

**PROTIVUSTAVNI PRIJEDLOZI REFORME
AKTIVNOG I PASIVNOG BIRAČKOG PRAVA U USTAVU BOSNE
I HERCEGOVINE**

**UNCONSTITUTIONAL PROPOSALS FOR REFORMING THE
ACTIVE AND PASSIVE VOTING ELIGIBILITY IN THE BH CON-
STITUTION**

Sažetak

Prema saznanjima autora ovog rada, u teoriji ustavnog prava protivustavni amandmani su rijetkost. U tom pogledu i Bosna i Hercegovina je izuzetak, jer Ustav BiH sadržava odredbu o zabrani derogiranja ljudskih prava i temeljnih sloboda iz pravnog poretka Bosne i Hercegovine. U posljednje vrijeme pojavilo se više takvih prijedloga. Pojedine od njih sam već analizirao i objavio u časopisu za društvena pitanja Univerziteta u Sarajevu pod nazivom „Pregled“ u br. 3 za 2012. godinu. Pored ovih, pojavili su se novi prijedlozi amandmana na Ustav BiH po uzoru na Sjedinjenje Američke Države, čije usvajanje sa ovako složenom pravnom prirodom ustavnog poretka vodi BiH u potpuni raspad. Također, ukidanje Predsjedništva BiH po uzoru na Švicarsku Konfederaciju i Doma naroda u Parlamentarnoj skupštini BiH, zato što se teško ostvaruju građanska predstavnička prava nacionalnih manjina, rezultirat će raspadom BiH. Prenošnje ovih izvornih sistema, kao načina ostvarivanja ravnopravnosti konstitutivnih naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba – pri izboru članova Predsjedništva BiH, pogubno je za njen opstanak i otvara put za njen postepen, miran i dobrovoljan raspad na manje države. Općenito, ovakvo nekritičko preuzimanje rješenja ne odgovara historijskim procesima u Bosni i Hercegovini, koji su sasvim različit materijalni izvor formalnog ustavnog prava od onog u Sjedinjenim Američkim Državama ili Švicarskoj Konfederaciji. Prvi vodi daljem usložnjavanju ustavnog poretka BiH,

a drugi njegovom pojednostavljenju. Time bi se zaustavili svi historijski procesi, a Bosna i Hercegovina bi počela polako nestajati sa međunarodne historijske scene. Prijedlozi saopćeni javnosti su protivustavni i rezultiraju negiranjem organa i države Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *protivustavni amandmani na ustav BiH, postepeni, mirnodopski i dobrovoljni raspad Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i kantoni kao politički nezavisne državnice*

Summary

According to author's findings, unconstitutional amendments are rarity in the Constitutional Law's theory. Related to this, even Bosnia and Herzegovina makes an exception since the BH Constitution contains a regulation forbidding the derogation of human rights and basic liberties from the Bosnia and Herzegovina's legal order. Several propositions of that kind have recreantly appeared. I analyzed and published some of them in the University of Sarajevo's Journal for Social Issues PREGLED, No. 3, year 2012.

In addition to those aforementioned ones, the newly proposed amendments, designed after the US model, to the BH Constitution have appeared, whose adoption would lead to the complete dissolution of B&H, taking into account the legal order's complex nature. Also, fashioned after the Swiss Confederation, the abolition of the BH Presidency and House of Peoples in the BH Parliamentary Assembly will result in dissolution of BiH, due to difficulty exercising of civil representational rights of minorities. To transfer those indigenous systems as a way of fulfilling the exercising of constitutional peoples' (Bosniaks/Croats/Serbs) equality when electing the BH Presidency members, is perilous to the survival of BiH and makes the way for its gradual, peaceful and voluntary disintegration in smaller states. In general terms, accepting such solutions at their face value does not match the historical processes taking place in Bosnia and Herzegovina, which are completely different source for the Constitutional Law than those in the United States of America and Swiss Confederation. The first solution following the US model leads to the further complicating of BH constitutional order, whilst the second one to the further simplification. That would bring all historical processes in Bosnia and Herzegovina to a halt and commenced its gradual disappearance from the historical international scene. The proposals presented to the public are in unconstitutional and yield to denial of BH authorities and Bosnia and Herzegovina as the state.

Keywords: *unconstitutional amendments to BH Constitution, gradual, peaceful and voluntary dissolution of BiH, Republic of Srpska and cantons as politically independent sates*

I

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini zaključen u Dejtonu 1995. godine sadrži dva međunarodna ugovora o miru.

Prof. dr. Ibrahim Festić objavio je članak „Bosna i Ustav“ u časopisu „Republika“. Ustav BiH od 14. decembra 1995. godine je Sporazum zaključen između Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne republike Jugoslavije. To je ugovor međunarodnog prava zaključen u skladu sa Bečkom konvencijom o pravu ugovora iz 1969. godine. Spomenute države su u Sporazumu nazvane stranama, dok Konvencija sadrži pojam stranke. Specifičnost ovog sporazuma je i što Evropska unija, Francuska Republika, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske te Sjedinjene Američke Države imaju status svjedoka Sporazuma. Konvencija o pravu ugovora ne poznaje tu kategoriju, tako da se njihovo postojanje može svrstati u partikularno međunarodno javno pravo, odnosno bosanskohercegovačku svakodnevicu.¹

Drugi ugovor o miru je međunarodni pravni akt zaključen između Republike Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Ovim ugovorom uspostavljeni su elementi konfederacije, federacije i realne unije.

U Bosni i Hercegovini Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH je diplomatska konferencija, jer se u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine imenuju delegati u ovom organu. U Federaciji Bosne i Hercegovine to je Dom naroda koji se formira biranjem delegata među poslanicima kantonalnih skupština.² Teorija međunarodnog javnog prava ističe da je osobina konfederacije da su ona i njene članice subjekti u međunarodnim političkim i pravnim odnosima. Naime, one mogu sklapati međunarodne ugovore s trećim državama i primati diplomatske zastupnike.³

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je realni unijski element države Bosne i Hercegovine, jer se formira kao što je nekad to bilo u realnoj uniji.

1 Festić, Ibrahim (2004), *Bosna i Ustav*, Republika, br. 13, novembar 1996. godine, objavljeno u zbirci radova *Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini*, izdavač Centar za naučnoistraživački rad, izdavačku djelatnost i pravne klinike, str. 78.

2 Član IV stav 1. pod tačkom a) i b) Ustava BiH i dio IV Struktura federalne vlasti, Parlament Federacije, 2. Dom naroda, član 8. Ustava FBiH.

3 Degan, Vladimir Đuro (2000), *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 266.

Izbor članova Predsjedništva BiH vrši se u dvije odvojene izborne jedinice. Ministarstvo vanjskih poslova je realni unijski dio zato što vanjsku politiku vodi Predsjedništvo BiH. Prema odgovornosti Parlamentarnoj skupštini ovo ministarstvo bi se moglo svrstati u federalni dio države Bosne i Hercegovine. Stalni komitet za vojna pitanja je realni unijski dio države Bosne i Hercegovine, jer su njegovi članovi istovremeno i članovi Predsjedništva.

I Federacija Bosne i Hercegovine je u suštini konfederacija. Zakonodavna vlast bira se prema Izbornom zakonu BiH. Predstavnički dom ne bira se sa cijelog područja Federacije, nego sa područja deset kantona i 12 izbornih jedinica. Ova odredba primjenjuje se iako u Ustavu FBiH piše da se Predstavnički dom bira na cijeloj teritoriji Federacije. Slično je i sa Domom naroda. Dakle, Predstavnički dom ne bira se u više izbornih jedinica, kao što je to u SR Njemačkoj ili Sjedinjenim Američkim Državama. To znači da se zakonodavna vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine formira uglavnom na području kantona i da ne postoji izvorni legitimitet njene zakonodavne vlasti. Iz toga proizlazi da je Federacija BiH u suštini konfederacija. Takva pravna priroda Federacije BiH proizlazi i iz činjenice da kantoni imaju formalni ustav, što je pisano obilježje pravne državnosti. Ustavni sud FBiH je samo formalnopravno federalni element države zato što izvorni legitimitet u Federaciji BiH imaju samo kantoni, dok zakonodavna vlast u Predstavničkom domu ima parcijalni legitimitet sa područja kantona a ne izbornih jedinica nezavisnih od njih i posredni legitimitet u Domu naroda izborom delegata iz kantonalnih skupština. Proizlazi da je nadležnost ovog suda pružanje sudske zaštite *prikrivenoj konfederaciji u organizaciji* Federacije BiH u skladu sa načelom *pacta sunt servanda*. To se može zaključiti po tome što u vrijeme konfederacija općenito nije bilo ustavnih sudova. Da je entitet Federacija BiH potencijalna konfederacija, potvrđuje i to da je Federacija BiH po Vašingtonskom sporazumu bila nadležna za vanjske poslove. Takvi upravno-politički poslovi u međunarodnim odnosima uvijek su bili nadležnost konfederalnog saveza, tako da kantoni imaju *politički i pravni status samostalne i politički nezavisne države*.

Drugi aspekt po kojem je Federacija BiH u suštini konfederacija je način sastavljanja Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Prema Vašingtonskom sporazumu, koji važi kao Ustav FBiH, u Dom naroda Parlamenta Federacije biraju se delegati iz kantonalnih skupština.

Odnos između ova dva ugovora uređen je Bečkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora, Aneksom IV i Vašingtonskim sporazu-

mom kao regionalnim međunarodnim ugovorima. Konvencija određuje: *Ako su sve stranke prijašnjeg ugovora također stranke kasnijeg ugovora, a prijašnji ugovor nije prestao niti je njegova primjena suspendirana,⁴ prijašnji se ugovor primjenjuje samo u onoj mjeri u kojoj su njegove odredbe kompatibilne s odredbama kasnijeg ugovora.*⁵ Ova odredba iz Konvencije bila je pravni osnov da se povežu u jednu pravnu cjelinu Vašingtonski sporazum i Aneks 4, odnosno da Sporazum preko Aneksa IV kao dijela Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini bude prešutno pohranjen kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija. Sporazum sadrži odredbu: *Bosniacs and Croats, as constituent peoples (along with others) and citizens of the Republic of Bosnia and Herzegovina, in the exercise of their sovereign rights, transform the internal structure of the territories with a majority of Bosniac and Croat population in the Republic of Bosnia and Herzegovina into a Federation, which is composed of federal units with equal rights and responsibilities.*⁶ Iz ovog sporazuma preuzeta je formulacija iz koje je vidljivo da se Vašingtonski sporazum može smatrati pohranjenim kod generalnog sekretara. Aneks IV određuje da *The Republic of Bosnia and Herzegovina, the official name of which shall henceforth be „Bosnia and Herzegovina“, shall continue its legal existence under international law as a state, with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders.*⁷

Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija od 24. oktobra 1970. godine (u daljem tekstu: Deklaracija o načelima) sadržava odredbu o *vanjskom pravu naroda na samoodređenje. Stvaranje suverene i*

4 Član 59. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora: *Smatra se da ugovor prestaje ako sve stranke tog ugovora kasnije sklope ugovor o istom predmetu i: a) ako iz kasnijeg ugovora proističe ili ako je na drugi način ustanovljena namjera stranaka da predmet treba da bude uređen tim ugovorom; ili b) ako su odredbe kasnijeg ugovora inkompatibilne s odredbama prijašnjeg ugovora do te mjere da je nemoguće istodobno primjenjivati oba ugovora. / Smatra se da je primjena prijašnjeg ugovora suspendirana ako to proističe iz kasnijeg ugovora ili ako je na drugi način ustanovljeno da je to bila namjera stranaka.*

5 Član 30. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora o *primjeni uzastopnih ugovora o istom predmetu.*

6 Član I stav 3. Vašingtonskog sporazuma (o uspostavljanju Federacije BiH; op. a. E. A.).

7 Član I stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu: „Republika Bosna i Hercegovina, čiji će zvanični naziv od sada biti ‘Bosna i Hercegovina’ će nastaviti sa svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama.“

*nezavisne države, slobodno udruživanje ili ujedinjavanje s nekom nezavisnom državom ili prihvaćanje slobodnom odlukom naroda bilo koga drugog političkoga statusa, predstavlja za taj narod način primjene njegova prava na samoodređenje.*⁸

Ovakvo ustavno uređenje u Bosni i Hercegovini nastalo je na osnovu načela *pacta sunt servanda* i *unutrašnjeg prava naroda na samoodređenje* uređenog Deklaracijom o načelima. Primjenom načela *pacta sunt servanda* Republika Bosna i Hercegovina, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine zaključili su Aneks IV koji je Ustav Bosne i Hercegovine. Zaključivanje ovog međunarodnog ugovora je istovremeno bilo i ostvarenje *vanjskog prava na samoodređenje naroda*, jer su se Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine ujedinile u jednu političku i javno-pravnu cjelinu, koja je istovremeno *realizacija unutrašnjeg prava naroda na samoodređenje*. Ovo unutrašnje pravo usko je i neraskidivo povezano sa ustavnim pravom. U unutrašnjem javnom pravu postoji princip da država postupa *vršenjem svoje nadležnosti*. Ona je vezana za principe demokratije, pravne države, zakonitosti i socijalnog principa te za ljudska prava.⁹ **Danas se entiteti ne mogu odvojiti od države Bosne i Hercegovine, jer u Ustavu BiH ne postoji pravni osnov o nadležnosti, odnosno pravnom ovlaštenju Federacije Bosne i Hercegovine ili Republike Srpske da to učini.** Čak ni države članice Ujedinjenih nacija i subjekti Deklaracije o načelima ne mogu definirati kakvo državno uređenje i oblik vladavine postoji u Bosni i Hercegovini, jer ni u jednoj državi članici ne postoji ustav poput Ustava BiH, a što bi moglo poslužiti kao osnov za procjenu kakva je država Bosna i Hercegovina.

II

Elektorski sistem je specifičnost ustavnopravnog poretka Sjedinjenih Američkih Država u izboru šefa države. Nastao je iz potrebe da se omogući stvaranje novog federalnog nivoa vlasti pri izboru predsjednika SAD-a. Naime, šefa bilo koje države uvijek bira isti nivo vlasti kojem pripada predsjednik države. Ustav SAD-a sadrži odredbu: „Svaka država imenuje, na način koji će njeno zakonodavno tijelo odrediti, određeni broj

8 Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija od 24. oktobra 1970. godine.

9 Burgi, Martin, Dirk Ehlers, Bernd Grzeszick, Elke Gurlit, Matthias Jestaedt, Markus Möstl, Hans-Jürgen Papier, Hermann Pünder, Barbara Remmert, Matthias Ruffert, Arno Scherzberg, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14, novo obrađeno izdanje, izdavač De Gruyter, str. 138–139.

elektora jednak cjelokupnom broju senatora i članova Predstavničkog doma na koji ta država ima pravo u Kongresu; za elektora ne može se imenovati nijedan senator ili član Predstavničkog doma, ni lice koje vrši neku povjerljivu ili plaćenu državnu funkciju u Sjedinjenim Državama.“

Konkretno, prijedlog amandmana na Ustav BiH da se po uzoru na SAD elektori biraju u kantonima i Republici Srpskoj ima više negativnih pravnih posljedica. U javnost su izneseni prijedlozi da u Federaciji Bosne i Hercegovine bude deset ili dvanaest izbornih jedinica sa tri elektora prema broju kantona ili izbornih jedinica za Parlament Federacije, a da u Republici Srpskoj bude jedan, šest ili devet elektora.

Prvo, uvođenjem elektorskog sistema po kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj diskriminiraju se državljani BiH sa cijele njene teritorije, što je protivno Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, previđenom u Aneksu I na Ustav BiH o dodatnim sporazumima o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.

O zabrani diskriminacije ovaj međunarodni ugovor određuje da se države članice ovog pakta obavezuju poštovati i garantirati prava priznata u ovom paktu svim pojedincima koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast bez ikakvog razlikovanja, naročito u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili svakog drugog ubjedenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa.

Države članice ovog pakta se obavezuju da u skladu sa svojim ustavnim postupcima i sa odredbama ovog pakta preuzmu potrebne korake radi usvajanja takvih mjera zakonodavnog ili drugog karaktera, pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom paktu koja još nisu predviđena.¹⁰

Pozivajući se izričito na zabranu diskriminacije, pakt određuje da svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika i nerazumnih ograničenja bira i bude biran na pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača.¹¹

Iz navedene odredbe o biračkom pravu vidi se da biračko pravo nije

10 Član 2. stav 1. i 2. Pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

11 Član 25. pod tačkom b) Pakta o građanskim i političkim pravima.

ograničeno samo na zakonodavnu vlast, nego da se može primjenjivati i na formiranje izvršne vlasti. U Bosni i Hercegovini to je Predsjedništvo kao kolektivni šef države. Po tome se ovaj pakt i razlikuje od Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja pasivno biračko pravo u 1. Protokolu propisuje samo za organe zakonodavne vlasti. *Visoke strane ugovornice obavezuju se da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.*¹² Ovakva odredba je ustupak državama sa dugotrajnom tradicijom monarhijskog oblika vladavine, priznatog čak i ustavima u formalnom smislu nakon pojave građanskih država u Evropi.

Pravni osnov postojanja oba biračka prava radi formiranja izvršne vlasti je Povelja Ujedinjenih nacija koja dopušta postojanje regionalnih sporazuma, te unutrašnje pravo naroda na samoodređenje i ravnopravnost uređeno Deklaracijom o načelima.

Drugo, derogiranjem ustavnih odredaba o ljudskim pravima i slobodama raskinuo bi se mirovni ugovor zaključen između Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Bosne i Hercegovine bez pravnog osnova za njen raspad. Pretvorio bi se u ugovor o miru u Bosni i Hercegovini sa dva pravna osnova za njen raspad, odnosno mješovitom pravnom prirodom. Jednim dijelom to bi i dalje bio međunarodni ugovor u svom konfederalnom dijelu o načinu sastavljanja Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH i unutrašnji ugovor u svom federalnom dijelu u načinu biranja članova Predsjedništva BiH. Naime, poštovanje ljudskih prava i sloboda je neizostavan uvjet mira u svakom društvu. Bez tih prava nastala bi anarhija i društveni haos koji niko ne bi mogao kontrolirati. Danas se čovječanstvo ne podređuje a priori volji suverena u statusu monarha kao u srednjem vijeku. Općenito, u ovim ugovorima se uvijek dogovara odredba o pravnoj obaveznosti ljudskih prava i temeljnih sloboda zato što su prethodni ratovi sa sobom uvijek bili uzrok ljudskog stradanja, a koje se u savremenom međunarodnom javnom pravu nazivaju genocid i ratni zločini i predmet su izučavanja međunarodnog humanitarnog prava kao podgrane nauke međunarodnog javnog prava u teorijskom i praktičnom smislu.

Pravni osnov ove promjene su odredbe *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora* o njihovom prestanku. Ovaj međunarodni pravni akt regulira pravni osnov prestanka ovih ugovora, koji se mogu primijeniti

¹² Član 3. Protokola 1. na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

u državi Bosni i Hercegovini zato što je ovakvim ugovorom dogovoren Ustav BiH. Prema ovoj konvenciji, ugovor koji ne sadrži odredbe o svome prestanku i ne predviđa da se može otkazati ili se iz njega povući ne može biti predmet otkazivanja ili povlačenja, osim: (a) ako je ustanovljeno da je namjera stranaka bila da prihvate mogućnost otkazivanja ili povlačenja; ili (b) ako se pravo otkazivanja ili povlačenja može izvesti iz prirode ugovora.¹³ Na sljedećim izborima članova Predsjedništva BiH ovaj ugovor bi imao opisanu mješovitu pravnu prirodu. Naime, građani odnosno glasači Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine bi svojim glasom ispoljili namjeru za povlačenjem ili otkazivanjem Ustava BiH kao međunarodnog ugovora koji je ustav države Bosne i Hercegovine u materijalnom smislu bez pravnog osnova za otcjepljenje entiteta. Dakle, za njegov prestanak na ovaj način nije potrebno da predstavnik Republike Srpske ili Federacije BiH otkáže ovaj ugovor, odnosno Ustav BiH. To je moguće postići redovnim izborima koji se održavaju svake četiri godine. Tako bi nastao novi društveni ugovor u Bosni i Hercegovini. Drugi pravni osnov je priroda ugovora, koja bi se na izborima ispoljila tako da bi Bosna i Hercegovina djelimično postala federalna država sa elementima konfederacije. S oba pravna osnova Bosna i Hercegovina bi se pretvorila u geografski, a prestala biti politički pojam.

Treće, ako bi se uveo elektorski sistem, država Bosna i Hercegovina bi se nakon prvih općih izbora pretvorila u federaciju u kojoj bi se kantoni i Republika Srpska *de lege ferenda* pretvorili u federalne jedinice, a Bosna i Hercegovina bi prešutno postala federacija sa elementima konfederacije zbog načina sastavljanja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (riječ je o delegatskom sistemu), jer u Ustavu BiH ne piše da je BiH federacija ili konfederacija. Običajni međunarodni pravni osnov za takvu promjenu je Deklaracija o načelima.¹⁴ Naime, na osnovu načela *ravnopravnosti i samoodređenja naroda* promijenila bi se pravna priroda ugovora o miru koji su zaključili Republika Srpska, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Bosna i Hercegovina, čiji je pravni sljednik Bosna i Hercegovina. Takva posljedica proizlazi iz odredbe o unutrašnjem aspektu ovog međunarodnog prava: „Na temelju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, utvrđenog Poveljom, svi narodi imaju pravo da slo-

13 Član 58. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

14 Degan, Vladimir Đuro, *ibid.*, Deklaracija sadrži sljedeća pravna načela: a) zabrane sile, b) mirnog rješavanja međunarodnih sporova, c) načelo neintervencije, d) dužnost država da međusobno sarađuju u skladu s Poveljom, e) ravnopravnosti i samoodređenja naroda, f) načelo suverene jednakosti država i g) ispunjavanja prihvaćenih međunarodnih obaveza u dobroj vjeri; str. 91, 238. i 250.

bodno, bez miješanja izvana, odrede svoj politički status, te da slijede svoj privredni, socijalni i kulturni razvoj, i svaka je država dužna poštovati to pravo u skladu s odredbama Povelje.¹⁵ Trenutno država Bosna i Hercegovina je po pravnoj prirodi realna unija po načinu biranja i rada Predsjedništva BiH. Subjekti ove deklaracije su sve države članice Ujedinjenih nacija, pa bi sve one opisanu ustavnu izmjenu *de lege ferenda* tumačili kao pretvaranje Bosne i Hercegovine u federalnu državu. To proizlazi iz toga što bi odluka Parlamentarne skupštine bila izraz *slobodnog određivanja političkog statusa države Bosne i Hercegovine bez miješanja izvana*. To bi bio uvodni pravni osnov za mirnodopsku, dobrovoljnu i trajnu podjelu i nestanak države Bosne i Hercegovine.

Primjer povezivanja unutrašnjeg aspekta načela samoodređenja naroda i nacionalnog ustavnog prava jeste i ustavotvorni referendum građana RBiH, kao što je to bilo 29. februara i 1. marta 1992. godine u Republici Bosni i Hercegovini dok je bila federalna jedinica u Socijalističkoj federalnoj republici Jugoslaviji.

Dakle, ukoliko bi se prihvatio elektorski sistem, državu Bosnu i Hercegovinu bi na osnovu Deklaracije o načelima iz 1970. godine čitava međunarodna zajednica tumačila kao federaciju, a Bosna i Hercegovina ne bi imala nijedan argument da se suprotstavi takvim tumačenjima, iako u Ustavu BiH nigdje nije spomenut referendum kao ustavnopolitički instrument koji bi se mogao koristiti kao osnov da se državljani Bosne i Hercegovine izjasne žele li i dalje živjeti u njoj. Takvo tumačenje bi pogotovo moglo dati Vijeće za implementaciju mira, čije pojedine članice jesu složene države, koje se mogu podijeliti na federalne kao što su Savezna Republika Austrija, Kraljevina Belgija, Kanada, Savezna Republika Njemačka, Ruska Federacija, Sjedinjenje Američke Države te Švicarska Konfederacija.

Četvrto, kantoni i Republika Srpska bi postali izvor *izvedenog* međunarodnog političkog i pravnog subjektiviteta države Bosne i Hercegovine, jer bi se Predsjedništvo BiH na općim izborima formiralo tako da bi ono izgubilo svoju *izvornu nadležnost* u vanjskoj politici zato što državljani BiH sa područja Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine sa svojim aktivnim pravom glasa ne bi više mogli birati članove Predsjedništva BiH. Naime, po Ustavu BiH Predsjedništvo BiH je nadležno za *representing Bosnia and Herzegovina in international and European organizations and institutions and seeking membership in such organizations and insti-*

15 Degan, Vladimir Đuro, *op. cit.*, str. 249. i 250.

*tutions of which Bosnia and Herzegovina is not a member.*¹⁶ Primjenom sistematskog tumačenja vidi se da je Predsjedništvo BiH politički nosilac međunarodnog političkog i pravnog kontinuiteta države Bosne i Hercegovine: *It shall remain a Member State of the United Nations and may as Bosnia and Herzegovina maintain or apply for membership in organisations within the United Nations system or other international organisations.*¹⁷ Započinjanjem bilo kakvih pregovora između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, *acquis communautaire* (a sada *unitaire*, op. aut. E. A.) bi morali usvajati i primjenjivati Republika Srpska i kantoni u *svim upravnim oblastima* iz njihove isključive nadležnosti, te zajedničke nadležnosti kantona i federalnog nivoa vlasti. Upravni poslovi iz isključive nadležnosti Federacije BiH su malobrojni, tako da bi ovaj nivo vlasti u Bosni i Hercegovini uglavnom ostao izvan evropskih integracija. To su: utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korišćenja zemljišta na federalnom nivou; donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije i fiskalna politika Federacije; suzbijanje terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlašćene trgovine drogom i organiziranog kriminala; dodjela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine; utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture; finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.¹⁸ Federacija BiH bi u slučaju bilo kakvih pregovora između BiH i drugog međunarodnog subjekta počela nestajati, jer bi izvor legitimiteta za međunarodne pregovore bili kantoni i Republika Srpska, a ne državljani BiH.

Republika Srpska uređuje i osigurava: integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelokupnost Republike; odbranu i sigurnost; mjere iz svoje nadležnosti za slučaj ratnog stanja i vanrednog stanja koje proglase institucije Bosne i Hercegovine, kao i mjere za slučaj vanrednog stanja koje proglase institucije Republike Srpske. Ove odredbe ne odnose se na

16 Član V stav 3. pod tačkom c) pod tačkom Ustava BiH: „Predstavljane Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženjem članstva u takvim organizacijama i institucijama u kojim Bosna i Hercegovina nije član“.

17 Član 1. stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu: „Ostat će država članica Ujedinjenih nacija i kao Bosna i Hercegovina može zadržati ili prijaviti se za članstvo u organizacijama u sistemu Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija.“

18 Prvobitna odredba člana II.1.a) zamijenjena je Amandmanom LXXXIX. Amandmanom CVI brisana je tačka a) ovog člana, a dotadašnje tačke od b) do h) postale su tačke od a) do g). Prvobitne odredbe ovog člana zamijenjene su Amandmanom VIII.

upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine; ustavnost i zakonitost; ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda; vlasničke i obligacione odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose sa inozemstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje; bankarski i porezni sistem; osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korištenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve; kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih osoba i prikupljanje statističkih i drugih podataka od općeg interesa; organizaciju, nadležnosti i rad državnih organa; sistem javnih službi; radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i omladini, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, fizičku kulturu; zaštitu životne sredine; sistem javnog informisanja; međunarodnu saradnju, osim one koja je prenesena institucijama Bosne i Hercegovine; finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike; druge odnose od interesa za Republiku, u skladu sa Ustavom.¹⁹

Federalna vlast i kantoni nadležni su za: jamčenje i provođenje ljudskih prava; zdravstvo; politiku zaštite čovjekove okoline; komunikacijsku i transportnu infrastrukturu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine; socijalnu politiku; provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije i o boravku i kretanju stranaca; turizam, te korišćenje prirodnih bogatstava.

Kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti. Posebno su nadležni za: uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga sa jedinstvenim federalnim uniformama i kantonalnim oznakama; utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja; utvrđivanje i provođenje kulturne politike; utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa o uređivanju i izgradnji stambenih objekata; utvrđivanje politike o reguliranju i osiguranju javnih službi; donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti, lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti, korišćenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje; utvrđivanje politike o osiguranju radija i televizije, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihovog rada i izgradnji; provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite; stvaranje i primjenu

19 Član 68. Ustava Republike Srpske zamijenjen XXXII amandmanom.

politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa; finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.²⁰

Na osnovu ovih pregovora, jačanja pravnog statusa kantona i Republike Srpske, Evropska unija bi dobila politički i pravni osnov da prizna ove političko-teritorijalne jedinice kao politički nezavisne i suverene države.

Međunarodni pravni osnov tog priznanja je spomenuta Deklaracija o načelima. Njena primjena radi priznanja novostvorenih ili/i novonastalih država ne može se svrstati u dosadašnju poznatu podjelu odnosa međunarodnog i unutrašnjeg prava na dualističke i monističke teorije. Naime, u ovoj oblasti nije moguće razdvajati međunarodno i unutrašnje pravo, nego se oba ova pravna područja *primjenjuju istovremeno kao jedna pravna cjelina*. Za priznanje svih kantona i Republike Srpske kao novih država bitna su načela suverene jednakosti država i ispunjavanja prihvaćenih međunarodnih obaveza u dobroj vjeri.

Suverena jednakost država znači da *sve države uživaju suverenu jednakost. One imaju jednaka prava i dužnosti i ravnopravni su članovi međunarodne zajednice, bez obzira na razlike privredne, političke ili druge naravi. Posebno, suverena jednakost uključuje sljedeće elemente: a) države su sudski jednake, b) svaka država uživa prava svojstvena punom suverenitetu, c) svaka država ima obavezu poštovati personalnost drugih država, d) teritorijalni integritet i politička nezavisnost države su nepovredivi, e) svaka država ima pravo slobodno izabrati i razvijati svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem.*

Načelo ispunjavanja prihvaćenih međunarodnih obaveza u dobroj vjeri određuje da je *svaka država dužna ispunjavati obaveze u dobroj vjeri koje ona pretpostavlja u skladu sa Poveljom UN-a, prema općenito priznatim principima i pravilima međunarodnog prava, validnim međunarodnim sporazumima u skladu sa općenito priznatim principima i pravilima međunarodnog prava.*

*Gdje su obaveze proistekle iz međunarodnog sporazuma u suprotnosti sa obavezama članica UN-a prema Povelji UN-a, obaveze u skladu sa Poveljom imaju prioritet.*²¹

20 III Dio o podjeli nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, članovi 2. i 3. Ustava FBiH izmijenjen IX amandmanom.

21 Deklaracija o načelima.

U smislu dualističkih teorija odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava, odnosno dio ove deklaracije primjenjuju Ujedinjene nacije te Evropska unija koja se ugovorom o EU pravno obavezala da u svojoj vanjskoj politici poštuje Povelju UN-a i međunarodno javno pravo²², čiji dio čini i citirana deklaracija. Ovaj pravni akt nije moguće primijeniti bez unutrašnjeg, tj. ustavnog prava. Naime, javnopravna ovlaštenja kantona i Republike Srpske su toliko široka da bi u skladu sa načelom suverene jednakosti i ispunjavanja prihvaćenih međunarodnih obaveza u dobroj mjeri vodilo sigurnom i polaganom raspadu države Bosne i Hercegovine.

Pravni prednik Evropske unije – Evropska zajednica – je 16. decembra 1991. godine usvojila „ Deklaraciju o Jugoslaviji i Smjernice o priznavanju novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom savezu“. Ovu deklaraciju i ove smjernice su primjenjivale države članice tadašnje Evropske zajednice i Evropska zajednica za *kolektivno priznavanje država sljednica Sovjetskog saveza, SFRJ, te potom Čehoslovačke*.²³ *Nakon tog kolektivnog priznanja članicama Evropske unije postale su: Češka, Slovačka, Estonija, Letonija, Litvanija, Slovenija i Hrvatska*. Na ove smjernice pozivala se i Komisija Roberta Badintera²⁴, koja je pozvala na „Memorandum“ i „Platformu“ skupštine BiH. Iz tog dokumenta vidljivo je da se i odgovarajućom odlukom zakonodavne vlasti, odnosno reformom ustava može stvoriti pravni osnov za mirnodopsku, dobrovoljnu i postepenu disoluciju bilo koje države, u ovom slučaju Bosne i Hercegovine. Članica Vijeća za provedbu mira je i Evropska komisija, koja je kolektivni organ u Evropskoj uniji, kao pravnoj sljednici Evropske zajednice.²⁵

Ujedinjenje nacije bi se u skladu sa odredbama Povelje o regionalnim sporazumima saglasile sa opisanim društvenim procesima i razvojem događaja. Ovaj međunarodni ugovor propisuje:

Ništa u ovoj Povelji ne isključuje postojanje regionalnih sporazuma ili agencija za rad na stvarima o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti kako je prikladno za regionalne aktivnosti ako takvi sporazumi ili agencije i njihove aktivnosti su usklađene sa svrhom i principima Ujedinjenih nacija.

Članovi Ujedinjenih nacija (dakle i države članice EU, op. aut. E. A.) koje stupaju u takve sporazume ili konstituiraju takve agencije će uložiti svaki napor da regionalnim sporazumom postignu mirno rješenje lokalnih

22 Član 1. stav 3. Ugovora o EU.

23 Degan, Vladimir Đuro, *op. cit.*, str. 280.

24 Mišljenje br. 4. od 11. januara 1992. godine.

25 Član 1. stav 3. konsolidirane verzije Ugovora o EU od 10. marta 2010. godine.

sporova ili u regionalnim agencijama prije njihovog podnošenja Vijeću sigurnosti. U slučaju države Bosne i Hercegovine to može biti Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju zaključen između Bosne i Hercegovine i država članica Evropske zajednice i Agencija za proširenje EU.

*Vijeće sigurnosti će podržati razvijanje mirnog rješenja lokalnog spora regionalnim sporazumom ili regionalnim agencijama bilo na inicijativu odnosnih država ili na preporuku Vijeća sigurnosti.*²⁶

Poznato je da generalni sekretar Ujedinjenih nacija prisustvuje sjednicama Vijeća sigurnosti i da je kod njega deponovan Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, pa bi u skladu sa ovom odredbom Povelje, Dejtonskim sporazumom i primarnim pravom Evropske unije, koje se zasniva na ideji mira, podržao sve dobrovoljne procese ako se njima ne bi narušavao regionalni mir.

*Tako bi se uništio međunarodni politički i pravni kontinuitet države Bosne i Hercegovine reguliran u Ustavu BiH.*²⁷ Dakle, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine bi sa elektorskim sistemom izbora njegovih članova postalo faktor sigurnog raspada države Bosne i Hercegovine. To se može izbjeći jedino ako se elektorski sistem izbora članova Predsjedništva de lege ferenda **odbije u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine!**

Peto, odredba *It shall remain a Member State of the United Nations and may as Bosnia and Herzegovina maintain or apply for membership in organisations within the United Nations system or other international organisations*²⁸ bi dobila sasvim drugi smisao. Ova norma o međunarodnom političkom i pravnom kontinuitetu države Bosne i Hercegovine dobila bi mješovitu, i to konfederalnu i federalnu pravnu prirodu. Konfederalni smisao proizlazio bi iz Federacije BiH, odnosno Vašingtonskog sporazuma, koji određuje da kantoni u FBiH imaju u stvarnosti pravni status država članica u prividnoj federaciji koja, u suštini, po načinu formiranja Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i izbornom sistemom ima status politički nezavisne države sa sopstvenim ustavom u formalnom smislu. Federalni smisao bi imao svoj pravni osnov u elektorskom sistemu de lege ferenda. U međunarodnoj zajednici se Bosna i Hercegovina ne bi

26 Član 52. Povelje Ujedinjenih nacija.

27 Član 1. stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu.

28 Član 1. stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu: „Ostat će država članica Ujedinjenih nacija i kao Bosna i Hercegovina može zadržati ili prijaviti se za članstvo u organizacijama u sistemu Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija.“

mogla pozivati da je njeno članstvo u Ujedinjenim nacijama, Evropskoj uniji i Vijeću Evrope ugroženo ili oslabljeno, jer je i Švicarska Konfederacija članica Ujedinjenih nacija i ima pravne odnose sa Evropskom unijom uređene odgovarajućim sporazumima (npr. Švicarska konfederacija je stranka Šengenskom sporazuma kojim se uređuje vizni režim i sloboda kretanja na teritoriji Evropske unije).

Šesto, tvrdnja da se elektori biraju na federalnom nivou vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine nije tačna. Naime, predloženi sistem elektora *de lege ferenda* znači da bi se oni birali na kantonalnom nivou, jer je on niži nivo vlasti od republičkog nivoa vlasti u entitetu Republika Srpska. Samo su federalni i republički nivo vlasti ekvivalentni zato što Ustav BiH izričito propisuje da će se *Bosnia and Herzegovina consist of the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska (hereinafter „the Entities“)*.²⁹ Slijedi da je riječ o pravnom prividu kad se tvrdi da bi se elektori birali u Federaciji Bosne i Hercegovine zato što su kantoni dio Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno političko-teritorijalne jedinice u ovom entitetu. Naime, elektori bi bili na nivou institucija Bosne i Hercegovine, kao što je to u Sjedinjenim Američkim Državama. Tako bi se uvela pravna nejednakost, koja nije demokratski standard, a što je protivno Ustavu BiH.³⁰

Sedmo, neprimjetno i prešutno bi se *faktički* pojavilo više entiteta u Bosni i Hercegovini, iako u formalnopravnom smislu ne bilo toliko političko-teritorijalnih jedinica sa tim nazivom. Bilo bi ih od 11 do 14. Naime, Ustav BiH sadrži odredbu koja omogućava postojanje više entiteta: *All governmental functions and powers not expressly assigned in this Constitution to the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be those of the Entities. The Entities and any subdivisions thereof shall comply fully with this Constitution, which supersedes inconsistent provisions of the law of Bosnia and Herzegovina and of the constitutions and law of the Entities, and law of the Entities, and with the decisions of the institutions of Bosnia and Herzegovina.*³¹

29 Član 1. stav 3. Ustava BiH o sastavu: „Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.“

30 Član I stav 2. Ustava BiH o demokratskim principima.

31 Član III stav 3. pod tačkama a) i b) Ustava BiH: „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja ovim Ustavom nisu izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Entiteti i sve njihove političko-teritorijalne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog Ustava, koji je nadređen neusklađenim odredbama prava Bosne i Hercegovine, te ustavima i pravu entiteta, kao i pravu institucija Bosne i Hercegovine.“

Na osnovu elektorskog sistema kantoni bi postali kategorija Ustava BiH, pa bi svaka teritorijalna promjena Ustava FBiH zavisila od političke volje Republike Srpske. To znači da bi se *centar političke moći, volje i odlučivanja* u potpunosti prebacio u Republiku Srpsku i tamo trajno ostao za cijelu Bosnu i Hercegovinu, a ne bi bio raspršen između Sarajeva, Mostara i Banje Luke. Tako bi se *najgrublje prekršilo načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda u korist Srba sa prebivalištem u Republici Srpskoj*. Dakle, *Srbi bi faktički, odnosno u ustavnopolitičkoj stvarnosti postali glavni konstitutivni narod u državi Bosni i Hercegovini, a Bošnjaci i Hrvati sporedni konstitutivni narodi, ili prividan politički subjekt*. Ipak, Bošnjaci bi u tom slučaju najviše trpjeli ove negativne posljedice, jer su većina Hrvata sa prebivalištem u Bosni i Hercegovini i državljani Republike Hrvatske, koja je postala članica EU od 1. jula 2013. godine. Dakle, Republika Srpska bi samostalno upravljala sama sobom, indirektno Federacijom Bosne i Hercegovine, tako da bi mogla održavati i produžavati njenu komplikovanu ustavnu strukturu do *iznemoglosti*, te institucijama Bosne i Hercegovine. Federacija Bosne i Hercegovine bi u državi Bosni i Hercegovini postala *politički nemoćna ustavna struktura i prestala bi biti ikakav politički centar*. Naredna faza bi bila da funkcionalnost FBiH zavisi od političke volje Republike Srpske u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. U slučaju krajnje nefunkcionalnosti Federacije Bosne i Hercegovine, to bi vodilo njenom raspadu, jer bi to uzrokovalo krajnje nefektivan federalni nivo vlasti. Tako bi se prekršilo pravilo o demokratskim načelima iz Ustava BiH kao demokratske države i ova odredba bi dobila semantičku pravnu prirodu.³² U međunarodnom javnom pravu je stvarno postojanje vlasti uz stanovništvo i teritoriju uvjet postojanja svake države u današnjoj međunarodnoj zajednici i međunarodnim odnosima. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora sadrži odredbe o naknadnoj nemogućnosti izvršenja: *Stranka se može pozvati na nemogućnost izvršenja ugovora kao na uzrok njegova prestanka ili povlačenja iz njega ako je ta nemogućnost posljedica konačnog nestanka ili uništenja predmeta prijeko potrebnog za izvršenje ugovora. Ako je nemogućnost privremena, može se na nju pozvati samo kao na uzrok suspenzije primjene ugovora. Stranka se ne može pozvati na nemogućnost izvršenja kao na uzrok prestanka ugovora, povlačenja iz njega ili suspenzije njegove primjene ako je ta nemogućnost posljedica kršenja, od te stranke, obaveze iz ugovora ili bilo koje druge preuzete međunarodne obaveze prema svakoj drugoj stranci ugovora.*³³ Po

32 Smerdel, Branko, Smiljko Sokol (1995), *Ustavno pravo*, izdavač Informator, Zagreb, str. 35.

33 Član 61. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

ovim odredbama bi trebali da prestanu Aneks IV na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini i Vašingtonski sporazum o uspostavljanju Federacije Bosne i Hercegovine kao ustavni akti u državi Bosni i Hercegovini. Međutim, to nije moguće zato što se o tome odlučuje u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine u amandmanskoj proceduri. Ali pravni sukob ove konvencije i ustavnog ovlaštenja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno međunarodnog i unutrašnjeg prava u smislu dualističkih i monističkih teorija bio bi dovoljan razlog za konstataciju da je Bosna i Hercegovina *propala država i da su se stekli uvjeti za njen raspad u skladu sa principima javnog međunarodnog i unutrašnjeg prava, koje uključuje ustavno i upravno pravo.*

Osmo, pretvaranjem Bosne i Hercegovine u federaciju sa elementima konfederacije ona bi se raspala u skladu sa načelom *uti possidetis* iz međunarodnog javnog prava. Prema ovom načelu, unutrašnja granica između teritorijalnih cjelina unutar države prethodnice koje su stekle nezavisnost na dan sukcesije postaje državna granica prema međunarodnom pravu. Ove unutrašnje granice *neće postati međunarodne ako nema sporazuma između novih država nasljednica.* Ovo načelo primjenjuje se i u odnosu na vanjsku državnu granicu nove države sljednice s područjima susjednih od ranije postojećih država na snazi na dan sukcesije. Načelo *uti possidetis* je i pravna osnova za rješavanje teritorijalnih sporova, a pogotovo kopnenih granica novih država.³⁴ U tom pogledu novina bi bila što bi se ovo načelo primjenjivalo i na konfederalne unutrašnje granice, a ne samo na unutrašnje granice država članica federalne Bosne i Hercegovine *de lege ferenda.*

Običajni međunarodni pravni osnov je vanjsko samoodređenje naroda koje definira ovo pravo *da stvaranje suverene i nezavisne države, slobodno udruživanje ili ujedinjavanje s nekom nezavisnom državom ili prihvaćanje slobodnom odlukom naroda bilo kojega drugog političkoga statusa predstavlja za taj narod način primjene njegova prava na samoodređenje.* Slijedi da se ostvarivanje ovog prava ne mora uvijek završiti secesijom od neke države i stvaranjem nove, ali je i to moguće. Stoga bilo kakav državni oblik nametnut narodu nekog područja, koju njemu daje neravnopravan i potčinjen položaj, predstavlja kršenje načela samoodređenja i jednakih prava tog „naroda“.³⁵

34 Degan, Vladimir Đuro, *op. cit.*, str. 566.

35 Đuro Degan, *op. cit.*, str. 250.

Deveto, zaobišla bi se Federacija Bosne i Hercegovine kao vrlo važan nivo vlasti u Bosni i Hercegovini, čime bi se narušio ugovor o miru zaključen između Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Bosne i Hercegovine, čiji je pravni sljednik Bosna i Hercegovina. Smisao preostale „umrtvljene“ Federacije BiH bio bi da se *potvrde* kantoni kao *samostalne države*, jer se Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastavlja po delegatskom sistemu, a što je ekvivalentno nekadašnjim konfederacijama osnovanim međunarodnim ugovorima. I Federacija Bosne i Hercegovine uspostavljena je Vašingtonskim sporazumom 1994. godine. Ovakvom *prividnom demokratizacijom ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini* Republika Srpska i kantoni bi dobili demokratsku legitimaciju i finansijsku pomoć u EU, dok bi Federacija Bosne i Hercegovine ostala bez finansijskih sredstava za svoje dalje postojanje u dosadašnjem kapacitetu.

Deseto, uvođenjem elektorskog sistema izbora člana Predsjedništva BiH radi zaštite ravnopravnosti hrvatskog naroda, odnosno principa predstavljanja hrvatskog naroda, prekršila bi se Odluka Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda BiH. Naime, Ustav BiH sadržava odredbu o obaveznosti odluka Ustavnog suda BiH: „*Decisions of the Constitutional Court shall be final and binding*“³⁶ i o nadređenosti Ustava BiH ustavima entiteta: *The Entities and any subdivisions thereof shall comply fully with this Constitution, which supersedes inconsistent provisions of the law of Bosnia and Herzegovina and of the constitutions and law of the Entities, and with the decisions of the institutions of Bosnia and Herzegovina. The general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Herzegovina and the Entities.*³⁷

Na osnovu ove odluke Ustavnog suda BiH reformirani su Ustav FBiH i većina kantonalnih ustava.

Jedanaesto, posljedica elektorskog sistema *de lege ferenda* je i povreda Ustava FBiH. To bi bio uvod u kršenje Ustava Bosne i Hercegovine i rušenje države Bosne i Hercegovine, a što bi vodilo sigurnom nestajanju BiH pod uvjetom da nastane ova pravna protivrječnost. Ova faktička promjena kantonalnih ustava protivna je Ustavu Bosne i Hercegovine.

36 Član VI stav 5. Ustav BiH: „Odluke Ustavnog suda će biti konačne i obavezujuće.“

37 Član III stav 3. pod tačkom b) Ustava BiH: „Entiteti i njihove političko-teritorijalne jedinice će u potpunosti poštovati ovaj Ustav koji je nadređen neusklađenim odredbama prava Bosne i Hercegovine i ustava i prava entiteta i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.“

Ustav FBiH sadržava odredbu: *Lista vitalnih nacionalnih interesa koji se štite u kantonima identična je listi vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda na nivou FBiH.*³⁸ *Klubovi konstitutivnih naroda*³⁹ *su u kantonima klubovi delegata formirani u skladu sa odredbom*⁴⁰ *da klub delegata konstitutivnog naroda formira se uz uslov da postoji najmanje jedan delegat tog konstitutivnog naroda u zakonodavnom organu kantona.*⁴¹

Ustav FBiH sadrži i odredbu da *kantoni usvajaju ustav dvotrećinskom većinom glasova u zakonodavnom tijelu kantona.*⁴²

Ovaj ustav sadrži i odredbu da *u kantonima u kojima prema posljednjem popisu stanovništva svaki od dva ili više konstitutivnih naroda čine više od 30% stanovništva kantona, vladu potvrđuje zakonodavni organ kantona dvotrećinskom većinom glasova.*⁴³

Na osnovu ove odredbe nakon reforme Ustava FBiH većina kantona je uskladila svoje ustave sa ovim pravnim aktima više pravne snage. Pri tome je nejasno zašto pojedini kantoni u tim reformama uvode ili zadržavaju suverena prava naroda. Takva odredba je protivna Ustavu BiH koji neposredno regulira suverenost Bosne i Hercegovine odredbom *or are necessary to preserve the sovereignty...*⁴⁴ Zato ih treba izbrisati, jer Ustav BiH regulira: *Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections.*⁴⁵

Kanton Sarajevo je prvi usvojio izmjene Ustava radi ravnopravnosti konstitutivnih naroda i pripadnika nacionalnih manjina.

Prvo je u skladu sa Odlukom Ustavnog sud BiH Skupština usvojila odredbu u Ustavu Kantona Sarajevo da se *klub delegata konstitutivnog naroda formira uz uvjet da postoji najmanje jedan delegat tog konstitutivnog naroda u Skupštini.*⁴⁶

38 Član IV 5. 17. a Ustava FBiH.

39 Član IV 5. 17. a Ustava FBiH.

40 Član V 2.7. stav 2. Ustava FBiH.

41 Član V 2. 7 a stav 1. Ustava FBiH.

42 V dio 2. o zakonodavnim tijelima kantona, član 6 pod tačkom a) Ustava FBiH.

43 V dio 3. o izvršnoj vlasti kantona, član 8 stav 4. Ustava FBiH.

44 Član III stav 5. pod tačkom a) Ustava BiH o dodatnim nadležnostima: „(...) ili su potrebni da se sačuva suverenitet (...)“.

45 Član I stav 2. Ustava BiH o demokratskim principima: „Bosna i Hercegovina će biti demokratska država, koja će funkcionirati prema vladavini prava i sa slobodnim i demokratskim izborima.“

46 Ustav Kantona Sarajevo izmijenjen i dopunjen amandmanom XX.

Na osnovu presude Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu ovaj ustav je opet reformiran odredbom da se *klub ostalih formira uz uvjet da postoji najmanje jedan poslanik koji se izjašnjava kao ostali odnosno kao pripadnik nacionalne manjine*.⁴⁷

*Kanton osigurava da konstitutivni narodi i pripadnici grupe ostalih budu proporcionalno zastupljeni u ministarstvima kantona. Takva preporuka zastupljenosti u skladu je sa popisom stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7.*⁴⁸

Ustav Zeničko-dobojskog kantona u preambuli određuje da *Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim i građani Zeničko-dobojskog kantona, odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde ljudskih prava i sloboda, a na osnovu Ustava Federacije BiH⁴⁹, ovim donose Ustav Zeničko-dobojskog kantona*.⁵⁰

*Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim i građani Kantona, ostvaruju svoja **suverena** prava u Kantonu, Federaciji Bosne i Hercegovine i Bosni i Hercegovini, u skladu sa ovim ustavom, Ustavom FBiH i Ustavom BiH*.⁵¹

Službeni jezici Kantona su bosanski, hrvatski i srpski jezik. Službena pisma su latinica i ćirilica.⁵²

Kanton osigurava da konstitutivni narodi i pripadnici grupe ostali budu proporcionalno zastupljeni u ministarstvima Kantona.⁵³

Ustav Tuzlanskog kantona u preambuli propisuje da *Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno s ostalima, i građani Tuzlanskog kantona, ostvaruju svoja **suverena** prava u državi Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) i Tuzlanskom kantonu (u daljem tekstu: Kanton), u skladu sa Ustavom Bosne i Herce-*

47 Ustav Kantona Sarajevo izmijenjen i dopunjen amandmanom XX.

48 Član 11. a Ustava Kantona Sarajevo dopunjen amandmanom XIX.

49 Član V 1. o općim odredbama 4. Ustava FBiH.

50 Preambula Ustava Zeničko-dobojskog kantona izmijenjena VII amandmanom.

51 Član 3. Ustava Zeničko-dobojskog kantona izmijenjen VIII amandmanom. Prečišćenu odredbu napravio autor E. A.

52 Član 9. Ustava Zeničko-dobojskog kantona izmijenjen IX amandmanom.

53 Član 10. stav 1. Ustava Zeničko-dobojskog kantona izmijenjen XI amandmanom.

govine i njegovim aneksima, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i njegovim Aneksom i ovim ustavom.⁵⁴

Konstitutivni narodi i pripadnici ostalih bit će proporcionalno zastupljeni u Vladi, ministarstvima Kantona, kantonalnim i općinskim sudovima, u kantonalnim i općinskim organima vlasti i upravi.

Takva zastupljenost će odražavati popis stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.⁵⁵

Službeni jezici Kantona su bosanski, hrvatski i srpski jezik. Službena pisma su latinica i ćirilica. Ostali jezici mogu se koristiti kao sredstva komunikacije i nastave.⁵⁶

Srednjobosanski kanton je reformirao preambulu svog ustava, tako da ona glasi: Polazeći od Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, izraženih samoopredjeljenja bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda, kao konstitutivnih naroda, skupa sa ostalima i građana Srednjobosanskog kantona,⁵⁷ principa organizovanja i ustavnog uređenja Federacije Bosne i Hercegovine i njezinih federalnih jedinica, suverenosti i teritorijalne cjelovitosti BiH, kao i uvjerenja da demokratske institucije, temeljene na poštivanju ljudskih prava i sloboda, najbolje osiguravaju ostvarenja demokratskih odnosa i principa, punu nacionalnu ravnopravnost i razvitak slobodnog tržišta.

Hrvati, Srbi i Bošnjaci, kao konstitutivni narodi, skupa sa ostalim i građani Srednjobosanskog kantona (u daljem tekstu: Kanton) ostvaruju svoja ustavna prava u Kantonu, Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) i Bosni i Hercegovini u skladu sa ovim ustavom, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav Federacije) i Ustavom Bosne i Hercegovine.⁵⁸

Sastav svih organa u Kantonu i jedinicama lokalne samouprave mora odražavati nacionalni sastav stanovništva Kantona, odnosno jedinice lokalne samouprave po popisu stanovništva iz 1991. godine dok se Aneks 7. u potpunosti ne provede u skladu sa Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine.⁵⁹

54 Član 1. Ustava Tuzlanskog kantona.

55 Član 3. Ustava Tuzlanskog kantona.

56 Član 6. Ustava Tuzlanskog kantona.

57 Preambula Ustava Srednjobosanskog kantona izmijenjena XI amandmanom.

58 Član 1. Ustava Srednjobosanskog kantona izmijenjen XII amandmanom.

59 Član 4. Ustava Srednjobosanskog kantona izmijenjen XIII amandmanom.

Ustav Bosansko-podrinjskog kantona je prilagođen ustavnim reformama o konstitutivnim narodima.

*Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, koji je sastavni dio Federacije Bosne i Hercegovine i suverene države Bosne i Hercegovine, odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde ljudskih prava i sloboda, ovim donose Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde.*⁶⁰

*Sastav svih organa u Bosansko-podrinjskom kantonu Goražde i općinama Bosansko-podrinjskog kantona Goražde osigurava zastupljenost konstitutivnih naroda zajedno sa ostalim u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7. Dejtonskog sporazuma.*⁶¹

*Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima i građani Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, ostvaruju svoja suverena prava u državi Bosni i Hercegovini, Federaciji Bosne i Hercegovine i Bosansko-podrinjskom kantonu Goražde, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i njegovim aneksima i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i njegovim aneksom i ovim ustavom.*⁶²

*Službeni jezici Bosansko-podrinjskog kantona Goražde su: bosanski, hrvatski i srpski jezik. Službena pisma su latinica i ćirilica.*⁶³

Ustav Zapadnohercegovačkog kantona propisuje da *Hrvati, Bošnjaci i Srbi, kao konstitutivni narodi u Federaciji, zajedno s ostalim nacionalnim manjinama i građani Županije ostvaruju svoja suverena prava u skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i ovim ustavom.*⁶⁴

Ustav Unsko-sanskog kantona određuje u preambuli da *Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, sa ostalima i građani Unsko-sanskog kantona, ostvarujući svoja suverena prava, ovim ustavom, u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, uspostavljaju i uređuju Unsko-sanski kanton.*⁶⁵

60 Član 1. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona izmijenjen XIX amandmanom.

61 Član 3. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona izmijenjen XX amandmanom.

62 Član 4. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona izmijenjen XXI amandmanom.

63 Član 8. stav 1. Ustava Bosansko-podrinjskog kantona izmijenjen XXII amandmanom.

64 Član 2. Ustava Kantona br. 10 izmijenjen XLVII amandmanom.

65 Član 1. Ustava Unsko-sanskog kantona („Sl. gl. USK“, br. 1 od 15. januara 2004.

*Sastav svih organa u kantonu mora odražavati i nacionalnu strukturu stanovništva Kantona, odnosno općine ako ustavom nije drugačije utvrđeno.*⁶⁶

*Službeni jezici Kantona su bosanski, hrvatski i srpski jezik. Službena pisma su latinica i ćirilica. Ostali jezici mogu se koristiti kao sredstvo komunikacije i nastave.*⁶⁷

Kanton br. 10 u preambuli konstatuje da *Hrvati, Srbi i Bošnjaci kao konstitutivni narodi u Federaciji, zajedno s ostalima i građani Županije ostvaruju svoja suverena prava u Federaciji u skladu s Ustavom Federacije i ovom ustavom.*⁶⁸

*Službeni jezici Županije su jezici kojima govore Hrvati, Srbi i Bošnjaci. Službena pisma su latinica i ćirilica. Ostali jezici mogu se koristiti kao sredstvo komunikacije i nastave u skladu sa zakonom.*⁶⁹

Ovim ustavnim promjenama je također određeno da Kanton br. 10 *osigurava da konstitutivni narodi i pripadnici skupina ostalih budu proporcionalno zastupljeni u ministarstvima. Takva proporcionalna zastupljenost sukladna je popisu stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7.*⁷⁰

Indikativno je da Hercegovačko-neretvanski i Posavski kanton nisu reformirali svoje ustave. U svjetlu predloženog elektorskog sistema *de lege ferenda*, protivnost ovih ustava Ustavu BiH i FBiH može se tumačiti kao priprema pretvaranja ovih kantona u *hrvatske etnoteritorije* koje će se napokon spojiti sa Republikom Hrvatskom u jednu teritorijalnu cjelinu. Osnov za to može biti Vašingtonski sporazum o uspostavljanju Federacije Bosne i Hercegovine. U ovom međunarodnom pravnom aktu nema nijedne odredbe o pravnoj zabrani kantona da to učine kad uvođenjem elektorskog sistema *de lege ferenda* postanu izvor međunarodnog subjektiviteta države Bosne i Hercegovine. Takav status bi pojačao *prikriveni izvor vlastitog međunarodnog subjektiviteta kao državnica članica prividne federacije*

godine; prečišćeni tekst).

66 Član 4. Ustava Unsko-sanskog kantona.

67 Član 8. Ustava Unsko-sanskog kantona.

68 Član 2. Ustava Kantona br. 10. izmijenjen V amandmanom („Narodne novine Kantona“, br. 10, br. 10. od 20. novembra 2005. godine).

69 Član 10. Ustava Kantona br. 10. izmijenjen VI amandmanom.

70 Član 12. pod tačkom c) Ustava Kantona br. 10. dopunjen VII amandmanom.

i stvarne konfederacije na osnovu načina formiranja Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno delegatskog sistema u spomenutom dijelu zakonodavne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona određuje da *Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, ostvarujući svoja suverena prava, uspostavljaju Hercegovačko-neretvanski kanton (u daljem tekstu: Kanton).*⁷¹

*Službeni jezici Kantona su bosanski i hrvatski jezik. Službeno pismo je latinica.*⁷²

Slične odredbe sadržava i Ustav Posavskog kantona da *Hrvati i Bošnjaci, kao konstitutivni narod u Federaciji, zajedno sa ostalim građanima Kantona ostvaruju svoja suverena prava u Federaciji i Županiji, u skladu sa Ustavom Federacije i ovim ustavom.*⁷³

*Službeni jezici Kantona su hrvatski i bošnjački jezik. Službeno pismo je latinica. Ostali jezici se mogu uporabljivati kao sredstva komunikacije i nastave, u skladu sa zakonom.*⁷⁴

Dvanaesto, postoje dva prijedloga elektorskog sistema *de lege ferenda* u Distriktu Brčko.

Prva varijanta je da se elektori biraju samo u kantonima ili kantonima i Republici Srpskoj, dok na izborima za Predsjedništvo BiH ne bi više mogli učestvovati svi državljani BiH sa prebivalištem u Distriktu Brčko, čime bi se smanjilo izborno tijelo u BiH. Naime, državljani Republike Srpske bi mogli i dalje birati predsjednika Republike Srpske i srpskog člana Predsjedništva BiH. To znači da bi Distrikt Brčko ponovo postao dio političkog sistema Republike Srpske na osnovu državljanstva ovog entiteta, jer bi njegovi imaooci mogli uživati aktivno i pasivno biračko pravo, iz čega slijedi da bi Brčko preko Republike Srpske učestvovalo u pregovorima za članstvo u EU. Državljan Federacije Bosne i Hercegovine bi bili uskraćeni u aktivom biračkom pravu. Krajnja posljedica je da bi Distrikt Brčko ponovo pripao Republici Srpskoj, a što znači da bi se poništila odluka o arbitraži na osnovu koje je Brčko postalo distrikt te izdvojenosti iz političkog sistema entiteta. Tako bi ono ostalo ustavna kat-

71 Član 1. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona.

72 Član 8. stavovi 1. i 2. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona.

73 Član 2. Ustava Posavskog kantona.

74 Član 10. Ustava Posavskog kantona.

egorija, čiji stanovnici sa državljanstvom FBiH ne bi više učestvovali na općim izborima, odnosno prestali bi biti *politički subjekti*. Tome pogoduje odredba o ustavnopravnom statusu da je *Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i u nadležnosti je institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizlaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominiju) entiteta, jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.*⁷⁵

Iz ove odredbe se vidi da je Distrikt Brčko moguće isključiti iz političkog sistema Bosne i Hercegovine, jer se u normi navodi da su u zajedničkom vlasništvu Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Objekat bilo koje vrste vlasništva nije dio političkog sistema. Osim toga, uređivanje njegovog pravnog statusa zakonom nije pravna obaveza, nego samo ovlaštenje koje *nikada ne mora biti iskorišteno*. Naime, moguće je u budućim izmjenama i dopunama propustiti reguliranje učešća Brčko Distrikta u političkom sistemu države Bosne i Hercegovine.

Druga varijanta je da i stanovnici Distrikta Brčko biraju elektore. Po tom sistemu bi i Distrikt Brčko postao indirektan izvor *izvedenog* političkog i pravnog međunarodnog subjektiviteta države Bosne i Hercegovine, kao i u slučaju elektorskog sistema u kantonima i Republici Srpskoj ili samo u kantonima. Pri tome se ne zna kojem kantonu bi oni pripadali, jer u pravnom poretku Bosne i Hercegovine nema pravne pretpostavke o tome.

Moguća je i treća, također, loša varijanta da stanovnici Distrikta Brčkog direktno biraju elektore za članove Predsjedništva, pa bi Distrikt direktno postao izvor *izvedenog* međunarodnog političkog i pravnog subjektiviteta države Bosne i Hercegovine.

Trinaesto, ako bi se elektorski sistem *de lege federnda* uveo samo u Federaciji Bosne i Hercegovine na nivou kantonalne vlasti, ovakva ustavna izmjena bi značila da se u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine pojavila *pravna nejednakost* koja je po svojoj pravnoj prirodi *pravni partikularizam u ustavnom pravu Bosne i Hercegovine*, a što bi značilo da su kantoni u Federaciji BiH i Republika Srpska najmanje jedanaest odvojenih i različitih

75 Član VI 4 Ustava BiH („Sl. gl. BiH“, br. 25/09).

državica, zavisno od broja elektorskih baza. Tako bi se izvorna nadležnost države Bosne i Hercegovine u vanjskim poslovima *faktički* pretvorila u *izvornu vanjsku politiku* Republike Srpske sa prešutnim ovlaštenjem da se *faktički* otcijepi od Bosne i Hercegovine učestvovanjem u pregovorima sa Evropskom unijom ili drugim međunarodnim organizacijama preko takvog asimetrično formiranog Predsjedništva BiH *de lege ferenda*. Sve ostale prethodno objašnjene i istaknute negativne posljedice bi važile i u ovom slučaju ili bi bile slične pravne prirode. Tako bi vanjska politika imala realnu unijsko-konfederalno-federalnu pravnu prirodu, a što bi *de lege ferenda* značilo da Bosna i Hercegovina nije *jedinstvena država*, nego savez *politički nezavisnih i suverenih država*.

Četrnaesto, elektorskim sistemom ne ukida se diskriminacija u izboru pripadnika nacionalnih manjina u Predsjedništvo BiH. Nedavno je skupština Kantona Sarajevo izmijenila Ustav, a što je omogućilo da se formira klub za nacionalne manjine, odnosno ostale. Čak i ako bi se usvojio elektorski sistem, ***koji po izloženoj analizi ne donosi ništa dobro Bosni i Hercegovini***, onda bi trebalo da se omogući izbor elektora za konstitutivne narode i nacionalne manjine, odnosno ostale. To znači da bi se moralo propisati da se u svakom kantonu mora birati najmanje četiri elektora iz svake od ovih socijalnih grupa. U javnosti se najavljuje da će istu izmjenu učiniti i Skupština Tuzlanskog kantona.

III

Prijedlog da se presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u slučaju „Sejdić-Finci“ provede u Ustavu BiH tako da po uzoru na Švicarsku ostane samo Vijeće ministara BiH i da se ukinu Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništvo BiH, proizvodi više negativnih pravnih posljedica.

Današnja Švicarska je moderna konfederacija na osnovu Ustava iz 1999. godine. Prema ovom pravnom aktu kantoni su konfederalne jedinice, ukoliko njihov suverenitet nije ograničen saveznim Ustavom; oni izvršavaju sva prava koja nisu prenesena na Savez.⁷⁶ U skladu sa ovom odredbom, kantoni određuju koje zadatke oni ispunjavaju u okviru svojih nadležnosti.⁷⁷ U pogledu nadležnosti važno je istaći da Savez preuzima

76 Član 3. Ustava Švicarske Konfederacije.

77 Član 43. Ustava Švicarske Konfederacije.

zadatke koji prelaze snagu kantona ili je potrebno jedinstveno reguliranje na nivou Saveza⁷⁸ sa zadatkom očuvanja samostalnost kantona.⁷⁹ Postoje savezni i kantonalni zakoni o upravnim postupcima koji se provode odvojeno na ovim nivoima vlasti, što znači da između njih nema vertikalnih odnosa. U Švicarskoj nema posebnog šefa države odvojenog od vlade niti glavnog grada. Da je Švicarska ipak konfederacija, može se utvrditi poređenjem sa saveznim ustavima Republike Austrije i Njemačke.

Na osnovu Državnog ugovora o ponovnom uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije, saveznici i udružene snage priznaju da je ponovo uspostavljena Austrija kao suverena, nezavisna i demokratska država.⁸⁰ Za izmjene broja pokrajina ili ograničenje njihove saradnje trebaju također ustavno-zakonska pravila pokrajina.⁸¹ Državni ugovori o izmjeni saveznih granica mogu se zaključiti samo uz odobrenje odnosne pokrajine.⁸² Beč je glavni grad Saveza i sjedište najviših organa Saveza.⁸³

Berlin je glavni grad Savezne Republike Njemačke.⁸⁴ Savez može zakonom prenijeti suverena prava na međudržavne organizacije.⁸⁵ Savezna teritorija može se iznova podijeliti da bi se garantiralo da pokrajine po veličini i vitalnosti mogu efikasno obavljati njima povjerene zadatke.⁸⁶

Općenito, prenošenje švicarskog koncepta na državu Bosnu i Hercegovinu je veoma loše rješenje. Bosna i Hercegovina je država organizovana međunarodnim ugovorom pohranjenim kod generalnog sekretara Ujedinjenih nacija. Po svojoj pravnoj prirodi Bosna i Hercegovina je konfederacija po načinu sastavljanja Doma naroda PSBiH, realna unija po načinu biranja Predsjedništva BiH u statusu kolektivnog šefa države, po broju ministarstava spomenutih u Ustavu BiH ona ima elemente konfederacije (vanjski poslovi, unutrašnja sigurnost) i federacije (vanjska trgovina i ekonomski odnosi). Postojanje Ustavnog suda BiH je njen federalni aspekt. Švicarska država je konfederacija *sui generis*. Prvobitno je bila uređena Saveznim ugovorom, a potom je ovaj pravni akt zamijenjen ustavom. Tak-

78 Član 43.a stav 1. Ustava Švicarske Konfederacije.

79 Član 47. Ustava Švicarske Konfederacije.

80 Član 1. Državnog ugovora o ponovnom uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije.

81 Član 2. stav 3. Saveznog ustava Republike Austrije.

82 Član 3. Saveznog ustava Republike Austrije.

83 Član 5. stav 1. Saveznog ustava Republike Austrije.

84 Član 22. stav 1. Saveznog ustava Republike Njemačke.

85 Član 24. Saveznog ustava Republike Njemačke.

86 Član 29. Saveznog ustava Republike Njemačke.

va kategorijalna promjena unijela je u pravni poredak više unutrašnje koherentnosti i viši stepen integracije, koji je stalno jačao od usvajanja prvog ustava 1848, njegovom izmjenom 1874. godine. Posljednja izmjena bila je 1999. godine koja je omogućila ovoj državi da postane članica UN-a, bez bojazni da će njene konfederalne jedinice (kantoni) postati samostalne članice UN-a na osnovu principa *uti possidetis* i pravila o sukcesiji država.

Pravni osnov za pretvaranje Bosne i Hercegovine u konfederaciju je Deklaracija o načelima iz 1970. godine. Ovaj međunarodni pravni akt regulira načelo *prava naroda na samoodređenje i ravnopravnost te suverene jednakosti*.

Unutrašnji aspekt *prava naroda na samoodređenje* odnosi se na ustavno pravo država članica Ujedinjenih nacija: *Na temelju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, utvrđenog Poveljom, svi narodi imaju pravo da slobodno, bez miješanja izvana, odrede svoj politički status, te da slijede svoj privredni, socijalni i kulturni razvoj i svaka je država dužna poštovati to pravo u skladu s odredbama Povelje.*⁸⁷ U skladu sa ovom odredbom, sve države članice bi pravni poredak Bosne i Hercegovine počele tumačiti tako da se zbog preuzimanja ustavnog modela iz Švicarske mora shvatati kao konfederacija.

Ova statusna promjena bi omogućila da se Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine počnu smatrati politički nezavisnim državama u skladu sa *načelom suverene jednakosti država. Sve države uživaju suverenu jednakost. One imaju jednaka prava i dužnosti i ravnopravni su članovi međunarodne zajednice, bez obzira na razlike privredne, političke ili druge naravi. Posebno, suverena jednakost uključuje sljedeće elemente: a) države su sudski jednake, b) svaka država uživa prava svojstvena punom suverenitetu, c) svaka država ima obavezu poštovati personalnost drugih država, d) teritorijalni integritet i politička nezavisnost države su nepovredivi, e) svaka država ima pravo slobodno izabrati i razvijati svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem.*⁸⁸ U skladu sa općim i posebnim odrednicama ovog načela, međunarodna zajednica, a posebno članice Vijeća za provedbu mira, počela bi Bosnu i Hercegovinu shvatati kao savez politički nezavisnih država. Tako bi prema posebnim odrednicama ovo vijeće moglo konstatirati da entiteti imaju vlastite sudske sisteme i da mogu biti stranka u svim sudskim postupcima pred međunarodnim sudovima kao što su Međunarodni sud pravde u Hagu, Sud Evropske unije

87 Degan, Vladimir Đuro, *op.cit.*, str. 249. i 250.

88 Deklaracija o načelima iz 1970. godine.

i Evropski sud za ljudska prava. Javnopravna ovlaštenja entiteta uređena u ustavnom i upravnom pravnom poretku su toliko široka da se može potvrditi da one imaju puni suverenitet. Tako bi se iz Ustava BiH derogirala odredba: *or are necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence, and international personality of Bosnia and Hercegovina, in accordance with devision of responsibilities between the institutions of Bosnia and Herzegovina. Additional institutions may be established as necessary to carry out such responsibilities.*⁸⁹ Naime, ova pravna odredba bi dobila semantičku pravnu prirodu, a što znači da Bosna i Hercegovina u stvarnosti više ne bi bila suverena, nego entiteti kao politički nezavisne države. Međusobni odnosi između entiteta bili bi takvi da bi Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine morale uzajamno poštovati pravnu personalnost drugog entiteta sa statusom politički nezavisne države. Daljnja posljedica bi bila razbijanje teritorijalnog integriteta sadašnje države Bosne i Hercegovine, pa bi tako citirana odredba o njegovom očuvanju također postala *golo pravo (nudum ius)*. To znači da bi postali nepovredivi teritorijalni integritet i politička nezavisnost Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavi entiteta bi postali normativnopravni izraz slobodnog izbora i razvoja svog političkog, društvenog, ekonomskog i kulturnog sistema, a što se može saznati i uvidom u Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, te kantonalnih ustava i zakona o organizaciji organa uprave.

Navedena deklaracija i predložene ustavne promjene *de lege ferenda* po uzoru na Švicarsku Konfederaciju bi bila zajednički pravni osnov za primjenu načela *uti possidetis*, kako je to već učinila Badinterova komisija, *inter alia* pozivajući se i na „Deklaraciju o Jugoslaviji i Smjernice o priznavanju novih država u Istočnoj Evropi i Sovjetskom savezu“ koje je usvojio Ministarski savjet Evropske zajednice 1991. godine,⁹⁰ kada su odlučivali o raspadu Socijalističke federativne republike Jugoslavije.

Vašingtonski sporazum i Aneks IV su regionalni međunarodni ugovori na osnovu kojih bi se Bosna i Hercegovina raspala na Republiku Srpsku i kantone kao samostalne državnice članice UN-a u skladu sa Deklaracijom

89 Član III stav 5. pod tačkom a) Ustava BiH: „(...) ili koje su potrebne da se sačuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine u skladu sa raspodjelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi se vršile ove nadležnosti.“

90 Mišljenje br. 4. od 11. januara 1992. godine.

o načelima iz 1970. godine i principima sukcesije država, jer prema Aneksu X visoki predstavnik podnosi polugodišnje izvještaje o provođenju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Ovi regionalni međunarodni ugovori su regionalni sporazumi o miru zaključeni na osnovu Povelje UN-a:

Ništa u ovoj Povelji ne isključuje postojanje regionalnih sporazuma ili agencija za rad na stvarima o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti kako je prikladno za regionalne aktivnosti ako takvi sporazumi ili agencije i njihove aktivnosti su usklađene sa svrhom i principima Ujedinjenih nacija.

Članovi Ujedinjenih nacija koji stupaju u takve sporazume ili konstituiraju takve agencije će uložiti svaki napor da regionalnim sporazumom postignu mirno rješenje lokalnih sporova ili regionalnim agencijama prije njihovog podnošenja Vijeću sigurnosti.

Vijeće sigurnosti će podržati razvijanje mirnog rješenja lokalnog spora regionalnim sporazumom ili regionalnim agencijama bilo na inicijativu odnosnih država ili na preporuku Vijeća sigurnosti.⁹¹

Do konačnog raspada Distrikt Brčko bi bio pod stvarnim suverenitetom entiteta, a nakon raspada države Bosne i Hercegovine nije jasno kome bi pripao. Naime, u zajedničkom vlasništvu se ne određuju alikvotni dijelovi, pa se ne zna koliko područja Brčko Distrikta bi pripalo Republici Srpskoj, a pogotovo Federaciji Bosne i Hercegovine podijeljenoj na kantone.

Prijedlog da se ukine Dom naroda Parlamentarne skupštine je protivnik Ustavu BiH i ima više negativnih pravnih posljedica.

Prvo, ovaj pravni akt sadrži odredbu o zabrani derogiranja ljudskih prava i temeljnih sloboda: *NO amendment to this Constitution MAY ELIMINATE OR DIMINISH any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter the present paragraph.*⁹²

Član II Ustava BiH ne sadrži izričito odredbu o aktivnom i pasivnom biračkom pravu, nego se iz odredbe o nadređenosti Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda može zaključiti da je ovo pravo obavezno

91 Član 52. Povelje UN-a.

92 Član X Ustava BiH o amandmanima 2. Ljudska prava i temeljne slobode: „Nijedan amandman na ovaj Ustav ne može eliminirati, niti umanjiti nijedno od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava niti izmijeniti ovaj paragraf.“

primijeniti prema ovom regionalnom međunarodnom pravnom aktu. Ova konvencija određuje: *Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.*⁹³

Brisanjem odredbe o zabrani derogiranja ljudskih prava i temeljnih sloboda povrijedila bi se norma o nadređenosti Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz Ustava BiH: *The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.*⁹⁴

Pravna priroda ove odredbe je dualna, jer je istovremeno i norma međunarodnog ugovora o miru između Republike Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, te ustavna odredba (koja je unutrašnje pravo) zato što se primjenjuje u granicama određenim na prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a.

U međunarodnom javnom pravu postoje dualističke i monističke teorije o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava. Po dualističkim teorijama međunarodno pravo postoji neovisno od unutrašnjeg prava i zato je zaseban pravni poredak. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini ne može se objasniti ovim teorijama. Zato se ova odredba može svrstati u monističke teorije o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava. U smislu međunarodnog javnog prava ova odredba odstupa od dosadašnjih poznatih teorijskih i praktičnih saznanja. Naime, dosadašnje monističke teorije se dijele u dvije vrste prema tome koje pravo ima primat: međunarodno ili unutrašnje.⁹⁵ U Bosni i Hercegovini se desilo da je citirana odredba istovremeno izraz i međunarodnog i unutrašnjeg javnog prava, tako da ni međunarodno ni unutrašnje pravo nema primat. Riječ je o tome da je citirana odredba po svojoj prirodi *monistički normativnopravni izraz istovremenog važenja partikularnog regionalnog međunarodnog i unutrašnjeg prava bez primata ijednog od njih nad drugim*. Nauka međunarodnog ja-

93 Član 3. 1. Protokola na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

94 Član II stav 2. Ustava BiH o međunarodnim standardima: „Prava i slobode određene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenim Protokolima će se direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini. Oni će imati prioritet nad svakim drugim zakonom.“

95 Degan, Vladimir Đuro (2000), *Međunarodno pravo*, izdavač Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 15–19.

vnog prava ovakve norme tumači kao *ius cogens*, a što znači da se od njih ne smije nikako odstupati. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora sadrži odredbu da je *ništav svaki ugovor koji je u trenutku sklapanja suprotan imperativnoj normi općega međunarodnog prava. U svrhe ove konvencije, imperativna norma općega međunarodnog prava je norma što ju je prihvatila i priznala čitava međunarodna zajednica država kao normu od koje nije dopušteno nikakvo odstupanje i koja se može izmijeniti samo novom normom općega međunarodnog prava iste prirode.*⁹⁶ Imperativnim međunarodnim javnim pravom štite se i ljudska prava pojedinaca i ljudskih grupa u miru i u ratu.⁹⁷

Nauka ustavnog prava dijeli ustave na različite stepene krutosti prema tome koliko je glasova potrebno za njihovu izmjenu. U Bosni i Hercegovini norma o zabrani derogiranja odredbe o ljudskim pravima ima maksimalan stepen krutosti, jer se *nikako ne može brisati iz Ustava Bosne i Hercegovine. Ova ustavna odredba je kruta i zato što ne postoji jasna granica između partikularnih međunarodnih regionalnih⁹⁸ i unutrašnjih ljudskih prava u ustavnom pravu države Bosne i Hercegovine.*

U preambuli Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda naveden je i mir kao etičko-politički ideal⁹⁹ za njeno usvajanje u Vijeću Evrope.

U citiranoj odredbi o zabrani derogiranja ljudskih prava i sloboda upućuje se na član II u kome su navedena sva ljudska prava i slobode, osim biračkog prava koje se po principu nadređenosti Evropske konvencije Ustavu BiH primjenjuje u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine za formiranje Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.¹⁰⁰

Drugo, njegovim ukidanjem povrijedilo bi se *načelo ravnopravnosti konstitutivnih naroda*, jer bi politički predstavnici hrvatskog naroda bili uvijek preglasani u jednodomnoj Parlamentarnoj skupštini u BiH. Ukoliko bi se uvelo pravo veta za političke predstavnike svakog konstitutivnog naroda, to otvara mogućnost čestih političkih blokada u Parlamentarnoj skupštini BiH.

96 Član 53. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

97 Degan, Vladimir Đuro, *ibid.*, str. 179.

98 Riječ je o Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini.

99 Bačić, Arsen, i dr. (1994), *ABCeda demokratije*, izdavač Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine po odobrenju izvornog izdavača Školska knjiga, Zagreb, str. 24.

100 Članovi II i IV Ustava Bosne i Hercegovine.

Treće, ovakvim amandmanom bi se prekršila Odluka o konstitutivnosti naroda Ustavnog suda iz 2000. godine. Ustav BiH sadržava odredbu: *Decisions of the Constitutional Court shall be final and binding.*¹⁰¹ Ova odredba kao i odluka Ustavnog suda BiH znači da se u Bosni i Hercegovini mora obezbijediti i politička zaštita *načela ravnopravnosti konstitutivnih naroda*. U Ustavu BiH ova pravna obaveza ostvaruje se osnivanjem, organizovanjem i funkcioniranjem Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Četvrto, ukidanjem Doma naroda u PSBiH, odnosno napuštanje načela *ravnopravnosti konstitutivnih naroda* povlači za sobom političku nestabilnost u Bosni i Hercegovini. Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa evropskim zajednicama i njihovim državama članicama Bosna i Hercegovina je preuzela pravnu obavezu za održavanje stabilnih političkih prilika. *Međunarodni i regionalni mir i stabilnost, razvoj dobrosusjedskih odnosa i poštivanje ljudskih i manjinskih prava od suštinskog su značaja za proces stabilizacije i pridruživanja. Zaključenje i provođenje ovog sporazuma zavisi od uslova procesa stabilizacije i pridruživanja i zasniva se na pojedinačnim dostignućima Bosne i Hercegovine.*¹⁰² Također, *Bosna i Hercegovina opredijeljena je za nastavak i jačanje saradnje i dobrosusjedskih odnosa s drugim zemljama u regiji.*¹⁰³ Kršenjem ove pravne obaveze odredba o međunarodnom političkom i pravnom kontinuitetu države Bosne i Hercegovine bi postala *nudum ius (golo pravo)*.

Peto, Republika Hrvatska je postala članica NATO saveza, pa je svaki loš politički i pravni položaj hrvatskog naroda u BiH prepreka da Bosna i Hercegovina postane članica NATO-a.

Ukidanje Predsjedništva je protivno Ustavu BiH. Ovaj pravni akt propisuje: *The Republic of Bosnia and Herzegovina, the official name of which shall henceforth be „Bosnia and Herzegovina“, shall continue its legal existence under international law as a state, with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders.*¹⁰⁴ Postavlja se pitanje kakve je pravne prirode ova pravna

101 Član VI stav 5. Ustava BiH: „Odluke suda će biti konačne i obavezujuće“.

102 Član 5. Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje zaključenog između evropskih zajednica i njihovih država te Bosne i Hercegovine.

103 Član 6. Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje zaključenog između Evropskih zajednica i njihovih država, te Bosne i Hercegovine.

104 Član I stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu: „Republika Bosna i Hercegovina, čiji

odredba. Iz glagola na engleskom jeziku *shall* (će) može se zaključiti da je riječ o imperativnoj pravnoj normi. Istina, u nauci međunarodnog javnog prava ne postoji tumačenje pozitivnih propisa o ovoj stvari, nego postoje samo tumačenja šta se smatra državom van pravne norme. Iako je to tako, na osnovu tumačenja ove naučne oblasti moguće je utvrditi šta su po međunarodnom javnom pravu uvjeti za postojanje države kao članice međunarodne zajednice. Polazna osnova je Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora. Ovaj pravni akt sadrži odredbu o *ugovorima koji su ustavni akti međunarodnih organizacija i ugovori usvojeni u krilu neke međunarodne organizacije. Ova konvencija primjenjuje se na svaki ugovor koji je ustavni akt neke međunarodne organizacije, ne dirajući mjerodavna pravila dotične organizacije.*¹⁰⁵

U međunarodnom javnom pravu Povelja je ustav Ujedinjenih nacija. Ovaj pravni akt sadrži imperativne norme na osnovu kojih se može saznati šta je sve potrebno za postojanje države po međunarodnom javnom pravu. To je, prije svega, suverenost spomenuta u okviru načela suverene jednakosti. Drugi uvjet je teritorijalni integritet. Svaka država članica treba da se uzdrži od upotrebe sile ili prijetnje silom, a što je treći uvjet izražen u postojanju oružanih snaga i organa uprave nadležnog za upravne poslove odbrane zemlje.¹⁰⁶ Naredni uvjet su svi pravni akti i norme o svim ljudskim pravima i temeljnim slobodama, među kojima je i aktivno i pasivno biračko pravo svih državljana.¹⁰⁷ Potom su to sve odredbe o pravu državljanstva kao pretpostavci korištenja biračkog prava.¹⁰⁸

Sama ova Bečka konvencija predviđa da se *stranka ne može pozivati na odredbe svog unutrašnjeg prava da bi opravdala neizvršavanje ugovora.*¹⁰⁹ U slučaju države Bosne i Hercegovine, to unutrašnje pravo su odredbe o *amandmanskoj izmjeni Ustava BiH, a ugovor je Međunarodni pakt o građanskim i političkim ljudskim pravima* koji predviđa aktivno i pasivno biračko pravo,¹¹⁰ tako da se ono mora primijeniti i pri izboru članova

će zvanični naziv od sada biti 'Bosna i Hercegovina' će nastaviti sa svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i sa postojećom međunarodno priznatim granicama.“

105 Član 5. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

106 Član 2. Povelje.

107 Degan, Vladimir Đuro, *op. cit.*, str. 179.

108 To su haške konvencije zaključene prije osnivanja UN-a, Konvencije UN-a i Vijeća Evrope.

109 Član 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

110 Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim ljudskim pravima.

Predsjedništva BiH. Pored toga, ova konvencija sadrži odredbu o *teritorijalnoj primjeni ugovora. Ako drukčija namjera ne proističe iz ugovora ili ako nije na drugi način izražena, ugovor veže svaku stranku za čitavo njezino područje.*¹¹¹ Dakle, pri zaključivanju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i Aneksa IV sve ugovorne strane – Republika Hrvatska, Republika Srbija sa statusom države sukcesora Savezne republike Jugoslavije, Bosna i Hercegovina kao pravni sljednik Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine – dogovorile su da ovi sporazumi važe na *cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine*, a što se ostvaruje preko *Predsjedništva BiH*. U tom smislu se u skladu sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim ljudskim pravima mora *ukinuti diskriminacija*¹¹² i omogućiti važenje mirovnog sporazuma za BiH u punom kapacitetu na cijeloj njenoj teritoriji. Ovakva ustavna promjena proizlazi iz načela *pacta sunt servanda*. *Svaki ugovor na snazi veže stranke i one ga moraju izvršavati u dobroj vjeri.*¹¹³ Prema tome, i Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks IV, te opće i partikularno međunarodno pravo UN, Vijeća Evrope itd. Dakle, pozivati se na *odredbu o zabrani derogiranja ljudskih prava i sloboda iz Ustava BiH i nadređenu Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* kao pravni osnov da se ukine Predsjedništvo BiH je pravno pogrešno i bez pravnog osnova.

Ukidanjem Predsjedništva BiH prekršila bi se navedena imperativna norma iz međunarodnog ugovora pod nazivom Ustav BiH iz Aneksa IV na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Dakle, Bosna i Hercegovina bi po međunarodnom pravu prestala postojati. Takav ishod sastoji se od više negativnih posljedica.

Prvo, ukidanjem Predsjedništva BiH nestaje organ koji je predstavljao Republiku Bosnu i Hercegovinu za dogovaranje Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Naime, Aneks IV je međunarodni ugovor sa pravnom prirodom Ustava BiH, pa brisanje odredaba o biranju ovog organa izvršne vlasti znači i promjenu pravne prirode Ustava BiH. On bi i dalje ostao konfederalni Ustav samo sada drugačije pravne prirode. Bosna i Hercegovina bi počela podsjećati na Švicarsku Konfederaciju, jer bi ostalo samo Vijeće ministara kao jedini organ izvršne vlasti na nivou institucija Bosne i Hercegovine. Tako bi se država Bosna i Hercegovina pretvorila u konfederaciju, odnosno savez politički nezavisnih i suverenih država.

111 Član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

112 Član 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim ljudskim pravima.

113 Član 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

Drugo, Bosna i Hercegovina bi izgubila civilnog komandanta oružanih snaga. Po Ustavu BiH *Each member of the Presidency shall, by virtue of the office, have civilian command authority over armed force.*¹¹⁴ Tako bi se reforma odbrane Bosne i Hercegovine ostvarena usvajanjem Zakona o odbrani BiH¹¹⁵ potpuno anulirala. Tome pogoduju i odredbe iz ustava RS i FBiH.

Ustav FBiH sadrži odredbu o uredbi za primjenu oružane sile u vanrednim okolnostima. *Vlada Federacije je ovlašćena donositi uredbu sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kada Parlament Federacije nije u mogućnosti to učiniti. Svaka uredba imat će snagu zakona i ne može derogirati prava i slobode utvrđene ovim ustavom. Svaka uredba prestat će važiti najkasnije istekom tridesetog dana od njenog objavljivanja, s tim da će prestati važiti odmah po ukidanju odlukom Parlamenta ili na kraju desetog dana od njenog objavljivanja, ukoliko je Parlament Federacije u zasjedanju kada je uredba objavljena. Uredba objavljena dok Federacija upotrebljava oružane snage u skladu sa ovim ustavom ostat će na snazi do petog dana sljedeće sjednice Parlamenta Federacije, kada prestaje važiti, osim ako ne bude potvrđena ali ni u kom slučaju neće važiti duže od šest mjeseci.*

*Po isteku roka važenje uredbu se ne može produžavati, uredba se ne može ponovo donositi niti djelimično mijenjati bez odluke Parlamenta Federacije i njegove saglasnosti.*¹¹⁶ Po toj odredbi vidi se da Federacija Bosne i Hercegovine još uvijek ima svoje oružane snage.

I Ustav Republike Srpske određuje da predsjednik u skladu sa Ustavom Republike Srpske i Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonom obavlja poslove iz oblasti odbrane. Predsjednik Republike Srpske odobrava ograničenu upotrebu jedinica Vojske Republike Srpske kako bi se pružila pomoć civilnim vlastima u reagovanju na prirodne katastrofe i nesreće u skladu sa Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine.¹¹⁷

Treće, pretvaranju Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine u države članice konfederalne Bosne i Hercegovine pogoduje i to

114 Član V stav 5. pod tačkom a) Ustava BiH: „Svaki član Predsjedništva će, po svojoj funkciji, imati civilnu komandu nad oružanim snagama.“

115 „Sl. gl. BiH“, br. 88/05.

116 Član 9. Dio 4. o strukturi izvršne vlasti pod B) o izvršnoj vlasti Federacije 3. Podjela izvršnih nadležnosti Ustava FBiH.

117 Član 80. Ustava Republike Srpske.

što svaki entitet ima predsjednika koji bi preuzeo funkcije šefa novonastalih država.

Prema Ustavu FBiH, predsjednik Federacije ima sljedeća ovlaštenja: predstavlja i zastupa Federaciju i šef je federalne izvršne vlasti,¹¹⁸ uz suglasnost oba potpredsjednika Federacije imenuje Vladu Federacije nakon konsultacija sa premijerom ili sa kandidatom za tu funkciju,¹¹⁹ imenuje vladu i kandidate za sudije Ustavnog suda Federacije na prijedlog Visokog i sudskog tužilačkog vijeća u skladu sa Ustavom FBiH, potpisuje odluke Parlamenta Federacije nakon njihovog donošenja u skladu sa Ustavom FBiH, potpisuje i ratificira međunarodne sporazume u ime Federacije, te daje pomilovanja za djela utvrđena federalnim zakonima, osim za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti i genocida.¹²⁰

Predsjednik Republike Srpske je nadležan da predstavlja Republiku; predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsjednika Vlade; predlaže Narodnoj skupštini kandidate za predsjednika i sudije Ustavnog suda na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća; ukazom proglašava zakon u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini. U tom roku predsjednik Republike može zahtijevati od Narodne skupštine da ponovo odlučuje o zakonu, te je dužan proglasiti zakon koji je ponovo usvojen u Narodnoj skupštini; daje pomilovanja; dodjeljuje odlikovanja i priznanja utvrđena zakonom; te obavlja i druge poslove u skladu sa Ustavom.

Predsjednik Republike u skladu sa Ustavom Republike Srpske i Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonom obavlja poslove iz oblasti sigurnosti i odnosa Republike s drugim državama i međunarodnim organizacijama; na prijedlog Vlade predsjednik Republike ukazom postavlja i opoziva šefove predstavništava Republike Srpske u inozemstvu i predlaže ambasadore i druge međunarodne predstavnike Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske, te formira savjetodavna tijela i stručne službe za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.¹²¹

U javnosti Federacije Bosne i Hercegovine predlaže se ukidanje predsjednika i dva potpredsjednika FBiH. Ovakva ustavna promjena ne bi ništa suštinski izmijenila, jer bi i dalje postojao predsjednik Republike Srpske, koji bi ovom entitetu omogućio njegovo pretvaranje u politički nezavisnu državu.

118 Dio IV B 1. član 1. Ustava FBiH.

119 Dio IV B 1. član 1. Ustava FBiH.

120 Dio IV B 3. član 7. pod tačkom a) Ustava FBiH.

121 Član 80. Ustava Republike Srpske.

Četvrto, ukidanjem Predsjedništva BiH nestala bi svaka politička i pravna mogućnost koordinacije između entiteta. Naime, *The presidency may decide to facilitate inter-Entity, coordination on matters not within the responsibilities of Bosnia and Herzegovina as provided in this Constitution, unless an Entity objects in any particular case.*¹²²

Peto, Vijeće ministara BiH je izvršni organ koji se sastavlja, a ne bira, pa po uzoru na Kraljevinu Belgiju entiteti bi se počeli tumačiti kao regije. O takvim političko-teritorijalnim jedinicama postoje i odredbe u Ustavu Švicarske Konfederacije iz 1999. godine, pa bi se u takvoj Bosni i Hercegovini u kombinaciji sa Kraljevinom Belgijom, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine počele shvatati kao politički nezavisne i suverene države u konfederalnoj Bosni i Hercegovini. Važeći Ustav Švicarske konfederacije sadrži odredbu da *Savezni savjet određuje ciljeve i sredstva njene regionalne politike. On planira i koordinira državne djelatnosti. Pravovremeno i sveobuhvatno informira javnost o svojoj djelatnosti, ukoliko to nije u suprotnosti sa važnim javnim ili privatnim interesima.*¹²³ Pri tome se mora imati na umu da su javnopravna ovlaštenja Vijeća ministara BiH mnogo uža nego u današnjoj Švicarskoj Konfederaciji, što bi dalo osnov za konstataciju da je Bosna i Hercegovina labava konfederacija. Takva država sa slabim centralnim organima vlasti u Ustavu BiH je dovoljan pravni osnov da postane savez politički nezavisnih država u konfederalnoj Bosni i Hercegovini koja bi se mogla raspasti u skladu sa načelom *uti possidetis* iz međunarodnog javnog prava i *trajno ostati samo geografski pojam*. Zbog svega toga bi ovaj državni organ postao jedini nosilac konfederalne pravne prirode Ustava BiH.

Šesto, Vijeće ministara bi moralo preuzeti nadležnosti od Predsjedništva BiH u pogledu međunarodnog političkog i pravnog kontinuiteta države Bosne i Hercegovine. To je odredba da Predsjedništvo *representing Bosnia and Herzegovina in international and European organizations and institutions and seeking membership in such organizations and institutions of which Bosnia and Herzegovina is not a member.*¹²⁴

122 Član III stav 4. Ustava BiH: „Predsjedništvo može odlučiti da olakša međuentitetsku koordinaciju u stvarima izvan odgovornosti Bosne i Hercegovine, kao što je predviđeno u ovom Ustavu, osim ako se entitet suprotstavi u bilo kojem posebnom slučaju.“

123 Član 180. Ustava Švicarske Konfederacije.

124 Član V stav 3 pod tačkom c) pod tačkom Ustava BiH: „Predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženjem

U slučaju ove odredbe, sigurno barem jedan, a u slučaju da predsjedavajući Vijeća ministara ili ministar vanjskih poslova BiH bude pripadnik nacionalnih manjina, onda dva konstitutivna naroda ne bi imali svog političkog predstavnika u međunarodnim odnosima Bosne i Hercegovine sa međunarodnim organizacijama, kao što su Ujedinjene nacije, Vijeće Evrope, Evropska unija ili na multilateralnim ili bilateralnim međunarodnim konferencijama.

Sedmo, Ministarstvo vanjskih poslova bi po prirodi poslova počelo samostalno odlučivati o *appointing ambassadors and other international representatives of Bosnia and Herzegovina no more than two-thirds of whom may be selected from the territory of the Federation*. Ovu negativnu posljedicu bilo bi moguće izbjeći samo ako bi u ovom organu uprave postajala i dva zamjenika ministra koji bi ravnopravno sa ministrom zajedno odlučivali o primjenjivanju citirane odredbe. Takvom izmjenom nestala bi hijerarhija u ovom ministarstvu, a što nije osobina nijednog organa uprave i značilo bi da se Bosni i Hercegovini oduzme još jedan atribut državnosti.

Osmo, svi međunarodni sporazumi o ljudskim pravima iz Aneksa I na Ustav BiH će ostati pravno obavezni samo za institucije Bosne i Hercegovine, jer bi entiteti postali punopravni subjekti međunarodnih odnosa.¹²⁵ Međunarodni sporazumi zaključeni nakon izbora održanih u septembru 1996. godine bi ostali pravno obavezni samo za institucije Bosne i Hercegovine.

članstva u takvim organizacijama i institucijama u kojim Bosna i Hercegovina nije član“.

125 To su sljedeći sporazumi: Konvencija za sprečavanje i kažnjavanje zločina genocida iz 1948. godine, Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata iz 1948. godine i Ženevski protokoli I-II iz 1977. godine, Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol iz 1966. godine, Konvencija o nacionalnosti udatih žena iz 1957. godine, Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961. godine, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta rasne diskriminacije iz 1965. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i Fakultativni protokol iz 1966. i 1989. godine, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1968. godine, Međunarodna konvencija o eliminaciji svih vrsta diskriminacije žena iz 1979. godine, Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja iz 1984. godine, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja iz 1987. godine, Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine, Konvencija o pravima radnika na privremenom radu u inozemstvu i članova njihovih porodica iz 1920. godine, Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina iz 1992. godine i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

Deveto, na prvim općim izborima bi se u skladu sa *pravom naroda na samoodređenje i ravnopravnost, te suverene jednakosti* iz Deklaracije o načelima i potpuno završio proces pretvaranja Bosne i Hercegovine u konfederaciju. Ovakva izmjena Ustava BiH, odnosno njegove prirode, može biti osnov da se Bosna i Hercegovina u skladu sa načelom *uti possidetis* potpuno raspadne na manje države, Republiku Srpsku i Federaciju BiH, odnosno kantone.

Deseto, nijedan konstitutivni narod ne bi više mogao uživati zaštitu svog vitalnog interesa u oblasti vanjske politike, jer u Ustavu BiH nema nijedne odredbe šta je to vitalni interes konstitutivnog naroda u institucijama BiH. Ustav BiH sadrži odredbu: *A dissenting Member of the Presidency may declare a Presidency Decision to be destructive of a vital interest of the Entity from the territory from which he was elected provided that he does so within three days of its adoption. Such a Decision shall be referred immediately to the National Assembly of the Republika Srpska, if the Declaration was made by the Member from that territory; to the Bosniac Delegates of the House of Peoples of the Federation, if the Declaration was made by the Bosniac Member; or the Croat Delegates of that body, if the declaration was made by the Croat Member. If the declaration is confirmed by a two-thirds vote of persons within ten days of the referral, the challenged Presidency Decision shall not take effect.*¹²⁶

Jedanaesto, na osnovu odredbe *The Constitutional Court shall uphold this Constitution*¹²⁷ Ustavni sud bi počeo pružati sudsku zaštitu konfederalnom Ustavu BiH.

Dvanaesto, svi zakoni u BiH bi se prešutno pretvorili u pravne akte konfederalne pravne prirode, koje ipak ne bi trebalo ratificirati kao u klasičnim konfederacijama sa jednim domom u zakonodavnoj vlasti.

Trinaesto, odredba *It shall remain a Member State of the United Nations and may as Bosnia and Herzegovina maintain or apply for mem-*

126 Član V stav 3. pod tačkom d) Ustava BiH: „Član Predsjedništva koji je protiv može proglasiti predsjedničku odluku destruktivnom po vitalni interes entiteta iz koga je izabran pod uvjetom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu objavu dao član sa te teritorije bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu objavu dao bošnjački član ili hrvatskim članovima tog tijela, ukoliko je tu objavu dao hrvatski član. Ukoliko se ta objava potvrdi dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporena odluka Predsjedništva neće stupati na snagu.“

127 Član VI stav 3. Ustava BiH: „Ustavni sud će štiti ovaj Ustav“.

*bership in organisations within the United Nations system or other international organisations*¹²⁸ bi *de lege ferenda* dobila konfederalnu pravnu prirodu. Takav put otvara mogućnost da Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine postanu punopravni subjekti međunarodnih odnosa istovremeno sa institucijama Bosne i Hercegovine. Tako bi se međunarodni politički i pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine ostvarivao preko institucija Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.

128 Član 1. stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu: „Ostat će država članica Ujedinjenih nacija i kao Bosna i Hercegovina može zadržati ili prijaviti se za članstvo u organizacijama u sistemu Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija.“