon će razmatrati Dom naroda.

2. Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Domu naroda glasuje za taj zakon, drugi propis ili akt, isti se smatra usvojenim.

3. Ukoliko se Dom naroda usuglasi o amandmanima, zakon, propis ili akt se ponovno dostavlja na odobrenje Zastupničkom domu.

4. Ukoliko Zajedničko povjerenstvo iz Amandmana XXXIX ne postigne suglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine da donese konačnu odluku da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda.

5. Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva 2/3 većinom u roku od jednog tjedna, a u roku od mjesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim.

6. U slučaju da proceduru prema ovom amandmanu pokrene 2/3 većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dvojice sudija da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu.

7. Ukoliko Sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, taj zakon se smatra neusvojenim, te se dokument vraća predlažaču koji treba pokrenuti novu proceduru. U tom slučaju predlažać ne može ponovno dostaviti isti tekst zakona, propisa ili akta.
8. U slučaju da sud odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni interes, smatra se da je zakon usvojen/ biti će usvojen prostom većinom."

### **Ustav RS<sup>29</sup>**

A) Preambula (promijenjena Amandmanom LXVI) stavak 1.

"Poštujući volju svojih konstitutivnih naroda i građana da formiraju i očuvaju Republiku Srpsku i da ustavno uređenje Republike utemelje na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, nacionalnoj ravnopravnosti, demokratskim institucijama, vladavini prava, socijalnoj pravdi, pluralističkom društvu, garantiranju i zaštiti ljudskih sloboda i prava kao i prava manjinskih grupa sukladno međunarodnim standardima, zabrani diskriminacije i uvažavanju pravila tržišne ekonomije;

...

izražavajući opredijeljenost Republike Srpske za potpuno poštovanje i dosljedno primjenjivanje Općeg okvirnog sporazuma o miru za Bosnu i Hercegovinu, kojim se nedvosmisleno prihvaća, potvrđuje i garantira ustavnopravni položaj Republike Srpske, kao jednog od dva entiteta u sastavu Bosne i Hercegovine;

Narodna skupština Republike Srpske donosi"

Ustav Republike Srpske

Članak 1.

Članak 1, koji je zamijenjen Amandmanom XLIV, zamjenjuje se Amandmanom LXVII, koji glasi:

"Republika Srpska je jedinstven i nedjeljiv ustavnopravni entitet.

Republika Srpska samostalno obavlja svoje ustavotvorne, zakonodavne, izvršne i sudske funkcije.

Republika Srpska je jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini.

Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, ostali i građani, ravnopravno i bez diskriminacije sudjeluju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj."

Članak 2

Stavak 1. članka 2. zamijenjen je Amandmanom XLV, koji glasi:

"Teritorij Republike je jedinstven, nedjeljiv i neutuđiv."

...

Članak 5

stavak 1. alineja 2., koji glasi:

Ustavno uređenje Republike temelji se na:

...

- osiguravanju nacionalnih ravnopravnosti i zaštiti vitalnih interesa konstitutivnih naroda;

...

Članak 7

Stavak 1 članka 7 zamijenjen je Amandmanom LXXI, koji glasi:

---

29 Ustav Republike Srpske - pročišćeni tekst u kojem su integrirani Amandmani XXVI - XLIII, Amandmani XLIV - LI, Amandman LII, Amandman LIII, Amandmani LIV - LXV, Amandmani LXVI - XCIII, Amandmani XCIX - CIII, Amandmani CIV - CV i Amandmani CVI - CXIII, preuzeti sa <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/ustav-republike-srpske.pdf> 21. veljače 2018.



“Službeni jezici Republike Srpske su: jezik srpskoga naroda, jezik bošnjačkoga naroda i jezik hrvatskoga naroda. Službena pisma su ćirilica i latinica.”

...

Članak 49.

...

Poglavlje o ljudskim pravima i osnovnim slobodama dopunjeno je toč. od 1 do 3 Amandmana LVII, koje glase:

“U slučaju različitosti u odredbama o pravima i slobodama između Ustava Republike Srpske i Ustava Bosne i Hercegovine, primjenjuju se one odredbe koje su za pojedinca povoljnije.

...”

Članak 69.

(... stavci 1-7) je dopunjen točkom 2 Amandmana LXXVI, koja glasi:

“Od niže navedenih dužnosti, najviše dvije se mogu popuniti iz reda jednog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih:

- 1) predsjednik Vlade,
- 2) predsjedavajući Narodne skupštine Republike Srpske,
- 3) predsjedavajući Vijeća naroda,
- 4) predsjednik Vrhovnog suda,
- 5) predsjednik Ustavnoga suda,
- 6) republički javni tužitelj.”

Članak 70

Dopunjen je Amandmanom LIX, koji glasi:

“Narodna skupština:

1. bira izaslanike iz Republike u Vijeće naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine;
2. ratificira sporazume koje Republika zaključi s državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.”

Stavak 3 članka 70 zamijenjen je Amandmanom CVII, koji glasi:

“Narodna skupština, sukladno Ustavu i zakonu, proglašava:

Izvanredno stanje za Republiku ili dio Republike u slučaju ugrožavanja sigurnosti, usljed elementarnih nepogoda (poplava, potresa i požara), prirodnih katastrofa, epidemija, povreda ljudskih prava i sloboda i normalnog funkcioniranja ustavnih organa Republike. Odredbe stavka 3 ovog članka se ne odnose na uporabu vojske i druge mjere iz ovlasti institucija Bosne i Hercegovine.”

Dopunjen je Amandmanom LXXVII, koji glasi:

“Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definirani na sljedeći način:

- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;
- identitet jednog konstitutivnog naroda;
- ustavni amandmani;
- organizacija organa javne vlasti;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- naobrazba, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sustav javnog informiranja;
- i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko

tako smatra 2/3 jednog od klubova izaslanika konstitutivnih naroda u Vijeću naroda.”

Dopunjen je i Amandmanom LXXXII, koji glasi:

“a) Procedura za zakone u vezi s vitalnim interesima kako je definirano u listi iz Amandmana LXXVII.

Zakoni ili drugi propisi ili akti koje izglasuje Narodna skupština će se dostaviti i razmatrat će ih Vijeće naroda ako se isti odnosi na vitalni interes definiran u Amandmanu LXXVII.

Ukoliko više od jednog predsjedavajućeg ili dopredsjedavajućeg Vijeća naroda smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa, definirana u Amandmanu LXXVII zakon će biti uvršten na dnevni red Vijeća naroda kao pitanje od vitalnog interesa.

Ako samo jedan predsjedavajući ili dopredsjedavajući tvrdi da zakon spada u pitanja od vitalnog interesa dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba može proglasiti da je riječ o pitanju s liste vitalnih interesa. U tom slučaju će se slijediti procedura opisana u stavku “b” u daljnjem tekstu.

Predsjedavajući i dopredsjedavajući moraju donijeti odluku u roku od jednog tjedna.

Ukoliko većina svakog kluba koji ima izaslanike u Vijeću naroda glasuje za takve zakone ili druge propise ili akte, smatrat će se da su oni usvojeni.

Ukoliko se u Vijeću naroda postigne suglasnost o amandmanima takav zakon, propis ili akt se ponovo podnosi Narodnoj skupštini na odobravanje.

Ukoliko suglasnost nije moguća u Vijeću naroda ili ukoliko se na prijedlog amandmana ne dobije suglasnost formirat će se zajedničko povjerenstvo od predstavnika Narodne skupštine i Vijeća naroda. Zajedničko povjerenstvo je sastavljeno na paritetnoj osnovi i odluke donosi konsenzusom. Zajedničko povjerenstvo usuglašava tekst zakona.

Ukoliko se tekst zakona usuglasi zakon se smatra usvojenim.

Ukoliko se ne postigne suglasnost, zakon neće biti usvojen, te se isti vraća predlagачu na novi postupak. U tom slučaju predlagач ne može ponovno podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.

b) Procedure za zakone koji se odnose na vitalni nacionalni interes ukoliko je odlučeno 2/3 većinom jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda.

U slučaju da 2/3 jednog od klubova konstitutivnih naroda u Vijeću naroda odluči da se zakon, akt ili propis odnosi na vitalni interes, zakon će razmatrati Vijeće naroda.

Ukoliko većina svakog kluba zastupljenog u Vijeću naroda glasuje za taj zakon, drugi propis ili akt, isti se smatra usvojenim.

Ukoliko se Vijeće naroda usaglasi o amandmanima, zakon, propis ili akt se ponovo dostavlja na odobrenje Narodnoj skupštini.

Ukoliko zajedničko povjerenstvo iz točke a) ne postigne suglasnost, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Republike Srpske da donese konačnu odluku da li se predmetni zakon odnosi na vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda.

Vijeće za zaštitu vitalnog interesa pri Ustavnom sudu Republike Srpske odlučuje o prihvatljivosti takvih slučajeva 2/3 većinom u roku od jednog tjedna, a u roku od mjesec dana odlučuje o meritumu slučajeva koji se smatraju prihvatljivim.

U slučaju da proceduru prema stavku b) pokrene 2/3 većina jednog od klubova, potreban je glas najmanje dvojice sudaca da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom interesu.

Ukoliko Sud donese pozitivnu odluku o vitalnom interesu, taj zakon se smatra neusvojenim, te se dokument vraća predlagачu koji treba pokrenuti novu proceduru. U tom slučaju predlagач ne može ponovo dostaviti isti tekst zakona, propisa ili akta.

U slučaju da Sud odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni interes, smatra se

da je zakon usvojen/bit će usvojen prostom većinom.”

Članak 71

Dopunjen je Amandmanom LXXVIII, koji glasi:

“Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda će biti zastupljena u Narodnoj skupštini.

Nijedan zastupnik u Narodnoj skupštini/općinskoj skupštini ne može vršiti dužnost izaslanika u Vijeću naroda.

Sastav Vijeća naroda će biti paritetan, tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj zastupnika.

Vijeće naroda ima po osam članova iz svakog konstitutivnog naroda i četiri člana iz reda ostalih.

Ostali imaju pravo da ravnopravno sudjeluju u postupku većinskog glasovanja.

Članove Vijeća naroda bira odgovarajući klub zastupnika u Narodnoj skupštini.

U slučaju da broj članova jednog kluba izaslanika u Vijeću naroda bude veći od broja predstavnika u odgovarajućem klubu Narodne skupštine, dodatni broj izaslanika će birati klub koji će se formirati u tu svrhu iz reda odbornika u skupštinama općina u Republici Srpskoj.”

Članak 97

Dopunjen je Amandmanom LXXXV, koji glasi:

“Konstitutivni narodi i grupa Ostalih će biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Republici Srpskoj.

Kao ustavni princip, takva proporcionalna zastupljenost će se bazirati na popisu iz 1991. godine, dok se Aneks 7 u potpunosti ne provede, sukladno zakonu o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Ovaj opći princip će se precizirati entitetskim zakonima. Ti zakoni će utvrditi konkretne rokove i regulirat će gore pomenuti princip sukladno regionalnoj etničkoj strukturi entiteta.

“Javne institucije”, kao što je to pomenuto u gornjem tekstu, su ministarstva u Vladi Republike Srpske, općinski organi vlasti, okružni sudovi u Republici Srpskoj, kao i općinski sudovi u Republici Srpskoj.”

Članak 135

Stavci 1 i 2 članka 135 zamijenjeni su Amandmanom LXXXIX, koji glase:

“O prijedlogu akta o promjeni Ustava odlučuju Narodna skupština i Vijeće naroda.

Promjena Ustava usvojena je ako za nju glasuje najmanje dvije trećine od ukupnog broja narodnih zastupnika i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih.”

Ako promjena Ustava ne bude usvojena, prijedlog za promjenu po istom pitanju ne može se ponoviti prije isteka tri mjeseca od dana kada je prijedlog odbijen.”

## **2. Odluka Ustavnog suda BiH i ESLJP-a**

- A Odluka Ustavnog suda BiH broj: U 5/98 od 30. lipnja i 1. srpnja 2000.g., te u njoj zauzeta stajališta
- B Odluka ESLJP-a (Veliko vijeće) u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine i u njoj zauzeta stajališta (Aplikacija broj 27996/06 i 34836/06) od 22. prosinca 2009.g. Navedena Odluka Ustavnog suda BiH utvrdila je i proglasila:
  - 1.) glede Ustava Republike Srpske, slijedeće odredbe, odnosno dijelove odredbi neustavnim:

- a) stavke 1., 2., 3. i 5. Preambule, dopunjene amandmanima XXVI i LIV,
- b) riječ "država srpskog naroda i" članka 1., dopunjenog Amandmanom XLIV.
- 2) glede Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, utvrdila i proglasila slijedeće dijelove odredbi neustavnim:
- a) riječi "Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i" kao i "ostvarujući svoja suverena prava" članka I.1.(1), zamijenjenog Amandmanom III.
- b) Prema naglascima iz izlaganja o ovoj Odluci Ustavnog suda Kasima Begića, predsjednika Ustavnog suda BiH u vrijeme njezina donošenja ključna stajališta koja je u njoj zauzeo Ustavni sud BiH se mogu svesti na:
- "entiteti su podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine ne ostavlja prostora za bilo kakav suverenitet entiteta, ni za pravo na samoorganiziranja zasnovanog na ideji teritorijalne odvojenosti;
  - ovlasti entiteta nisu ni na koji način izraz njihove državnosti;
  - Ustav Bosne i Hercegovine razlikuje narode i nacionalne manjine i narod kojemu je ovaj status dat Ustavom Bosne i Hercegovine ne može biti prebačen u nacionalnu manjinu, pogotovo imajući u vidu supremaciju Ustava Bosne i Hercegovine nad ustavima entiteta;
  - status pripadnika jednog od konstitutivnih naroda ne može biti osnov za diskriminaciju na nivou entiteta kao ni osnov za diskriminaciju u uzimanju bogatog kataloga prava i sloboda koje garantira Ustav Bosne i Hercegovine".<sup>30</sup>
- Uz navedene naglaske kojima je predsjednik Begić istaknuo ova stajališta, po mom mišljenju važno je istaći i slijedeća stajališta Ustavnog suda u toj odluci:
- "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, članak II/4. Ustava zabranjuje diskriminaciju po bilo kojem temelju kao što je, između ostalih, povezanost sa nacionalnom manjinom, i time pretpostavlja postojanje skupina označenih kao nacionalne manjine.
  - ustavno načelo kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, koje proizlazi 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."<sup>31</sup>
- b) Navedenom Odlukom Veliko vijeće ESLJP-a je:
- presudilo i utvrdilo "da postoji kršenje članka 14. u vezi s čl. 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju za Dom naroda Bosne i Hercegovine
  - da postoji povreda člana 1. Protokola br. 12. zbog nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine."<sup>32</sup>
- Obrazlažući svoje stavove Sud je zauzeo i obvezujuća stajališta. Jedno od važnijih glasi: "Etničko porijeklo i rasa predstavljaju srodne pojmove. Dok pojam rase potiče od ideje o biološkoj klasifikaciji ljudskih bića u podvrste na osnovu morfoloških osobina, kao što su boja kože ili crte lica, etnicitet vodi porijeklo od ideje o društvenim grupama označenim istom nacionalnošću, religijskim uvjerenjem,

30 "Akcenti iz izlaganja predsjednika Ustavnog suda BiH Kasima Begića na ... konferenciji za štampu četvrtog jula tekuće godine", <https://www.bhdani.ba/portal/arhiva-67-281/162/t16215.htm>

31 Citirano prema tekstu "Djelomična odluka" U 5/98-III Ustavnog suda BiH od 30. lipnja i 1. srpnja 2000., str. 20. i 22.

32 Odluka ESLJP-a Sejdić i Finci protiv BiH, o.c., str. 37.

zajedničkim jezikom ili kulturnim i tradicionalnim porijeklom i historijom. Diskriminacija po osnovu etničkog porijekla nekog lica predstavlja jedan od oblika rasne diskriminacije ....”<sup>33</sup>

### 3. Usporedna analiza ustava o konstitutivnosti BiH i njezinih entiteta

Prije nego izložim neka od stajališta do kojih sam došao usporednom analizom ustavnog okvira o konstitutivnosti BiH i njezinih entiteta, smatram potrebnim, kratko ukazati na tajming, postupak i način njihovog donošenja. Naprosto stoga što i ta ustavnopravna situacija ima utjecaja na to kakav im je supstancijalni sadržaj s jedne strane, a s druge strane na njihovo razumijevanje, i sa treće strane kakav je realni - funkcionalni utjecaj konstitutivnosti naroda na njihov sadašnji formalni i materijalni aspekt.

Ustavi oba entiteta doneseni su od nadležnih predstavničkih tijela prije donošenja Ustava BiH. Ustav Republike Srpske donijela je Narodna skupština. Stupio je na snagu 28. veljače 1992.g., a kao pročišćeni tekst pod imenom Ustav Republike objavljen je u “Službenom glasniku Republike Srpske” broj 21/92. Tijekom vremena on je često mijenjan i dopunjavam amandmanima. Tekst koji citiram je onaj usklađen s daytonskim Ustavom BiH i odlukom Ustavnog suda BiH U.5/98 od 30. lipnja i 1. srpnja 2000.

Sve do tog usklađivanja Republika Srpska bila je Ustavom utvrđena kao “država srpskog naroda”, čime su svi drugi (uključivo i dva naroda Bošnjake i Hrvate) bili isključeni iz njezine konstitutivnosti. Tek Amandmanom LXVII kojim je zamijenjen Amandman XLIV, a koji je prije mijenjao članak 1. Ustava (no ne u pogledu konstitutivnosti) prihvaćen je novi članak 1. u kojem je stavak 4., a koji propisuje “Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, ostali i građani, ravnopravno i bez diskriminacije sudjeluju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj.”

Za razliku od ustavnog uređenja RS-a, pitanja konstitutivnosti Ustava Federacije BiH uređuje tek 30. ožujka 1994., kada Ustavotvorna skupština Federacije BiH donosi Odluku o proglašenju Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Taj tekst Ustava FBiH u članku 1. stavku 1. kao konstitutivne narode navodi samo Bošnjake i Hrvate, koji: “zajedno s ostalima i građani Republike BiH ostvaruju svoja suverena prava, ...”. Doduše on u stavku 2. članka 1. ostavlja mogućnost da “Odluke o ustavnom statusu teritorija Republike Bosne i Hercegovine s većinskim srpskim pučanstvom donijet će se tijekom pregovora o miru na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.”<sup>34</sup>

Unatoč ovakvoj formulaciji stavka 2. članka 1. Ustava FBiH o mogućnosti da se naknadno uredi ustavni status teritorija BiH sa “većinskim srpskim pučanstvom”, koja uključuje i mogućnost ustavnog utvrđenja konstitutivnosti i za srpski narod, ipak treba zaključiti da oba ustava u vrijeme njihova sadržajnog važenja karakterizira činjenica da je: Prvo; konstitucija entiteta učinjena na etničkom načelu. Drugo; da je entitet Republike Srpske određen kao država i to “srpskog naroda”<sup>35</sup>, koja je u sastavu druge države (Jugoslavije),<sup>36</sup> a ne BiH, no koja “može stupati u zajednice sa državnim tvorevinama drugih konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine”.<sup>37</sup> Ovim ustavnim aktom je time drugim konstitutivnim narodima priznato pravo da mogu osnovati svoju državnu tvorevinu (svaki za sebe ili oba zajedno).

33 Ibidem; str. 31.

34 Ustav Federacije BiH od 30. ožujka 1994.

35 Članak 1. Ustava Republike Srpske, “Službeni glasnik Republike Srpske” broj 21/92. - pročišćeni tekst.

36 Ibidem, članak 3.

37 Ibidem, članak 4.

Treće; prihvaćanjem takvog ustavnog sadržaja Republika Srpska je utvrdila ustavnu osnovu svoje secesijske politike. Četvrto; Ustav FBiH je kao konstitutivne narode utvrdio samo Bošnjake i Hrvate, doduše ne isključujući da naknadno tijekom pregovora o miru takav status dobiju i Srbi. Peto; etničko načelo u konstituciji FBiH je dominantno, kao i u Republici Srpskoj. Šesto; da je etničko načelo o konstitutivnosti Bošnjaka i Hrvata dominantno jasno upućuje jezična analiza, obzirom da su konstitutivni narodi zarezom odvojeni od riječi "zajedno sa ostalima i građani".<sup>38</sup> Sedmo; pojam "zajedno sa ostalima" u sadržajnom smislu bit će određen tek Odlukom Ustavnog suda BiH U.5/98, kojeg će kasnije prihvatiti i Europski sud za ljudska prava u Odluci Velikog vijeća "Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine", Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06 od 22. prosinca 2009.g. Za njihov sadržaj ova tijela su zauzela stajalište da se razumijevaju nacionalne manjine odnosno njihovi pripadnici.<sup>39</sup> Osmo; iz sadržajne stipulacije Ustava FBiH, s pravom se može zaključiti, pogotovo, ako ga se tumači polazeći od legitimnog cilja Washingtonskih sporazuma kao ustavnu konstitucionalizaciju Bosne i Hercegovine (ustrojstveno) kao složene federalne države. Deveto; Ustav FBiH, po prvi puta upotrebljava kao ustavni naziv pojam "Bošnjaci" zamjenjujući pojam "Muslimani" kao jednog od konstitutivnih naroda, ne određujući njegov obuhvat i sadržaj.<sup>40</sup> Deseto; oba ustava (Republike Srpske i Federacije BiH) iz konstitutivnosti svojih organizacionih oblika isključuju iz konstitutivnosti neke od tri konstitutivna naroda Republika Srpska: Bošnjake i Hrvate, a Federacija Bosne i Hercegovine Srbe. Jedanaesto; oba ustavna teksta, kad je u pitanju konstitutivnost naroda Bosne i Hercegovine su nesuglasna s člankom 2. Ustava Republike Bosne i Hercegovine koji je na snazi u vrijeme njihova donošenja. On glasi: "Građani, narodi Bosne i Hercegovine - Srbi, Hrvati, Muslimani i pripadnici drugih naroda koji u njoj žive ostvaruju svoja suverena prava u Republici Bosni i Hercegovini"<sup>41</sup>. Dvanaesto; neovisno o njihovoj (ne)prihvatljivosti oba ustavna teksta imaju narodnu legitimaciju (doduše krnju) u svojem donošenju, jer su ih donijela nadležna predstavnička tijela. Sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine (dalje: Ustav BiH) donesen je kao Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Uobičajeno nazvan Daytonski mirovni sporazum, koji je parafiran u Daytonu 21. studenoga 1995.g., a potpisan iste godine u Parizu 14. prosinca. Za Ustav BiH za potrebe ove teme važno je po meni ukazati na nekoliko slijedećih od njegovih obilježja: Prvo; on kao Aneks 4. predstavlja dio međunarodnog ugovora odnosno mirovnog sporazuma. Drugo; Ustav BiH pati od nedostataka demokratskog legitimiteta jer je sačinjen i donesen bez propisane procedure koja bi mu to osigurala. Treće; on nema ni narodnu legitimaciju, jer nije potvrđen od konstitutivnih naroda, niti je donesen u propisanoj proceduri od strane nadležnog tijela u kojem sjede, raspravljaju i odlučuju izabrani, na zakonom propisan način, tajnim glasovanjem u demokratskoj proceduri predstavnici građana, niti je donesen na referendumu na kojem su mogli glasovati svi državljani BiH. Četvrto; Ustav BiH potvrđuje pravni postanak i kontinuitet BiH kao međuna-

38 Članak 1. Ustava Federacije BiH, "Službene novine FBiH" broj 1/94.

39 Vidjeti npr. str. 20. Odluke Ustavnog suda BiH U.5./98 ili str. 5. Odluke Europskog suda za ljudska prava, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine aplikacija broj 27996/06 i 34836/06 od 22. prosinca 2009.g. koja pod pojmom ostali razumijeva "pripadnike etničkih manjina i lica koja se izjašnjavaju kao pripadnici bilo koje grupe zbog mješovitih brakova, mješovitih brakova roditelja ili drugih razloga."

40 Takva situacija izazvala je pomutnju kod do tada Muslimana kao konstitutivnog naroda, pa su se unutar sebe počeli dijeliti jedni su prihvaćali novo ime za svoj narod - Bošnjak, a drugi su zadržali staro - Musliman. Ta podjela je još uvijek prisutna i egzistira među njima kako u BiH, tako i kod njih kao pripadnika nacionalnih manjina koje egzistiraju u drugim, napose susjednim državama, npr. u Republici Hrvatskoj.

41 Ustav Republike Bosne i Hercegovine objavljen je u "Službenom listu Republike Bosne i Hercegovine" broj 3/93.

rodno priznate suverene države, unatoč tome što joj je promijenio ime iz Republika Bosna i Hercegovina samo u Bosna i Hercegovine. Peto; Ustav BiH je "modificirao njene unutrašnje strukture."<sup>42</sup> Po njemu ona se sastoji od dva entiteta - Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Dakle nije Bosna i Hercegovina sastavljena od njih kao posebnih državnih cjelina, već su oni sastavni dio nje same kao cjelovite države. Šesto; iz takvog pristupa BiH kao državi, razumljivo je opredjeljenje donositelja Ustava BiH (međunarodne zajednice) da polazi od stajališta da su "Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno s drugima) i građani ..."<sup>43</sup>, njezin konstitucijski bitni element. Mišljenja sam da je takvom stipulacijom donositelj Ustava BiH prihvatio tzv. mješoviti model u njezinoj konstitucionalizaciji koji je utemeljen kako na etničkom tako i građanskom načelu uz manje i/ili veće zamjerke u njegovoj provedbi kroz normativni sadržaj ustava. No, ruku na srce tu izvedbu kroz sadržaj Ustava BiH nije lako ni provesti. Naprosto zbog toga što ustavotvorac prilikom takvog propisivanja konstitutivnosti nije vodio računa o tome da je nejednakim etničkim grupama pa dakle i međusobno sadržajno neuporedivim dao jednaki status po tom osnovu. Da je tome tako najbolje potvrđuje sam citirani sadržaj zadnjeg stavka Preambule koji izjednačava konstitutivne narode i druge te ih zajedno kao one koji određuju što jeste Ustav BiH povezuje s kategorijom građana i to kao posebnim činiteljem, što dodatno stvara poteškoće u njezinom tumačenju, a onda po prirodi stvari i daljnjoj normativnoj razradi kroz supstancijalni sadržaj samog Ustava.

Naime, smatram da je donositelj ustava izazvao pomutnju stipulacijom "i građani", iz koje se onda može iščitavati kao da postoje u BiH i drugi građani osim onih koji pripadaju trima konstitutivnim narodima i drugima. Dakako, da to nije tako. Svi pripadnici konstitutivnih naroda BiH da bi to uopće mogli biti moraju biti njezini državljani - dakle građani. Isto je tako i sa kategorijom "zajedno sa drugima". Ako se pod njom podrazumijevaju pripadnici nacionalnih manjina koji žive u BiH i svi ostali koji se ne izjašnjavaju ni kao pripadnici konstitutivnih naroda ni pripadnici nacionalnih manjina to dakako ne znači da nisu državljani pa dakle po tom osnovu i građani BiH. Bilo bi daleko jasnije i bolje da ta formulacija glasi: Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno sa drugima) kao građani ... a ne i. Tada bi bilo sve jasnije. Svakom tko bi interpretirao ovu normu bilo bi razvidno da se ova tri naroda po etničkom načelu smatraju konstitutivnim narodima na području cijele BiH, a da se zajedno sa ostalima (pripadnicima nacionalnih manjina i drugih etničkih skupina) kao ravnopravni građani smatraju nositeljima suverene vlasti koja ima pravo sa svojim ustavom odredi što je to u državnom smislu sa ustavnog, dakle konstitucionalizacijskog aspekta Bosna i Hercegovina. Pored toga bilo bi razvidno da je za konstitucionalizaciju BiH primijenjen mješoviti model koji počiva na etničkom i građanskom načelu, konstitutivnosti države u kojoj im svima kao ravnopravnim građanima pripada pravo da ostvaruju svoju vlast neposredno (referendumom) ili putem svojim neposredno, tajno, na zakonito propisan način fer i demokratski izabраниh predstavnika. Sedmo; da je tako postupljeno odmah bi svakom konstitucionalistu bilo jasno a) da se niti jednom od konstitutivna tri naroda ne priznaje njegova konstitutivnost bez istovremene konstitutivnosti druga dva na teritoriju cijele BiH, b) drugim riječima da konstitutivnost BiH čini konstitutivnost svakog od tri naroda zajedno sa druga dva naroda. U tom smislu njima iako imaju status naroda nije priznat status koji imaju nacije, a to je da imaju pravo na samoopredjeljenje uključivo pravo na odcjepljenje odnosno, ako su udruženi u složenu državu pravo na razdruživanje iz nje. Umjesto tog pra-

42 Odluka ESLJP-a u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, o.c. str. 3.

43 Vidjeti pobliže zadnji stavak Preambule Ustava BiH, o.c.

va oni su kao svoje pravo koje proizlazi iz njihove narodne legitimacije ostvarili pravo na samoodređenje temeljem kojeg bi zajedno sa druga dva konstitutivna naroda imali pravo odrediti u kakvom ustrojstvenom obliku BiH žele živjeti. Dakako poštujući demokratski postupak i načela ravnopravnosti i jednakosti za svakog od njih realizirano na načelu pariteta. Bez obzira za koji oblik ustavnog organiziranja društvene i državne zajednice te koji sustav ustroja demokratske vlasti se opredijelili, oni bi morali otvoriti prostor da u izboru vlasti (izvršne, zakonodavne, sudbene i upravne) na temelju načela participacije srazmjerno svom učešću u ukupnom stanovništvu sudjeluju (participiraju) pripadnici nacionalnih manjina, a građanima da ostvaruju i imaju ustavom zaštićena sva ljudska i građanska prava i slobode bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Navedena razmišljanja proizašla iz mog interpretiranja pitanja konstitutivnosti sadržana u Ustava BiH, više su odgovor na pitanje što je donositelj Ustava BiH htio odnosno trebao postići takvom stipulacijom u njegovoj Preambuli. Nažalost u sadržajnom dijelu Ustava on pitanje konstitutivnosti nije razradio u potrebnoj mjeri koja bi zbog značaja ovog pitanja bila nužna i opravdana.

Umjesto toga on je donekle nastojao zaštititi konstitutivnost tri naroda kroz izbor njihovih predstavnika u Dom naroda, Predsjedništvo BiH, te osobito putem zaštite vitalnog interesa bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda kao posebnog instituta za zaštitu temeljnih njihovih vrednota koje čine njihovu posebnost, jedinstvenost i nepromjenjivost. S druge strane on je u članku XI. osigurao primjenom Aneksa II. pravni kontinuitet svih zakona, propisa i sudskih procedura pod uvjetom da nisu u suprotnosti s njim "dok drugačije ne odredi kompetentni organi vlasti Bosne i Hercegovine."<sup>44</sup>

Iz cjeline sadržaja Ustava BiH vidljivo je da on nijednom riječi nije razradio pitanje konstitutivnosti koje se odnosi na pojam "zajedno sa drugim", uključivo što pod tim složenim pojmom razumijeva.

Valja zaključiti da je Ustav BiH u dosta pitanja ostao nedorečen, a nerazradom nekih od ustavnih kategorija je otvorio i u Ustavu ostavio ustavne praznine.

#### **4. Izmjene i dopune Ustava o konstitutivnosti naroda bitan element konstitucionalizacije BiH kao europske države**

Ustav BiH je blagonaklono otvorio mogućnost da "ovaj ustav može biti izmijenjen od strane parlamentarne skupštine uključujući dvotrećinsku većinu prisutnih i koji glasaju u Predstavničkom domu."<sup>45</sup> Kao da je o sadržaju mogućih izmjena Ustava lako moguće (ako je uopće moguće) doći sporazumom između dojučerašnjih sukobljenih strana. Naravno da nije potrebno previše dokazivati da su to jalova očekivanja i nastojanja.

Uostalom, dosadašnji tijek vremena je pokazao da se to do dana današnjeg, unatoč naporima svih čimbenika pa i obećanjima tijela međunarodne zajednice nije dogodilo. Niti je izvjesno da će se u doglednoj budućnosti dogoditi. A da je potrebna ozbiljnija izmjena i dopuna Ustava BiH po meni, a i drugima nema dvojbe. Po mom mišljenju ona je potrebna iz više razloga. Najznačajniji su: a) radi otklanjanja još uvijek prisutne asimetrije u uređivanju pojedinih pitanja unutar njega samog uključivo i ona koja proizlaze iz ustavnog ure-

44 Vidjeti pobliže Aneks II koji je prilog na stranicama 37-39, objavljen uz Ustav BiH, izdavač JP NIO, Službeni list BiH, Sarajevo, 1999.

45 Vidjeti pobliže članak X stavak 1. Ustava BiH.



đenja konstitutivnosti, b) zbog otklanjanja proturječnosti prisutnih u izboru predstavnika konstitutivnih naroda u predstavnička, izvršna, sudbena i upravna tijela državne vlasti na paritetnoj osnovi na teritorijalnoj razini na kojoj se izbori provode), c) osigurati i ustavom zajamčiti pravo na izbor i srazmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u sva državna tijela iz točke b) razmjerno njihovom učešću u ukupnoj strukturi stanovništva na teritorijalnoj razini na kojoj se izbori provode, d) ustavom propisati i zajamčiti ostvarivanje svih vrednota svakog od konstitutivnog naroda, uz pravo veta koji mogu uložiti njegovi izabrani predstavnici u postupku donošenja zakona kojim se uređuju bitni sadržaji njihovog konstitutivnog statusa zajamčenog Ustavom sve dok se nadležno tijelo u prethodnom postupku ne očituje hoće li takav zakon ako bude donesen povrijediti ova ustavom zajamčena prava. Isto pravilo u modificiranom obliku moglo bi se primijeniti i u postupcima provođenja i primjene zakona odnosno drugih propisa pred nadležnim tijelima izvršne i upravne te sudbene vlasti, e) ustavom propisati predstavljenošću pripadnika nacionalnih manjina polazeći od načela razmjernosti, uz ustavno zajamčenje ostvarivanja i zaštite njihovih manjinskih prava i sloboda na razini političkog predstavljanja, kulturne autonomije, uključivo javnu i službenu upotrebu njihovog jezika i pisma te odgoja i obrazovanja na jezicima i pismu nacionalnih manjina u skladu s ustavom, konvencijskim pravom i zakonom, f) svakom ljudskom biću ustavom zajamčiti ljudska prava i slobode samom činjenicom što je ljudsko biće, a svim građanima BiH kao njezinim državljanima uz to zajamčiti građanska prava i slobode na teritoriju cijele BiH bez diskriminacije po bilo kom osnovu, g) otkloniti prisutne nejasnoće u sadržaju pa i tumačenju nekih ustavnih instituta, vrednota i načela koja su danas prisutna poglavito u izborima pa sve do multipliciranja institucija te postojanja paralelizma u nadležnosti kod ustrojnih tijela osobito u svezi njihove nadležnosti, h) racionalizirati državni ustroj. Ustavnim promjenama stvoriti osnovu za smanjenje broja državnih tijela, povećati njihovu efikasnost i odgovornost uz kontinuirano daljnje povećanje poštivanja ljudskih prava i sloboda svakog pojedinca, uključivo prava i slobode pripadnika manjina, stvaranje uvjeta i otvaranja prostora za povratak svih raseljenih osoba i njihovih obitelji svojim kućama, uz stalno jačanje vladavine prava i ustava na prostoru cijele Bosne i Hercegovine.

Polazna osnova za postizanje dogovora između svih čimbenika BiH i njezinih entiteta na osnovu kojeg bi se mogle pripremiti i donijeti izmjene i dopune, a po potrebi i sasvim novi ustav u postupku propisanom sadašnjim Ustavom BiH, svakako je on sam zajedno s ustavima entiteta, stečena iskustva o njihovim dobrim i lošim rješenjima, dosadašnjim amandmanskim izmjenama i dopunama te svakako na temelju odluka Ustavnog suda BiH i njegovih stajališta zauzetih u njihovom obrazlaganju. Dakako, to ne isključuje da se u tu, tako da ju nazovem, političkopravnu osnovu uključe stajališta i mišljenja različitih međunarodnih tijela koja su se bavila ovom problematikom, a napose odluke i stajališta Europskog suda za ljudska prava i slobode, mišljenja i stajališta Venecijanske komisije itd.

Samo tako je moguće doći do validne političkopravne osnove za donošenje izmjena i dopuna ustava BiH koja će omogućiti da se pripreme i donesu takve izmjene i promjene ili potpuno novi Ustav BiH koji će biti akt kompatibilan zahtjevima i potrebama kojima treba udovoljiti BiH kao europska država podesna da se pridruži Europskoj uniji.

Danas je prisutno mišljenje kod značajnog broja čimbenika kako na međunarodnoj razini (napose u EU) tako i unutar BiH da je nužno radi pristupanja EU-i, mijenjati Ustav BiH, ali i ustavno ustrojstvo entiteta. U tom smislu u pravu je Lord Ashdown kada je u svojstvu visokog povjerenika na Plenarnoj sjednici Venecijanske komisije 3. studenoga 2004.<sup>46</sup> u svom

---

46 Vidjeti Izvještaj sa 60. Plenarne sjednice Venecijanske komisije (dokument CDL-PV (2004)003 od 3. stude-

govoru kazao: "Ako Bosna i Hercegovina želi da uđe u EU i NATO ona će morati biti krajnje funkcionalna država i ništa manje od toga. Politički lideri Bosne i Hercegovine već počinju da shvataju da su suočeni sa izborom: da zadrže sadašnji ustav i snose ekonomske, socijalne i političke posljedice, ili da izvrše ustavne promjene i tako Bosnu i Hercegovinu učine stabilnom, funkcionalnom i prosperitetnom državom unutar Evropske unije. Ne vjerujem da će narod Bosne i Hercegovine prihvatiti to da njihov ustav bude prepreka njihovoj sigurnosti i prosperitetu. Međutim, mi ne možemo ukloniti tu barijeru umjesto njih."<sup>47</sup>

Venecijanska komisija, također "smatra da je neizostavna revizija državnog Ustava."<sup>48</sup> U kojem pravcu i radi kojih ciljeva bi mogla ići revizija državnog Ustava razvidno je iz mišljenja Venecijanske komisije. Ona smatra da bi promjene državnog Ustava trebale ojačati nadležnosti države; osigurati takvo ustrojstvo vlasti koje će udovoljiti želji EU "da ima jednog sugovornika", jer ona "definitivno neće biti spremna da zasebno pregovara sa dva entiteta."<sup>49</sup>

Kao razlozi zbog kojih je potrebna promjena svih ustava (Ustava BiH, Ustava FBiH i Ustava RS), Venecijanska komisija vidi u upitnosti "da li je ijedan od tri ustava daju zdrav osnov za budućnost."<sup>50</sup> O konkretnim pitanjima zbog kojih i na kojima je potrebno mijenjati ustave po mišljenju Venecijanske komisije vidjeti više u njezinom "Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog povjerenika" usvojenog na 62. Plenarnoj sjednici u Veneciji 11.-12. ožujka 2005.g. (dokument CDL-AD (2005)004). Osim toga i neke od odluka Ustavnog suda BiH napose U.5/98) sasvim sigurno su jedan od bitnih osnova koje traže izmjene i dopune sva tri ustava.

## 5. O konstitutivnosti naroda i mogućim modelima konstitucionalizacije BiH

Pitanja zbog kojih bi trebalo mijenjati i dopunjavati, te u kom cilju to činiti, Ustave entiteta i BiH koja proizlaze iz ovih dokumenata nemam namjeru u ovom radu navoditi,<sup>51</sup> ali na dva moram ipak ukazati jer ona, pored ostaloga, imaju načelni kako ustavnopravni - normativni, tako i doktrinarni karakter. Radi se: Prvo; a) o tome da bi se "mehanizmi etničke zastupljenosti zamijenili zastupljenošću pri građanskom principu"<sup>52</sup> odnosno da se osigura prelazak "sa države zasnovane na narodima, na državu zasnovanu na građanima"<sup>53</sup>, i Drugo; jačanja konstitutivnosti hrvatskog naroda. Ova dva pitanja aktualna su kako sa legislativnog (konstitucijskog) tako i sa doktrinarnog aspekta. Ona su veoma prisutna i u realnoj političko-dnevnoj situaciji. Ilustracije radi i danas je u tiskanim medijima prisutna teza da "Institucionalno, u Komisiji (Europskoj komisiji - prim. A.M.) i dalje postoji stav da u BiH treba podržati socioekonomske reforme i unaprijediti građanski element, a smanjivati elemente etničke prirode, kako su to Komisijini dužnosnici znali sročiti na vanjskopolitičkom odboru Europskog parlamenta kad su se vodile rasprave o BiH."<sup>54</sup>

noga 2004.

47 Citirano prema odluci Velikog Vijeća ESLJP-a u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, zahtjev broj 27996/06 i 34836/06 od 22. prosinca 2009., str. 11.

48 Venecijanska komisija "Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini", o.c., str. 8.

49 Ibidem, str. 7.

50 Ibidem, str. 15.

51 O tim pitanjima više u mojoj knjizi "Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine", Novi informator, Zagreb, 2017., osobito str. 201-205.

52 Ibidem, str. 15.

53 Predmet *Sejdić i Finci protiv BiH*, o.c., str. 16.

54 Tomislav Krasnec, *Večernji list* od 26. veljače 2018., str. 12.

Bez namjere da preferiram bilo koji od modela da ih prihvati ustavotvorac kao osnovu mogućih slijedećih izmjena i dopuna Ustava u Bosni i Hercegovini smatram potrebnim ukazati da mješoviti etničko-građanski model nije stran i neprihvatljiv u Europi, pa ni u EU-i. To, uostalom potvrđuju kako stvarna ustavnopravna uređenja pojedinih europskih država pa i članica EU, npr. Belgije, Austrije, Njemačke ili članica europskog ekonomskog prostora Švicarske itd., tako i teorijska stajališta poznatih konstitucionalista bivših sudaca ustavnih sudova i sveučilišnih profesora. Jedan od takvih je i Isensee J., čiji teorijski stav ilustracije radi u svrhu iskazanog navodim. On piše: "Danas se smatra izvjesnim da bi neka svjetska država, ako uopće bila poželjna samo kada bi se vezivala za neki ustav i podvrgnula granicama pravne države, poštivala i štitila ljudska prava (koja bi tada konvergirala s osnovnim pravima) kada bi, federalno organizirana respektirala nacionalne i regionalne slobode te se obvezala na očuvanje principa supsidijarnosti. No sve to ionako su postignuća nacionalne ustavne države."<sup>55</sup> Ili na drugom mjestu kad jasno ukazuje na višeslojnost pojma građanin pa navodi: "U načelu je u svakom građanin dvaju carstva: naroda, kojem pripada kao jednaki među jednakima, i društvu u koje unosi svoju individualnost, sudbinsku i samoizbornu posebnost svojih osobina i uloga, svojih potreba i sklonosti. Društvo je mjesto realne nejednakosti. Ono što je naprosto nejednako izmiče reprezentaciji. I zaista nema reprezentacije društva kao takvoga kao što postoji reprezentacija naroda. - Reprezentirati se, naprotiv mogu pojedine, u sebi homogene grupe unutar društva, koje na temelju osnovnih prava stvaraju zastupništva tipa saveza."<sup>56</sup>

Slijedom toga u mješovitom modelu ustroja složenih država etničko načelo ne isključuje građansko i *vice versa*. Dapače, ona se međusobno dopunjuju. U primjeni ovoga modela konstitucionalisti na razini ustavnog zajamčenja reprezentativnosti etničkim grupama moraju osigurati njihovu ravnopravnost i jednakost u reprezentativnosti vodeći računa da ravnopravnost i jednakost u supstancijalnom smislu bude jednaka za jednake usporedive grupe. Kako je BiH složena država od tri konstitutivna naroda i od više nacionalnih manjina koji u njoj žive s jedne strane, a kako je ustavno utvrđenje prava na konstitutivnost naroda postalo ustavna tradicija; nije za očekivati da bi se pod bilo kojim uvjetom dobrovoljno bilo koji od tri konstitutivna naroda odrekao svog konstitutivnog statusa. Naprosto zbog toga što bi se odricanjem od takvog statusa odrekao ustavnog prava da prema svima trećima (uključivo i druga dva konstitutivna naroda) ima pravo zahtijevati da se priznaju, poštuju i pravno osigura ostvarivanje svih onih vrednota koje čine njegovu posebnost i jedinstvenost odnosno koje čine temelj njegovog narodosnog dostojanstva.

Dakako, ravnopravnost i jednakost konstitutivnih naroda u uvjetima kada oni zajednički čine ustavni konstituens države samo po sebi razumijeva njihovu punu jednakopravnu jednakost kao konstitutivnog naroda, neovisno o različitostima koje on ima u odnosu na druge konstitutivne narode, ako su kriterij različitosti vrednote koje njega karakteriziraju kao konstitutivni narod. Istovremeno članovi svakog od konstitutivnog naroda su državljani - građani države u kojoj su konstituens i u kojoj su baš zato jedan od bitnih njezinih elemenata da bi mogla biti država. Sama ta činjenica upućuje na zaključak da su pripadnici konstitutivnih naroda većina u ukupnosti pojma naroda u političkom smislu dakle kao zajednici ravnopravnih i slobodnih državljana koji imaju vlast i ostvaruju je izborom svojih predstavnika i/ili neposrednim odlučivanjem.

Sama ta politička činjenica dostatna je da se ustavom osigura reprezentativnost konsti-

<sup>55</sup> Isensee J.; "Država ustav demokracija", Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 284.

<sup>56</sup> Ibidem, str. 183.

tutivnih naroda ako se, kad se i kako se dogovore. No tada se podrazumijeva da se reprezentativnost mora osigurati i drugim etničkim grupama po načelu pravednosti i ravnopravnosti ali u okviru onoga statusa kojem ta etnička grupa pripada, po kriteriju jednakosti upoređujući jednake s jednakima, npr. nacionalnih manjina.

Kad su u pitanju konstitutivni narodi BiH, smatram da je potrebno njihovu konstitutivnost na teritoriju cijele BiH osigurati poštujući njihovu ravnopravnost i jednakost. To je moguće primjenom načela pariteta. Kad su u pitanju pripadnici nacionalnih manjina njima kao etničkim grupa koje nemaju niti mogu imati istovrsni status kao narod morala bi se osigurati reprezentativnost temeljem načela razmjernosti, odnosno razmjerno njihovom učešću u ukupnoj strukturi stanovništva. Jamstvo da se takav njihov ustavnopravni položaj osigura moraju biti upravo konstitutivni narodi koji čine većinu od ukupnog broja državljana - građana te državne i društvene zajednice. I za jedne i za druge etničke skupine se razumijeva potreba za osiguranjem reprezentativnosti u onim područjima u kojima se ostvaruju i štite one vrednote i njihove osobnosti koje ih potvrđuju kao konstitutivne narode, i/ili pripadnike nacionalnih manjina.<sup>57</sup>

Propisivanje u ustavnom sadržaju pitanja kojima se ustavom zajamčuje na načelu pariteta reprezentativna zastupljenost konstitutivnih naroda, a na načelu razmjernosti prava pripadnika nacionalnih manjina ne isključuje ustavnu potrebu da se na načelu građanskog koncepta svim državljanima kao ravnopravnim građanima i pripadnicima naroda poimanog u političkom smislu BiH zajamči istim tim ustavom da ostvaruju svoju vlast neposredno osobnim izjašnjavanjem ili putem svojih izabраниh predstavnika. Ta ustavn pitanja se dalje razrađuju i uređuju u zakonima i drugim propisima.

Dakako, moguće su i alternative takvom pristupu. Jedna od tih je da se primjeni građansko načelo po kojem će se sva tri konstitutivna naroda poimati kao jedan državotvorni narod koji se kao takav u političkom smislu legitimira kao ravnopravna zajednica svih državljana - građana koji kao nositelji suverene vlasti na teritoriju cijele BiH neposrednim izjašnjavanjem po većinskom načelu ostvaruju svoju vlast ili posredno izborom svojih predstavnika. U tom modelu konstitutivni narodi bi se morali suglasiti da zatome svoju konstitutivnost i svoju reprezentativnost, a pripadnici nacionalnih manjina bi se morali suglasiti da ne traže svoju zastupljenost (reprezentativnost) na načelu razmjernosti u svim sastavnicama vlasti, na mikro, mezo i makro razini teritorijalnog ustroja države. Dogodila bi se kulturnopolitička inverzija, a društvo bi postalo sve, što je neprihvatljivo. Naprosto, stoga što "društvo nije iskon državne vlasti, nego polje njezinog djelovanja. Narod je egalitaran, društvo je pluralističko."<sup>58</sup>

Da li je to moguće, ne samo u BiH, već u bilo kojoj državi u kojoj se dva ili više naroda pojavljuju kao ravnopravni i jednaki nositelji njezine konstitutivnosti? Narodi koji su svjesni da zajedno čine bitni element državnosti svoje države i za to se u danim okolnostima svjesno suodređuju.<sup>59</sup> Mišljenja sam da se takvo odricanje ne može očekivati i nametati. Naprosto zbog toga što bi to zahtijevalo od svakog od tog naroda da se odrekne onoga

57 O paritetnom načelu i načelu srazmjernosti konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina u BiH, vidjeti također moju knjigu: "Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)Justroj Bosne i Hercegovine", Novi informator, Zagreb, 2017., str. 201-205.

58 Isensee J.; "Država ustav demokracija", Politička kultura, Zagreb, 2004., str. 182.

59 U pravu je Isensee kad kaže "Suodređivanje ne može nadoknaditi samoodređivanje" (o.c., str. 181.). Ja bih dodao da još manje može nadoknaditi pravo na samoopredjeljenje koje obuhvaća pravo udruživanja i razdruživanja sa drugim državama. No, ono je stepenica u klasifikaciji statusa i prava naroda u odnosu na naciju i narod ga se dobrovoljno neće odreći.

njemu najvrednijeg što kao njegove vrednote i njegova obilježja ne samo potvrđuju njegovu posebnost, već istovremeno čine esencijalne elemente njegovog sveukupnog nacionalnog dostojanstva i sociokulturnog te povijesno-političkog postojanja. Takve primjere nije moguće pronaći u povijesti, osim u slučajevima kada su konstitutivni narodi uslijed gubitka svoje legitimacije za svoju državnost to morali učiniti, jer su, ili bi, izgubili svoju slobodu, nacionalni ponos i dostojanstvo.

Druga mogućnost je da se tri konstitutivna naroda na temelju svog prava na suodređenje (ne prava na samoopredjeljenje) dogovore da svoju zajedničku državu ustroje kao saveznu državu federalnog ili konfederalnog, odnosno entitetskog tipa u kojem su oni zajedno sa "svojim" narodom konstitutivni element savezne države. Ali tada oni nisu sastavni dio jedinstvene države, već oni svojim dogovorom i suodređenjem određuju karakter i strukturu složenosti svoje države. Drugim riječima svaki od entiteta bi bio jedna od federalnih (konfederalnih) teritorijalnih jedinica. Tada se pitanje reprezentacije konstitutivnog naroda po načelu pariteta ne bi imalo potrebe uopće otvarati, poglavito na razini savezne države. Sva pitanja bi se izbjegla, ili još točnije pitanja reprezentativnosti konstitutivnih naroda tada u svojoj entitetskoj odnosno federalnoj teritorijalnoj jedinici bila bi na saveznoj razini osigurana izborom njihovih predstavnika u predstavnička i druga tijela na razini savezne države, na razini entiteta odnosno federalne jedinice.

Primjera tako ustrojjenih država imamo dosta veliki broj i u samoj Europskoj uniji koje vrlo uspješno funkcioniraju i nemaju problema da svojim ustavom konstitucionaliziraju uređenje svojih društvenih i državnih zajednica na demokratskim načelima, jamčeći ljudska prava i slobode, uključivo i prava nacionalnih manjina, podjelu vlasti te vladavinu prava i ustava.

Međutim, problem BiH i njezinih konstitutivnih naroda danas i sad je izražen u nekoliko važnih nezaobilaznih činjenica o kojima se mora voditi računa. Prvo; oni se s pravom ne žele odreći svoje samobitnosti, a samim time niti svoje konstitutivnosti u kojoj, a kad su u pitanju Hrvati, oni žele biti potpuno ravnopravni i jednaki sa druga dva konstitutivna naroda. Zbog opravdanog i na ustavu zasnovanog zahtjeva Hrvata da budu u cijelosti jednaki i ravnopravni u svojoj konstitucionalnosti sa druga dva konstitutivna naroda, pogrešno ih je prozivati da oni traže jačanje svoje konstitutivnosti. Naprosto zbog toga što to ne odgovara istini. Hrvati samo traže za sebe ista i jednaka prava koja za njih proizlaze iz njihove konstitutivnosti, a koja imaju druga dva konstitutivna naroda. Ono što imaju oni to Hrvati traže za sebe. Ni manje ni više. Da su njihovi zahtjevi opravdani, ustavno utemeljeni, danas je to već pomalo opće poznato. Uostalom to proizlazi i iz odluka Ustavnog suda BiH,<sup>60</sup> koje se, nažalost, ne provode. I one su odgovor na pravnu i stvarnu situaciju u kojoj su Hrvati kao konstitutivni narod neravnopravni i nejednaki u odnosu na druga dva konstitutivna naroda. Uzgred, (kako je znano) najočitiji je primjer koji to potvrđuje onaj koji ne omogućuje zakonsku ravnopravnost i jednakost Hrvata u izboru svojih predstavnika u Dom naroda te kod izbora člana predsjedništva BiH iz svojih redova, ali i nadglasavanja te preglasavanja u pitanjima vitalnog interesa. Drugo; za svaku od ove dvije varijante ustroja neophodno je postići dogovore između sva tri konstitutivna naroda i donijeti novi ustav BiH.

---

60 Vidjeti npr. Odluku Ustavnog suda BiH U 23/14 od 14. prosinca 2016. podnositelja Bože Ljubića o ocjeni ustavnosti pojedinih odredbi Izbornog zakona BiH, kojom je utvrdio njihovu neustavnost i naložio Parlamentu BiH da najkasnije u roku od 6. mjeseci uskladi neustavne odredbe zakona s Ustavom BiH ili Odluku u predmetu U 3/17 na temelju zahtjeva Bariše Čolaka, o pitanju postojanja povrede vitalnog interesa bošnjačkog naroda glede provedbe postupka usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH broj 02-02--1-1133/17 od 28. travnja 2017., kojom je Ustavni sud BiH utvrdio da tim Zakonom nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda i da se njegovo usvajanje treba provesti prema proceduri iz članka IV.3.d. Ustava BiH.

No, ni prva mogućnost po kojoj je BiH država tri konstitutivna, ravnopravna i jednaka naroda (zajedno s ostalima) i građani mora doživjeti ozbiljniju reviziju ustava BiH, te ustava oba entiteta koja su sastavni dio BiH. Iz formalnih razloga, pored ostalog i zbog razloga na koje upozorava međunarodna zajednica, ali i odluke Ustavnog suda BiH iz funkcionalnih razloga<sup>61</sup> da bi stvorili takav ustavnopravni poredak koji će stvarno omogućiti svakom od konstitutivnih naroda da bude konstitutivan, ravnopravan i jednak na cijeloj teritoriji BiH. A predstavnicima nacionalnih manjina da srazmjerno svom učešću u strukturi stanovništva budu zastupljeni u svim tijelima državne vlasti, te tijelima lokalne i područne samouprave. Kolikogod su ova pitanja bitna da se ustavno urede radi priključenja BiH Europskoj uniji, ona su još bitnija i od velikog interesa za sve njezine konstitutivne narode, nacionalne manjine i sve građane. Njihovim ustavnim uređenjem donosi se pravni akt (ustav) koji je ne samo najviši pravni akt ustavnopravnog poretka već i najviše pravo u zemlji. U tom smislu on jeste i dalje se potvrđuje kao jedan od činitelja mira, sigurnosti i stabilnosti, razvoja i prosperiteta. Pogotovo ako u svom formalnom sadržaju supstancijalno uređuje i zajamčuje reprezentativnost svih etničkih grupa, a napose konstitutivnih naroda, štiti ljudska prava i slobode, te prava i slobode svih manjina bez diskriminacije po bilo kom osnovu, osigurava narodnu demokraciju, podjelu vlasti koja uključuje međusobnu suradnju i uzajamnu povjeru, vladavinu prava uz poštivanje ustavnosti i zakonitosti koju osigurava ustavni sud. I dakako da se takav formalni ustav stvarno dakle funkcionalno ostvaruje u realnim društvenim odnosima u društvenoj i državnoj zajednici BiH.

## 6. Zaključak

Analizom doktrinarnih stavova, ustavnih tekstova: Ustava BiH, FBiH i RS, zatim odluka Ustavnog suda BiH i ESLJP-a, te dostupnih mi mišljenja i stavova predstavnika međunarodne zajednice o temi koju obrađujem u ovom radu moglo bi se zaključiti. Prvo; Postoje opravdani i vrlo ozbiljni razlozi koji upućuju na potrebu izmjene i dopune Ustava BiH i njezinih entiteta (ako ne i donošenja potpuno novog Ustava). S ustavnopravnog aspekta oni su formalne i funkcionalne prirode. Političko-kulturološki razlozi proizlaze iz činjenica i odnosa koji pokazuju da je u zbiljnosti prisutna, kako direktna tako i indirektna diskriminacije između konstitutivnih naroda, a osobito kod pripadnika nacionalnih manjina. Nju nisu ustavi u supstancijalnom smislu sadržajno otklonili. Dapače, oni ih zbog neregulacije statusa, prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina otvaraju, a kod pojedinog konstitutivnog naroda u odnosu na druge i/ili drugog zbog neučinjenih izmjena i dopuna ustavnih tekstova radi usklađivanja sa njihovim stvarnim potrebama te odlukom i stajalištima Ustavnog suda BiH, omogućuju, pogotovo kroz primjenu neustavnog izbornog zakona.

Drugo; kratkim osvrtom na modele (etnički, građanski i mješoviti) na temelju kojih bi bile učinjene izmjene i dopune ustava, ili bi bio donesen sasvim novi ustav, došao sam do zaključka da u svijetu, Europi, pa i u EU-u, postoje države za koje se može reći da primjenjuju bilo koji od njih ili barem u pretežitom dijelu, i to im nije smetnja da bi bile demokratske države. Kad je u pitanju BiH, postoji čitav niz razloga, od povijesnih preko kulturno-političkih do tradicionalnih pa i religijskih, zbog kojeg ona u potpunosti ne bi mogla prihvatiti sugestiju Vijeća Europe o napuštanju etničke zastupljenosti i njezine zamjene zastupljeno-

---

61 Distinkcija u razmatranju ustava kao formalnog i funkcionalnog akta preuzeo sam od MacCormik N.; "Institucije prava - Oglad iz teorije prava", Naklada Breza, Zagreb, 2014., str. 78.

šću po građanskom načelu kao osnovu za ustavno uređivanje pitanja reprezentacije (zastupljenosti) u tijelima vlasti.

Svi pokazatelji upućuju da je za sada maksimalni doseg za izmjene i promjene ustava po toj osnovi moguće prihvatiti tzv. mješoviti model. Naprosto stoga što on konstitutivnim narodima omogućuje da zadrže sve bitne karakteristike svoje legitimizacije za svoju reprezentaciju u BiH, a pripadnicima nacionalnih manjina i drugih etničkih skupina da im se ustavom utvrdi i zajamči pravo na zastupljenost te prava i slobode koje im pripadaju.

Kod toga je važno voditi računa o tome da se jednakost i ravnopravnost konstitutivnih naroda osigura i formalno i funkcionalno u samom ustavu. To je, između ostalog, moguće učiniti primjenom načela pariteta u ostvarivanju njihove zastupljenosti u svim tijelima vlasti. Zbog prirodnog, međunarodnim pravom utvrđenog statusa, prava i sloboda koja pripadaju pripadnicima nacionalnih manjina, njima za razliku od konstitutivnih naroda treba u ustavu utvrditi i zajamčiti pravo na izbor i zastupljenost u svim tijelima vlasti primjenom načela razmjernosti, odnosno da njihovo učešće u zastupljenosti bude razmjerno njihovom učešću u strukturi ukupnog stanovništva na području za koje se tijelo vlasti odnosno upravljanja, bira i/ili imenuje. Primjena etničkog načela, uz izložene korektive, dopunjavala bi se građanskim načelom, po kojem bi svi državljani - građani neovisno o njihovoj etničkoj pripadnosti kao ravnopravni (politički) građani BiH birali i bili birani u sva tijela vlasti i upravljanja u BiH. Dakako, ustavom utvrđena načela, prava i slobode glede ovog pitanja imala bi utjecaja na ustavno uređenje odabira i strukturu državnih tijela te njihov ustroj u BiH. Sama razrada njihova ostvarivanja provodila bi se zakonima koji čine komplet izbornih zakona.

Na načelima mješovitog modela, po mom mišljenju, mogao bi se prije postići politički dogovor između predstavnika konstitutivnih naroda (i drugih) nego što za to postoje mogućnosti na druga dva, ako je na osnovu njih uopće moguće postići takav dogovor.

Dogovor, pa onda i suglasnost o sadržaju izmjena i dopuna (ili potpuno novog) ustava na mješovitom modelu moguće je učiniti zbog: a) on ne samo da ne negira konstitutivne narode već im omogućuje ustavnu osnovu za njegovanje njihove kulturne tradicije, osjećaja pripadnosti i svega drugog što ih čine onim što jesu kako u BiH tako i prema trećima; b) što on afirmira i jača osjećaj zajedništva i nerazdvoljivosti od koncepta po kojem tri konstitutivna naroda zajedno čine konstitutivnu osnovu za konstitucionalizaciju BiH kao države; c) toga što tri konstitutivna naroda zajedno čine u političkom smislu jedinstvenu osnovu za politički narod BiH kao ravnopravnu zajednicu svih građana - državljana. Odnosno da oni (zajedno s drugima) čine esencijalnu osnovu bosansko-hercegovačkog društva; d) što bi takvim svojim statusom u BiH, osigurali sebi legitimizaciju za afirmaciju, ostvarivanje i zaštitu svojih narodnih posebnosti i jedinstvenosti te nacionalnog dostojanstva i ulaskom BiH u različite euroatlanske i europske asocijacije, npr. u EU i NATO.

Treće; nema dvojbe da je danas neupitno kako u međunarodnoj javnosti tako i kod političkih elita da BiH mora izmijeniti i dopuniti svoj Ustav (i ustave entiteta) ako želi udovoljiti kriterijima i uvjetima za pridruživanje EU-u i NATO-u. Priključenje EU-u i NATO-u jedan je od bitnih ciljeva vanjske politike BiH, što je lako razabrati iz izjava i djelovanja istaknutih pripadnika političke i kulturne javnosti u BiH i to iz sva tri konstitutivna naroda. Međutim, potreba izmjene i dopune ustava je od još većeg interesa za same konstitutivne narode (zajedno s ostalima) i sve građane. Naprosto zbog toga što su oni na razini sadašnjeg razvoja postali usporavajući pa i otežavajući faktor društvenog razvitka, jačanja mira, sigurnosti i stabilnosti, brže normalizacije odnosa i povratka međusobnog povjerenja, te povratku svih raseljenih osoba u BiH. No, sva navedena pitanja kako interesa za BiH, njezine konstitutivne narode i sve građane, uključivo pridruživanje EU-u i NATO-u istodobno je i njihov interes.

Naime, koncept ujedinjene Europe ne može se ostvariti sve dok sve države nastale na njezinom prostoru ne postanu članice EU-a i/ili barem jedinstvenog europskog gospodarskog, prometnog, kulturnog i ekološkog prostora. O tome da je interes svijeta, Europe i NATO-a izrazito velik da se podupre i doprinese svakoj aktivnosti koja će dovesti do jačanja mira, sigurnosti i stabilnosti gotovo ne treba trošiti riječi. To se razumijeva samo po sebi jer je danas u globalnom svijetu jasno svakom da svaka ugroza mira, sigurnosti i stabilnosti bilo gdje u svijetu ugrožava ove vrednote u svakom njegovom dijelu sa manjim ili većim intenzitetom. Što je ugroza prostora bliža i po intenzitetu te posljedicama jača to je opasnost ugroze i gubitka mira, sigurnosti i stabilnosti za sve u bliskom okruženju veća.

Četvrto; izmjene i dopune (ili novi) Ustava BiH može donijeti (ako se poštuje i primjenjuje Ustav) samo parlamentarna skupština po Ustavom BiH propisanoj proceduri. Pretpostavka da se takav čin učini jeste postojanje političkog dogovora predstavnika konstitutivnih naroda. Ako takav dogovor postoji, onda neće biti osobitih teškoća da se u parlamentarnoj skupštini donese revizija ustava. Radi postizanja prethodnih ciljeva koji su od interesa za sve u BiH-u, EU-u, pa i međunarodnu zajednicu, za nadati se je da će svi odgovorni činioci (uključivo predstavnike međunarodne zajednice i EU-a) dati svoj doprinos da se: a) postigne politički dogovor; b) parlamentarna skupština revidira Ustav ili donese potpuno novi; c) na osnovu revidiranog ustava u BiH se poveća međusobno povjerenje i suradnja između konstitutivnih naroda i svih građana; d) poveća se i ubrza povratak raseljenih, itd; e) Bosna i Hercegovina kao država ravnopravnih i jednakih konstitutivnih naroda, zaštićenih nacionalnih manjina i Ustavom zajamčenih prava i sloboda njihovih pripadnika, zatim ljudskih prava i sloboda, demokratskih ideala, vrednota i načela te vladavine prava i ustava kao moderna ustavna država se priključi i postane punopravni član EU-a i NATO-a.

## Literatura

- [1] Anić V.; "Veliki rječnik hrvatskog jezika", Novi liber, Zagreb, 2003.
- [2] Arlović M.; "Hrvatska zajednica Herceg Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine", Novi informator, Zagreb, 2017.
- [3] Arlović M.; "Pravo nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj", Novi informator, Zagreb, 2015.
- [4] Arlović M.; "Ustavnopravna analiza uspostave Hrvatske zajednice (Republike) Herceg-Bosne - osobito s aspekta njezinog mogućeg osamostaljenja, odvajanja i pripajanja Republici Hrvatskoj" - rukopis neobjavljeno
- [5] Bačić P.; "Konstitucionalizam i sudski aktivizam", Split, 2010.
- [6] Begić K.; "Akcenti iz izlaganja predsjednika Ustavnog suda BiH Kasima Begića na izuzetno posjećenoj konferenciji za štampu četvrtog jula tekuće godine"; <https://www.bhdani.ba/portal/arhiva-67-281/162/t16215.htm>
- [7] Caramani D.; "Komparativna politika", Zagreb, 2013.
- [8] Ćurak N.; "Bosna se vraća sebi"; <https://www.bhdani.ba/portal/arhiva-67-281/162/t16215.htm>
- [9] Denisov A. I.; "Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava", Beograd, 1940.
- [10] Dinstein Y.; "Collective Human Rights of Peoples and Minorities", ICLQ br. 1/1976.
- [11] Donnelly J.; "Međunarodna ljudska prava", Sarajevo, 1999.
- [12] Đorđević J.; «Politički sistem prilog nauci o čoveku i samoupravljanju», Beograd, 1973.



- [13] Fira A.; "Ustavno pravo Bosne i Hercegovine", Novi Sad, 2000.
- [14] Fira A.; "Ustavno pravo", Beograd 1981.
- [15] Häberle P.; "Ustavna država", Zagreb, 2002.
- [16] Ibler V.; "Rječnik međunarodnog javnog prava", Informator, Zagreb, 1987.
- [17] Isensee J.; "Država ustav demokracija", Politička kultura, Zagreb, 2004.
- [18] Janjić D.; "Država i etnička manjina", Politička misao, br. 3/2000, Zagreb
- [19] Kasapović M.; "Konsocijalna ili liberalna demokracija", Politička misao, Zagreb, 2005.
- [20] Lukić R.; "Uvod u pravo", Beograd, 1964.
- [21] MacCormik N.; "Institucije prava - Ogled iz teorije prava", Naklada Breza, Zagreb, 2014.
- [22] Mandić O.; "Država i pravo", Zagreb, 1958.
- [22] Merkel W.; "Transformacija političkih sustava", Zagreb, 2011.
- [23] "Pravna enciklopedija", Savremena administracija, Beograd, 1979.
- [24] "Pravni leksikon", Zagreb, 2007.
- [25] Radbruch G.; "Filozofija prava", Nolit, Beograd, 1980.
- [26] Smerdel B. i Sokol S.; "Ustavno pravo", Zagreb, 2006.
- [27] Sweet A. S.; "Ustavi i sudska vlast", u Caramani D.; "Komparativna politika", Zagreb, 2013.
- [28] Šarčević E.; «Suverenitet - pojam i model», Pravna misao, br. 7-12/95., Sarajevo
- [29] Tadić M.; "Bosna i Hercegovina (federalizam, ravnopravnost, održivost)", Mostar, 2016.
- [30] Trnka K.; "Ustavno pravo", Bihać, 2001.
- [31] Tuđman M.; "Istina o Bosni i Hercegovini - Dokumenti 1991.-1995.", Slovo M., Zagreb, 2005.
- [32] Venecijanska komisija, "Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini" CDL-AD (2005)004, Venecija, 11.-12. ožujka 2005.
- [33] Vukoja I.; "Od liberalnog etnonacionalizma prema interkulturalnom građanstvu", Status, Mostar, br. 16/2013.
- [34] Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list SRBiH broj 4/74.
- [35] Ustav Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list RBiH broj 3/93.
- [36] Ustav BiH (Aneks 4.), izd. JPNIO, Službeni list BiH, Sarajevo, 1999.
- [37] Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH broj 1/94.
- [38] Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u Arlović M.; "Hrvatska zajednica Herceg Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine", Novi informator, Zagreb, 2017.
- [39] Ustav Republike Srpske s integriranim amandmanima - pročišćeni test, <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/hr/ustav-republike-srpske.pdf>, posjećeno 21. veljače 2018.
- [40] Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, U 5/98-III od 30. lipnja i 1. srpnja 2000.

