

## **USTAV BOSNE I HERCEGOVINE I NJEGOVE KARAKTERISTIKE**

Željko Todorović

Visoka škola poslovno-tehničkog obrazovanja u Doboju, Ozrenskih srpskih brigada 5A, 74000  
Doboj, Bosna i Hercegovina, zeljkot53@gmail.com

### **SAŽETAK**

Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH je po mnogo čemu specifičan u odnosu na opšti pojam ustava, kao najvišeg pravnog akta, što je njegova osnovna karakteristika. Ustav BiH po svom nastanku je samo jedan od jedanaest Aneksa tog Sporazuma. Zbog toga takav Ustav i nije Ustav sa stanovišta ustavnog i međunarodnog prava, već je riječ o jednom nametnutom, podarenom, oktruisanom Ustavu, bolje reći jednom multilateralnom međunarodnom ugovoru. Takav Ustav nije nastao kao rezultat političke volje naroda u BiH, već kao produkt volje međunarodne zajednice. Od potpisivanja Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, 14. decembra 1995.god. poznatog kao tzv. Dejtonski sporazum i Dejtonski ustav, pa do danas, taj Ustav je predmet analize kako u BiH, tako i u susjednim i drugim zemljama u svijetu. Ustav BiH je i sa formalnog i sa materijalnog aspekta nepotpun i specifičan pravni akt, kojim je utemeljen jedan od najstroženijih oblika državnog uređenja u svijetu, što je takođe jedna od karakteristika tog Ustava. Dejtonski ustav BiH ima i niz drugih karakteristika-nedostataka: on nije urađen po uobičajenom formalno-pravnom modelu, odnosno dogmatsko-pravnom metodu, brojni su termini neadekvatni u ustavnom tekstu, pojedine pravne norme su nedorečene, a ima mnoštvo i drugih nereguliranih pitanja i pravnih praznina, što je sve otvaralo brojne dileme i različita tumačenja pojedinih odredbi Ustava od strane političkih subjekata pa i pravnih teoretičara u BiH i šire. Pojedine pravne norme koje nisu mogli objasniti „slovom Dejtona“, pojedini teoretičari i prestavnici međunarodne zajednice, objašnjavali su „duhom Dejtona“. Izmjene Ustava BiH vršene su uglavnom putem nametanja od strane Visokih predstavnika u BiH, a što je uticalo i na promjene njenog državnog uređenja (prenos nadležnosti sa entiteta na institucije BiH). Iako je proteklo puno vremena od potpisivanja Dejtonskog sporazuma i donošenja Ustava BiH, to je i danas vrlo aktuelna tematika u BiH i šire. Bez obzira na sve nedostatke i slabosti Ustav BiH ima i svoje pozitivne strane, o čemu će više riječi biti u samom radu. U radu će pored uvoda biti obrađena i sledeća pitanja: karakteristike ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, administrativna podjela Bosne i Hercegovine, nadležnosti Bosne i Hercegovine, specifičnosti političkog i ekonomskog sistema BiH, ograničenje suvereniteta BiH, sa zaključkom na kraju rada. U radu će se dati odgovori na vrlo aktuelna pitanja, kako u proteklom periodu tako i danas, da li Ustav BiH treba mijenjati, je li zaustavljen prenos nadležnosti sa entiteta na institucije BiH, da li je moguć povrat prenesenih nadležnosti sa institucija na entitete, kao i druga pitanja karakteristična za Ustav BiH.

**Ključne riječi:** Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, ustav, ustavno uređenje, suverenitet, suverenitet BiH, međunarodna zajednica.

### **UVOD**

Ustav BiH je u stvari Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma o miru za BiH, što je svakako jedna od najznačajnijih karakteristika Ustava BiH. Riječ je o jednom nametnutom (oktruisanom) Ustavu, odnosno jednom multilateralnom međunarodnom sporazumu, koji nije produkt volje naroda BiH, već produkt volje međunarodne zajednice. Takav Ustav nije Ustav ni u materijalnom,

ni u formalnom smislu, što je takođe karakteristika tog Ustava. Tim Sporazumom (Ustavom) formirana je jedna složena državna zajednica sa dva entiteta, a nakon arbitraže za Brčko i Brčko distrikta BiH, bez određenja oblika državnog uređenja, kao i oblika vladavine, a njen pun naziv bio je samo Bosna i Hercegovina. Po potpisivanju tog Sporazuma BiH je imala više konfederalnih u odnosu na federalne elemente, ali je kasnije prenosom ovlaštenja sa entiteta na institucije BiH, uglavnom nametanjem ovlaštenja od strane visokih predstavnika, BiH bila sve bliža federaciji, što predstavlja još jednu od karakteristika ustavnog uređenja BiH. Još jedna od bitnijih karakteristika Ustava BiH je da je njen suverenitet, kako unutrašnji tako i spoljašnji dosta upitan, jer najvišu (vrhovnu vlast) nema država, već visoki predstavnik kome su Bonskim ovlaštenjima data prava da mijenja i dopunjuje zakone, Ustav, smjenjuje izabrane zvaničnike, umjesto da provode aktivnosti utvrđene Aneksom 10 Opšteg okvirnog sporazuma o miru za BiH. Imajući to u vidu pojedini pravni teoretičari smatraju BiH svojevrsnim protektoratom i državom sa izrazito ograničenim suverenitetom i specifičnim oblikom međunarodne zavisnosti, što je takođe jedna od karakteristika Ustava BiH. Postoje i brojne druge specifičnosti (karakteristike) Ustava BiH, a koje su detaljnije navedene i obrađene u samom radu.

### **USTAV BOSNE I HERCEGOVINE I NJEGOVE KARAKTERISTIKE**

Jedna od bitnih karakteristika ustavnog uređenja BiH jeste da je ustavno pravna materija regulisana međunarodnim ugovorom, Aneksom 4. Opšteg okvirnog sporazuma o miru za Bosnu i Hercegovinu, pa je Ustav BiH po mnogo čemu specifičan u odnosu na opšti pojam ustava, kao najvišeg pravnog akta.

Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma o miru za Bosnu i Hercegovinu (Ustav Bosne i Hercegovine) po svom nastanku je samo jedan od jedanaest aneksa tog Sporazuma. Zbog toga, takav Ustav i nije ustav sa stanovišta teorije prava, ni sa stanovišta ustavnog i međunarodnog prava, već je riječ o jednom "nametnutom", "podarenom" ustavu, odnosno multilateralnom međunarodnom ugovoru, tako da je BiH svoj ustav dobila na jedan „netipičan“ način i po prvi put je postala suverena država (Kuzmanović i Karan, 2015).

Većina pravnih teoretičara u Bosni i Hercegovini, odnosno Republici Srpskoj i šire identičnog su stava prema kojem je tzv. Dejtonski ustav "nametnuti" ili "podareni" ustav (S. Savić, P. Kunić, N. Poplašen, S. Smiljko, S. Branko i dr.), kojim je, kako to ističu S. Sokol i Smerdel B. utemeljen vjerovatno najsloženiji oblik državnog uređenja koji je do danas poznat u svijetu i on nije nastao kao rezultat političke volje njenih naroda (Srba, Hrvata, Bošnjaka i ostalih), već kao produkt volje međunarodne zajednice (Sokol i Smerdel, 1998).

To je ustav samo po imenu, jer on nema niz osobenosti i elemenata koje mora da ima svaki ustav (Kuzmanović, 1999), pa je on i sa formalnog i sa materijalnog aspekta nepotpun i specifičan pravni akt. Osim navedenih slabosti, Dejtonski ustav ima i niz drugih nedostataka koji se u osnovi mogu svrstati u nedostatke formalne i materijalne prirode, kao što su: tim Ustavom se ne reguliše kompletna ustavnopravna materija (npr. ekonomsko-socijalno uređenje); on nije izrađen po uobičajenom formalno-pravnom modelu, odnosno dogmatsko-pravnom metodom; brojni su termini neadekvatni u ustavnom tekstu; pojedine pravne norme su nedorečene, a ima i mnoštvo nereguliranih pitanja i pravnih praznina; na kraju, i način njegovog donošenja u najmanju ruku nije uobičajan.

Ustavom Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je utvrđena kao složena država koja svoje postojanje temelji na međunarodnom, a ne na državnom (ustavnom pravu), kao ogromna većina zemalja u svijetu.

Ustavom Bosne i Hercegovine (čl. 1.) uspostavljen je kontinuitet nove državne tvorevine sa prethodnom. Međutim, nejasno je o kojoj je to prethodnoj državi riječ. Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina, kao jedna od šest federalnih jedinica bivše SFRJ, ni u u času njenog raspada nije bila samostalna država sa međunarodnim subjektivitetom. Međutim, ta i takva država je nestala još 1991. godine kada su se na prostoru bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine konstituisale Republika Srpska i Herceg Bosna. Na preostalom dijelu Bosne i Hercegovine, krnja Skupština Bosne i Hercegovine proglasila je Bosnu i Hercegovinu kao Republiku Bosnu i

Hercegovinu, a koju je priznao jedan broj zemalja u svijetu. Bilo je to fiktivno proglašena unitarna republika na prostoru koji ona nije pokrivala.

Međutim, bez obzira na to, članom 1. Ustava Bosne i Hercegovine je predviđeno da će “Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime biti Bosna i Hercegovina, nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom prema ovim odredbama i sa svojim sadašnjim međunarodno priznatim principima“. Dakle, nova državna zajednica ima međunarodni kontinuitet na prethodnoj pretežno fiktivnoj državi, a unutrašnjeg kontinuiteta nema, što Ustav Bosne i Hercegovine i utvrđuje. Prema tome, teško se može objektivno govoriti o kontinuitetu dvije države. Realnije je i naučno objektivnije tumačenje da je formalno i suštinski prekinut kontinuitet sa prethodnim ustavno pravnim sistemom prethodne Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, kao i kasnije (samoproglashene) Republike Bosne i Hercegovine. To pogotovo što je teritorija bivše Bosne i Hercegovine podijeljena (mnogo ranije) na dvije priznate države: Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine, što je takođe jedna od karakteristika BiH.

Ustavom Bosne i Hercegovine je predviđeno da je Bosna i Hercegovina sastavljena od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, a nakon arbitraže za Brčko i Brčko distrikta BiH.

Tim Ustavom su oba entiteta dobila (u stvari potvrdila) nadležnosti i ovlaštenja koja su imali (Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine) kao međunarodno priznate teritorijalne cjeline.

Pojam “entitet“ u ustavnopravnu (državnopravnu) oblast uveden je Dejtonskim mirovnim sporazumom, odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine. Sama riječ entitet, potiče od latinske riječi *ens*-biće *esse*-biti, što označava bitnost nečega, suština, važnost, nešto što postoji. Entitet, kao činilac nekog državnog saveza je bitan, konstitutivni dio tog državnog saveza. Konstitutivnost entiteta je osnovna, suštinska razlika u odnosu na druge oblike teritorijalne organizacije države, kao što su: regije, oblasti, pokrajine, područja, okruzi itd. Ono što entitet čini karakterističnim u ustavnom pravu jeste njegovo svojstvo da vrši jedan dio državne vlasti. Entitet funkcionise kao dio države sa dvostrukom ulogom: a) izraz je nacionalne suverenosti i b) oblik je vršenja državne vlasti, mada nije uobičajeno da se države, bez obzira na stepen njihove samostalnosti nazivaju entitetima.

Jedna od sledećih karakteristika Ustava Bosne i Hercegovine jeste da tim ustavom nije utvrđen oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, kao ni oblik vladavine. Sa oblikom (tipom) državnog uređenja usko je vezano i pitanje suverenosti Bosne i Hercegovine kao države. Analizom Ustava BiH da se zaključiti da se nesporno radi o složenoj državnoj zajednici, koja se može okvalifikovati kao konfederalno-federalna državna zajednica, koja je po potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma bila bliža konfederaciji, ali je sa prenosom nadležnosti sa entiteta na institucije BiH ona postajala sve bliža federalnoj državnoj zajednici. Pojedini pravni teoretičari su je po potpisivanju navedenog Sporazuma smatrali i realnom unijom. Autor ovog rada je u svojoj knjizi *Oblici državnog uređenja sa posebnim osvrtom na BiH*, taksativno naveo elemente konfederacije, federacije i realne unije u ustavnom uređenju BiH (Todorović, 2016). Istraživanja koje je autor proveo u RS i Federaciji BiH u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja, ukazuju da tumačenje Ustava BiH svak vrši na svoj način, po svojoj želji (federacija, konfederacija, država i sl.) umjesto isticanja da oblik državnog uređenja i oblik vladavine u BiH nije Ustavom određen.

Ustavom BiH nije izričito utvrđeno da su entiteti federalne jedinice, ali iz sadržaja njihovih nadležnosti, političko-pravnog i teritorijalnog aspekta da se zaključiti da se radi o federalnim jedinicama u unutrašnjoj strukturi BiH, sa vlastitom teritorijom, visokim stepenom samostalnosti i mnogim drugim državotvornim elementima. Građani Bosne i Hercegovine mogu imati državljanstvo Bosne i Hercegovine i državljanstvo država članica (entiteta). Osim državljanstva Bosne i Hercegovine državljani BiH mogu imati i državljanstvo druge država, ukoliko postoji bilateralni sporazum sa tim državama i koji je odobrila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Mogućnost dvojnog državljanstva, takođe govori o tome da je Bosna i Hercegovina blijeda slika države, što predstavlja tanki sloj izdvojene vlasti iz entiteta (država članica) i dat uniji (Bosni i Hercegovini), tek toliko da može dobiti ime, makar i labave države (Kunić, 1997).

Jedna od karakteristika Ustava BiH jeste da su u Ustavu Bosne i Hercegovine utvrđeni demokratski principi na kojima se temelji državno (ustavno) uređenje Bosne i Hercegovine (princip demokratske države, princip vladavine prava i princip slobodnih i demokratskih izbora).

Princip demokratske države, koji u osnovi znači da će se Bosna i Hercegovina izgrađivati kao demokratska država ili zajednica u kojoj su svi ljudi ravnopravni i u kojoj neće biti diskriminacije po bilo kojoj osnovi i gdje se neće ugrožavati prava i slobode, odnosno gdje će biti uvažene etničke posebnosti (jezik, pismo, običaji i dr.);

Princip vladavine prava (djelovanje po zakonu) kao model pravne države, bez koje je nezamisliv svaki savremeni demokratski sistem. Polazeći od osnovnog postulata u regulisanju društvenih odnosa, sve je slobodno što izričito nije zabranjeno – koncept pravne države uokviruje univerzalna prava i slobode, kao realne granice do koje vlast prostire svoje ingerencije. Pravo i zakon treba da vladaju, a ne volja pojedinaca ili bilo koje grupe.

Princip slobodnih i demokratskih izbora, koji obuhvata grupu prava, sloboda i elemenata demokratske i pravne države. To su prije svih sloboda političkog udruživanja i organizovanja (politički pluralizam), sloboda okupljanja, zbora i dogovora, slobodni opšti i jednaki izbori, kao i uvažavanje mnoštva različitih interesa pojedinaca i organizovanih grupa (saveza, stranaka, partija, udruženja građana i drugih vidova interesnog organizovanja).

Osim navedenih, u Ustavu Bosne i Hercegovine postoje i drugi principi, stim da oni nisu eksplicitno utvrđeni u Ustavu Bosne i Hercegovine odnosno tačkom “Demokratski principi“, već se mogu izvesti iz sadržaja ustavnog teksta, kao npr. princip građanske suverenosti ili princip univerzalnosti i standarda prava i sloboda građana, po kome se građanska prava ne ostvaruju po lokalnim, regionalnim pa ni državnim, već po međunarodnim standardima.

Jedna od karakteristika Ustava Bosne i Hercegovine jeste i posebno isticanje potreba obezbjeđivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda zašto se može naći objašnjenje u činjenici, da se u državama članicama i u cijeloj Bosni i Hercegovini vodio brutalan građanski rat u kome je bilo drastičnih narušavanja ljudskih prava i sloboda. Tako se, u stavu 1. člana 2. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da će “ Bosna i Hercegovina i oba entiteta obezbijediti najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“, te da će “u tom cilju postojati Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kako predviđa Aneks VI Opšteg okvirnog sporazuma“. Ustavom Bosne i Hercegovine (članom 2. stavom 2.) je utvrđeno da će se “prava i slobode koje određuje Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli primjenjivati direktno u Bosni i Hercegovini. Te će odredbe imati prioritet (tj. suprematiju) nad svim drugim zakonima.“

U pogledu primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, postoji jedna specifičnost. Ona se ogleda u činjenici da se u Bosni i Hercegovini Evropska konvencija direktno primjenjuje, jer je Bosna i Hercegovina pristupila Vijeću Evrope tek 24. aprila 2002. godine.

Još u Dejtonu, prilikom izrade Opšteg okvirnog sporazuma za mir, bilo je sasvim izvjesno da Bosna i Hercegovina neće tako brzo postati član Vijeća Evrope, pa je na naprijed navedeni način bilo jedino moguće obezbijediti efektivnu zaštitu ljudskih prava i sloboda po evropskim standardima, za razliku od ostalih evropskih zemalja (Savić, 2003).

I Ustavni sud Bosne i Hercegovine (u predmetu br. 5/98) stao je na stanovište da navedena Konvencija ima prednost čak i nad Ustavom Bosne i Hercegovine, što je s obzirom na karakter ustava kao pravnog akta, kao i ustavnih odredbi o tome, teorijski – pravno dosta labavo rješenje.

U svakom slučaju prenatlažena je primjena Evropske konvencije u BiH, jer je to u Ustavu BiH, Aneksu 4 Dejtonskog sporazuma već navedeno, pa to predstavlja svojevrsnu tautologiju. Osim pomenutih nedostataka, Ustav Bosne i Hercegovine svakako ima i svojih pozitivnosti. Kako je već rečeno on se temelji na nizu demokratskih vrijednosti i principa kojima se omogućuje ostvarivanje demokratskog razvoja Bosne i Hercegovine i njenih entiteta.

Jedno od osnovnih obilježija Dejtonskog mirovnog sporazuma i Ustava BiH leži u činjenici da je taj Sporazum zaustavio četverogodišnji rat u BiH, obezbijedio mir i obezbijedio da svi građani BiH pod jednakim uslovima uživaju načelno prava i slobode, a što je ugrađeno i u Ustavu BiH.

„Pravila o pravima i slobodama ljudi su vrhunac razvoja istorije prava i jedan od najvećih civilizacijskih dostignuća“, što je bila jedna od ideja Dejtonskog mirovnog sporazuma (Rudolf i Penjak, 2014).

Ustav Bosne i Hercegovine je pretrpio više izmjena, ali su i one, nažalost kao i sam Ustav u većini “nametnute“ od strane visokih predstavnika u Bosni i Hercegovini, shodno njihovim Banskim ovlaštenjima. Postavlja se pitanje, da li su potrebne promjene Ustava BiH? Odgovor je, naravno da jesu, jer su i stabilniji ustavi podložni promjenama za protok vremena od dvije, tri decenije, kao što je to slučaj sa Ustavom BiH. Međutim, za promjene i reformu Ustava, kao i drugih reformi u BiH nema konsenzusa među njenim konstitutivnim narodima i političkim partijama.

BiH je jasnog opredjeljenja za evroatlanske integracije koje podržava većina stanovništva BiH, ali BiH na tom putu ima niz neriješenih pitanja, koje reformisani Ustav BiH i druge reforme društvenog sistema treba da riješe.

## **USTAVNA OGRANIČENJA SUVERENITETA BOSNE I HERCEGOVINE**

U Ustavu Bosne i Hercegovine postoji nekoliko odredbi kojima se ukazuje na suverenost Bosne i Hercegovine. Tako u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine stoji da je Bosna i Hercegovina suverena i politički nezavisna, što nema obavezujuću snagu, “jer preambula nije sastavni dio ustava u užem smislu riječi” i označava “ideološko političke ciljeve, koje treba da ostvari ustav”, pa su to “čiste deklaracije” (Popović, 1977).

Osim preambule, u članu 3. Ustava Bosne i Hercegovine utvrđena je mogućnost da Bosna i Hercegovina preuzme nadležnost i u drugim poslovima koji su pored ostalog nužni za očuvanje njenog suvereniteta. Takođe, u članu 5. Ustava Bosne i Hercegovine stoji obaveza za sve oružane snage u Bosni i Hercegovini da djeluju u skladu sa njenim suverenitetom, a u članu 6. istog Ustava propisana je nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da odlučuje, da li je odluka jednog od entiteta da uspostavi paralelne odnose sa susjednim zemljama u skladu sa Ustavom i odredbama koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

I bez suptilnije analize navedenih ustavnih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, može se zaključiti “da je “kvalitet” suvereniteta Bosne i Hercegovine, unutrašnji i vanjski, upitan u nekim svojim vidovima.” (Pobrić, 2000). Posmatrano sa stanovišta unutrašnje suverenosti, očito je vidljivo da je državna vlast podijeljena, tako da u određenim oblastima najviša vlast pripada entitetima i kantonima, a ne državi, Entiteti nisu određeni kao države, mada imaju sve državotvorne elemente, kao npr. države u SAD. Upitna je i nezavisnost i pravna neograničenost državne vlasti. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, nosioci suvereniteta su njeni konstitutivni narodi, Bošnjaci, Srbi i Hrvati, zajedno sa ostalim narodima, kao etničke zajednice. Suvereni organ po Ustavu Bosne i Hercegovine jeste Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, u kojoj s obzirom na proceduru odlučivanja prevlast ima Dom naroda, u odnosu na Predstavnički dom. Zbog evidentnih teškoća u radu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao i drugih institucija Bosne i Hercegovine, parlamentarnu (zakonodavnu), kao i izvršnu vlast “supstituiru u određenoj mjeri Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini kao “rezervni” i “privremeni” zakonodavac. Ma koliko “privremena” ili “rezervna” zakonodavna funkcija Visokog predstavnika, kratkoročno posmatrano, bila i korisna i nužna, to produkuje tzv. “oslabljeni (ograničeni) suverenitet” Bosne i Hercegovine, koji je za sada “više fiktivni, nego materijalni”.

Taj “oslabljeni” (ograničeni) unutrašnji suverenitet, svakako utiče i na spoljašnji suverenitet Bosne i Hercegovine kao države, mada međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine i njena jednakost kao međunarodnog subjekta u odnosu na ostale države nije upitna. Ona može slobodno i ravnopravno zaključivati ugovore s drugim državama. Međutim, i entiteti u Bosni i Hercegovini, a što je predviđeno Ustavom Bosne i Hercegovine (član 3, tačka 2. d) mogu da sklapaju sporazume sa državama (međudržavne sporazume) i sporazume sa međunarodnim organizacijama (međunarodne sporazume) uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što potvrđuje da su i entiteti u Bosni i Hercegovini subjekti međunarodne diplomatije i međunarodnog prava, te da postoji tzv. podijeljeni suverenitet između Bosne i Hercegovine i njenih entiteta.

O suverenitetu BiH vodile su se brojne rasprave, posebno na temu, od kada je BiH postala suverena država? Sva tumačenja da je BiH u ranijim periodima svog postojanja bila suverene država su neosnovana, jer je tek Dejtonskim ustavom BiH postala suverena država.

Suverenost BiH je posebno upitna i iz razloga što su sve bitne poluge vlasti u državama članicama (entitetima). BiH ima spoljni kontinuitet dodijeljen Ustavom i nadležnostima spoljnog karaktera što jasno upućuje na to da je BiH međunarodni subjekt ograničenog kooperativnog ili podijeljenog suvereniteta. I članice države koje tvore BiH imaju potpun unutrašnji, ali ograničeni spoljni suverenitet (Kuzmanović, 1999). Dakle, posmatrajući ustavnopravnu poziciju Bosne i Hercegovine, kao jednu od njenih karakteristika, nedvosmisleno se može izvesti zaključak, da je BiH država sa izrazito ograničenim suverenitetom i specifičnim oblikom međunarodne zavisnosti (Todorović, 2017). Ako se pod pojmom suverena vlast podrazumijeva najviša, vrhovna vlast, onda se logično postavlja pitanje, koliko je BiH sa Visokim predstavnikom u BiH suverena država i može li ona kao takva u Evropsku uniju, kojoj po svim istraživanjima teži većina stanovništva u BiH. Imajući sve ovo u vidu pojedini pravni teoretičari smatraju BiH i svojevrsnim protektoratom, iako ona nema elemente protektorata.

### **PRENOS NADLEŽNOSTI SA ENTITETA NA INSTITUCIJE BiH i EVENTUALNA MOGUĆNOST NJIHOVOG POVRATA**

U Ustavu BiH, u članu 3.1. navedene su nadležnosti institucija BiH i nadležnosti entiteta. Taksativno su navedene sve nadležnosti koje pripadaju BiH, a to su: spoljna politika, vanjsko trgovinska politika, carinska politika, monetarna politika i druge nadležnosti utvrđene tim članom. Ustavom BiH su data široka ovlašćenja i entitetima u BiH i utvrđeno je da sve ono što ne pripada institucijama BiH, pripada entitetima. Entiteti posjeduju značajan suverenitet, postoji entitetsko državljanstvo i mogućnost dvojnog državljanstva, ukoliko je zaključen međunarodni ugovor sa određenom državom. (najčešće se tu radi o dvojnog državljanstvu sa R Srbijom i R. Hrvatskom).

Ustavom je ostavljena mogućnost entitetima da sklapaju sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, uz saglasnost Parlamentarne skupštine. Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti da se za određene sporazume takva saglasnost i ne traži.

Prenos nadležnosti i pitanje povrata prenesenih nadležnosti je pitanje kojim se u posljednjoj deceniji, a posebno u posljednje vrijeme bave političke partije i institucije u Republici Srpskoj i BiH. Prenosom nadležnosti sa entiteta na institucije BiH slabi se državornost entiteta (posebno Republike Srpske), a vrši se i promjena državnog uređenja BiH, kako je to već navedeno. Pojedini pokazatelji ukazuju kako je vršen prenos tih nadležnosti: Prema podacima iz 2009.god. sa RS na institucije BiH preneseno je 68 nadležnosti, a u materijalu NSRS od 26.01.2022. god. navodi se da su visoki predstavnici u BiH donijeli 950 odluka, 338 normativnih akata i sa svojih položaja smijenili 187 ljudi, od čega je samo u jednom danu bivši Visoki predstavnik Pede Ešdaun 2004.god. smijenio 59 srpskih zvaničnika, uglavnom iz SDS, što je nezabilježeno u svijetu. Bonska ovlaštenja koje koriste visoki predstavnici nisu ustavna kategorija, već ih je donio Savjet za implementaciju mira (fazonni PIK), poslije donošenja Dejtonskog ustava.

Ono što mnoge građane u RS interesuje jeste, kakve su mogućnosti povratka prenesenih nadležnosti sa institucija BiH na entitete?

To pravno nije nemoguće, ali je to dosta neizvodljiv proces, jer je većinu nametnutih ustavnih odredbi i zakona od strane visokih predstavnika usvojila Parlamentarna Skupština BiH, koja bi se trebala izjasniti o povratu tih nadležnosti na entitete, zašto nema konsenzusa ni političke volje političkih partija iz Federacije BiH. Protiv povratka nadležnosti sa institucija BiH na entitete je i međunarodna zajednica koja zahtjeve za povrat nadležnosti smatra secesionističkim i rušenjem institucija BiH.

### **ZAKLJUČCI**

Bosna i Hercegovina kao jedna od šest federalnih jedinica bivše SFRJ se posljednja konstituisala kao država. Bitna karakteristika ustavnog uređenja BiH jeste da je ustavnopravna materija regulisana Aneksom 4. Opšteg okvirnog sporazuma o miru tzv. Dejtonskim ustavom. Tim Ustavom uspostavljena je jedna veoma složena državna zajednica, ali to je bila cijena da se u

BiH okonča rat i obezbijedi mir. Složenost BiH ne bi trebala da bude smetnja njenom razvoju, što najbolje potvrđuje Ustav i razvoj Belgije kao države, a koja je po svojoj strukturi i uređenju najbliža BiH. Ustav BiH je nametnuti (oktruisani) Ustav, nametnut od strane međunarodne zajednice, koji nažalost do danas nije pretrpio potrebne promjene, izuzev promjena koje su nametali visoki predstavnici u BiH, a upitno je koliko su te promjene bile usmjerene u pravcu potrebne ustavne reforme. Te nametnute ustavne promjene uticale su i na izmjene državnog uređenja BiH. U tom pravcu išle su i odluke Ustavnog suda BiH, koje su bile više političke a manje pravne.

Pored navedenih bitnih karakteristika (specifičnosti) ustavnog uređenja BiH postoje i druge karakteristike navedene i šire obrazložene u samom radu.

## LITERATURA

- Kunić, P. (1997). *Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom*. Banja Luka, BiH.
- Kuzmanović, R. (1999). *Ustavno pravo*. Banja Luka, BiH.
- Kuzmanović, R. i Karan, S. (2015). *Ustavno pravo*. Apeiron, Banja Luka.
- Popović, M. (1977). Izgradnja i funkcionisanje pravnog sistema RS. *U Zborniku referata sa naučnog skupa*, Banja Luka, BiH.
- Pobrić, N. (2000) *Ustavno pravo*. Mostar, BiH.
- Rudolf, D. i Penjak, R. (2014). *Međunarodna org.evrop.sigurnost odbrambeni concept*. Hrvatska akademija umjetnosti, Split, Hrvatska.
- Savić, S. (2003). *Dejtonska BiH*. Banja Luka, BiH.
- Sokol, S. i Smerdel, B. (1998). *Ustavno pravo*. Zagreb, Hrvatska.
- Todorović, Ž. (2016). Oblici državnog uređenja sa posebnim osvrtom na BiH. Vptš Doboj, BiH.
- Todorović, Ž. (2017). *Suverenost državne vlasti s posebnim osvrtom na BiH*. Vptš, Doboj, BiH.

## **THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Željko Todorović

College of Business and Technical Education in Doboj, Ozrenskih srpskih brigada 5A, 74 000  
Doboj, Bosnia and Herzegovina, [zeljkot53@gmail.com](mailto:zeljkot53@gmail.com)

### **ABSTRACT**

The Constitution of Bosnia and Herzegovina, i.e., Annex 4 of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina is in many ways specific in relation to the general notion of the constitution, as the highest legal document, which is its basic characteristic. The Constitution of BiH, by its very nature, is only one of the eleven Annexes to that Agreement. That is the reason why such a Constitution is not really a Constitution from the point of view of constitutional and international law, but it is an imposed, obtruded and octroized Constitution, or rather a multilateral international agreement. Such a Constitution was not created as a result of the political will of the people in BiH, but as a product of the will of the international community. Since the signing of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, on December 14, 1995, also known as the Dayton Agreement and the Dayton Constitution, to this day, the Constitution of Bosnia and Herzegovina is the subject of analysis in BiH itself, as well as in neighboring and other countries in the world. The Constitution of BiH is, both formally and materially, an incomplete and specific legal act, which established one of the most complex forms of state organization in the world, which is also one of the characteristics of that Constitution. The Dayton Constitution of BiH has other characteristics-shortcomings: it was not created according to the usual formal-legal model, i.e. dogmatic-legal method, many terms are inadequate in the constitutional text, some legal norms are vague, and there are many other unresolved issues and legal emptiness, which all opened numerous dilemmas and different interpretations of certain provisions of the Constitution by political entities and even legal theorists in BiH and beyond. Certain legal norms that could not be explained by "the letter of Dayton", some theorists and representatives of the international community, explained by "the spirit of Dayton". Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina were imposed mainly through the Office of the High Representative (OHR) in BiH, which also affected changes in its state polity (transfer of competencies from the entities to BiH institutions). Although a lot of time has passed since the signing of the Dayton Agreement and the adoption of the Constitution of BiH, it is still a very current topic in BiH and beyond. Regardless of all the shortcomings and weaknesses, the Constitution of BiH has its positive sides, which will be discussed in more detail in the paper. In addition to these introductory considerations, the paper will address the following issues: characteristics of the constitutional order of Bosnia and Herzegovina, administrative division of Bosnia and Herzegovina, competencies of Bosnia and Herzegovina, specifics of the political and economic system of BiH, limitation of BiH sovereignty. The paper will provide answers to very current questions, both in the past and today, whether the Constitution of BiH should be changed, whether the transfer of competencies from the entities to the BiH institutions has been stopped, whether it is possible to return the transferred competencies from the institutions to the entities, as well as other issues specific to the BiH Constitution.

**Keywords:** The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, constitution, constitutional order, sovereignty, sovereignty of BiH, international community.