

PRAVNA PRIRODA ENTITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

NATURE OF LEGAL ENTITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Almasa Zubović

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

SAŽETAK

Tema ovog naučnog rada predstavlja problem koji u naučnom smislu nije lako rješiv sa stanovišta prava, jer predstavlja nešto novo u načinu konstituisanja jedne suverene, nezavisne, međunarodno priznate države u međunarodnom pravu, zbog veoma čestog uplitanja politike na prvom mjestu međunardne i prava koje treba sa svakog aspekta da normira, obrazloži, opravda i primjeni političke odluke koje su donešene, ne pozivajući se na do tada stvorene, poštovane i primjenjive pravne norme.

Proučavanje ove teme podstaknuto je aktuelnošću iste i željom da se na osnovu rezultata dosadašnjih istraživanja pronađe zadovoljavajući odgovor.

Naučni rad je podijeljen u četiri poglavlja. U prvom poglavlju obradila sam genezu pravne prirode nastanka BIH kao samostalne suverene države (ex države SFRJ) i priznanje BIH od strane UN-a i drugih država (načina i uslova priznanja po međunarodnom pravu). U drugom poglavlju analizirali smo donošenje Ustava BIH, kao sastavnog dijela Deytonskog mirovnog sporazuma. Treće poglavlje objašnjava pojam federacije sa stanovišta prava uz komparaciju njegovih elemenata u odnosu na državu BIH i konačno četvrto poglavlje prikazuje funkcionisanje BIH kao jedinstvene države u čijem se sastavu nalaze dva entiteta i to: FBiH (51%) i Republika Srpska (49 %), odnosno razloge njihovog nastanka i njihovu pravnu prirodu.

Ključne riječi: država, ustav, federacija, entitet.

Key words: country, constitution, federation, entity.

ABSTRACT

The theme of this scientific work is a problem in the scientific sense is not easily resolved from the point of law, because it represents something new in the way of constituting a sovereign, independent, internationally recognized state in international law, because of the very frequent political interference in the first place by International and rights to the every aspect that is standardized, explain, justify and application of policy decisions that were made, not by reference to the previously created, respected and applicable legal standards.

The study of this topic was prompted by the actuality and the same desire to be on the basis of previous studies finds a satisfactory answer.

Scientific work is divided into four chapters. In the first chapter I dealt with the genesis of the legal nature of the origin of Bosnia and Herzegovina as an independent sovereign state (ex SFRY) and the recognition of Bosnia and Herzegovina by the UN and other countries (ways and conditions of recognition under international law). In the second chapter we analyzed the adoption of the Constitution of BIH, as part of the Dayton Peace Agreement. The third chapter explains the concept of federation from the standpoint of law, with a comparison of its elements in relation to the state of BIH and finally the fourth chapter presents the functioning of Bosnia and Herzegovina as a single state comprised of two entities, namely: the FBiH (51 %) and the Serbian Republic (49 %), or the reasons for their occurrence and their legal nature.

UVOD

Činjenica je da se 1991.godine na prostoru evropskog jugoistoka vodio najkrvaviji oružani sukob u Evropi od kraja Drugog svjetskog rata. Poraznu sliku odgovornosti pružio je raspad Jugoslavije, etnički mješovite države, omogućivši ispoljavanje svih oblika destruktivnosti. Faktografski gledano, na teritoriji koji ima značajnu geostrategijsku i geopolitičku ulogu, primjenom sile zatiru se vitalni nacionalni interesi prognanih etnikuma. Ukazivalo se kako se razrješenje uvjetnog gordijevog čvora u Bosni i Hercegovini ne može postići geopolitičkim špekulacijama, kozmetičkim promjenama, rješenjem nametnutim silom ili intervencijom koja bi ublažila posljedice. Indiferentnost međunarodne zajednice ogleda se pretežno u dijagnosticiranju stanja, čije rješenje je, inače, zahtjevalo i specifične aktivnosti

Ono što se u međunarodnim odnosima podrazumijeva pod pojmom Balkanskog poluotoka označavalo je političko-teritorijalnu, etničku vjersku usitnjenost i razdrobljenost, a nosilo je niz negativnih određenja, nerazvijenosti i zaostalost, koje su opravdale silu, osvajačke ambicije i teritorijalna osvajanja. Trenutno stanje i procesi na prostoru evropskog jugoistoka oprečni su prihvaćenim normama međunarodnih odnosa u rješavanju konflikata, te se pravdaju primjenom sile. Proces razvitka evropskog jugoistoka nastoji se uskladiti s procesom razvitka evropskog društva u savremenim svjetskim trendovima, te je stoga nužno odstraniti one uzroke i ponašanje koji onemogućavaju stvaranje prikladnih međunarodnih odnosa između država na ovom prostoru, kao kvalitetu življenja u njima. U tu svrhu, nakon zaustavljanja rata, sačuvati kulturni prostor, bogatstvo sadržaja i iznad svega dostojanstvo svakog čovjeka, a potom odrediti cilj, oblik, način gradnje u skladu sa voljom za prostornim redom kako bi se odbacili svi negativni aspekti pojma Balkanskog poluotoka.

USLOVI I NAČIN PRIZNANJA DRŽAVE PO MEĐUNARODNOM PRAVU

Opšte odredbe

Polazeći od same činjenice postojanja države“..... u međunarodnom pravnom smislu, neophodno je postojanje određenih elemenata. U prvom redu mora da postoji narod, nastanjena teritorija (pri čemu veličina teritorije nema odlučujući značaj), te organizovana sopstvena vlast, nezavisna od vlasti druge države.“¹⁶⁶ Kao četvrti element, neki autori međunarodnog prava, uzimaju i međunarodno priznanje koje daju postojeće države novostvorenoj državi i na taj način, po njihovom shvatanju, potvrđuju postojanje navedenih elemenata. Međunarodno priznanje sadržalo bi tako u sebi i potvrdu da je država na taj način priznata, stekla sposobnost da bude međunarodnopravni subjekt u zajednici naroda (UN). Samo priznanje je akt koji može biti donijet jednostrano ili dvostrano. Jednostrano priznanje je akt države koja dajući individualno priznanje polazi od svojih političkih motiva da priznanje predstavlja osnovni politički akt (npr. Meksiko jednostrano, automatski priznaje svaku državu koja je primljena u članstvo UN-a). Akt priznanja donijet dvostranom voljom, po svojoj pravnoj prirodi je ugovor između dvije države. Priznanje države je bezuslovno i neopozivo, što znači da i sam akt priznanja ne može da sadrži nikakve uslove. Pravilo ima izuzetaka i to opravdanih, npr. razumni uslovi pod kojima se podrazumijeva potavljanje uslova novoj državi da se pridržava opštih načela međunarodnog prava. Drugi izuzetak kod uslovnog priznanja predstavlja sredstvo neke države da nametne novostvorenoj državi izvjesne obaveze. Obično se postavljaju oni uslovi za koje očekuje da ih nova država ne bi dobrovoljno prihvatila. Kod uslovnog priznanja neispunjavanjem

¹⁶⁶Janković, B. (1968). “Međunarodno javno pravo“- drugo izdanje, Beograd, str.111.

uslova, ne daje se pravo na opozivanje priznanja, nego pravo obraćanja međunarodnoj organizaciji za rješenje spora nastalog takvim priznanjem i ograničenog samo na uslovljene odnose.

Priznanje Bosne i Hercegovine

U praksi, međunarodna organizacija može izvršiti priznanje na tri načina: putem procedure prijema, usvajanjem punomoći i donošenjem rezolucije (primjenjeno na priznanje BIH; Rezolucija UN 755 (1992) 20.maja 1992.godine: Usvojena u skladu s dogovorom postignutim tokom predhodnog zasjedanja članova Vijeća i na prijedlog Predsjedavajućeg, bez glasanja. Vijeće Sigurnosti, Pošto je proučilo molbu Republike Bosne i Hercegovine za primanje u Ujedinjene narode (S/23971) preporučuje Glavnoj Skupštini da primi Republiku Bosnu i Hercegovinu u članstvo Ujedinjenih naroda), što je Generalna Skupština na svojoj sjednici održanoj 22.05.1992.godine potvrdila zvanično. Uslovi za prijem u UN su: 1) Odluka Generale Skupštine donijeta 2/3 većinom, na preporuku Savjeta bezbjednosti (saglasnost svih pet stalnih članica Savjeta bezbjednosti) i prema čl.4. Povelje UN-a da je država, miroljubiva, da uzima na sebe obaveze koje su u Povelji UN-a navedene, te da je sposobna da ispuni te obaveze.

Badinterova komisija

Prema pismu L.Karingtona, predsjednika Komisije (objavljenom 7.12.1991.g.) definirao je "radni zadatak" arbitraže: da razmotri problem da li se radi o otcjepljenju (secesije) republika koje su se proglasile ili se namjeravaju proglasiti nezavisnim od SFRJ (što smatra Srbija) ili se radi o dezintegraciji ili raspadu SFRJ-ka posljedici zajedničke volje nekoliko republika (što smatraju ostale republike) i drže da se svaka od šest republika treba smatrati jednakim pravnim nasljednikom SFRJ, bez da se bilo koja od njih ili grupa

republika sebe može smatrati njenim nasljednikom.

"Komisija, na bazi analize memoranduma i dokumenat primljenih od svih republika i Predsjedništva SFRJ, između ostalog u Mišljenju je istakla da odgovor na pitanje statusa SFRJ treba zasnivati na principima međunarodnog javnog prava na osnovu kojih se definiraju uvjeti pod kojima entiteti konstituiraju državu, pri čemu su za postojanje ili nastanak države relevantne činjenice, a učiniocu priznanja od drugih država imaju deklarativni karakter. Nadalje se ističe da je za državu karakteristično da se radi o zajednici koja sadržava teritoriju i populaciju pod organizovanom političkom vlašću, i u tom kontekstu oblik unutrašnje političke organizacije i ustavne odredbe su puke činjenice, premda ih je neophodno uzeti u razmatranje, te da se u slučaju federativne države mora procijeniti u kojoj mjeri federalni organi predstavljaju komponente federalne strukture".¹⁶⁷

Predsjedništvo (SFRJ-četiri člana) je u svom pismu od 09.12.1991.godine upućenom predsjedniku Konferencije o Jugoslaviji ocijenilo da je mišljenje Arbitražne komisije o Jugoslaviji neprihvatljivo, navodeći niz razloga među kojima i....da je ignorisala važeći ustavno-pravni sistem SFRJ i nedosljedno primjenila principe međunarodnog prava. Istaknuto je takođe, da je "Arbitražna komisija, sastavljena od pravnih eksperata, obrazovana radi davanja stručnih, a ne političkih mišljenja, koja ne mogu imati karakter meritornih odluka, te da očekuju da Konferencija o Jugoslaviji, uvažavajući suštinu jugoslovenske krize, "ponudi principijelna i pravična rješenja, prihvatljiva za sve jugoslovenske narode".¹⁶⁸

Prema nalazu Badinterove komisije verificiranom od strane Evropske Zajednice, SFRJ je prestala da postoji disolucijom (raspadom) a ne secesijom

¹⁶⁷Begić, K. (1997). "Bosna i Hercegovina od Vancovenove misije do Daytonskog sporazuma", Sarajevo, str.96.

¹⁶⁸Ibid

(otcjeljenjem) pojedinih država na području bivše SFRJ i iz tih razloga joj se ne priznaje pravo na kontinuitet.

“Treba istaći da su nalazi i “presude“ Badinterove komisije u vezi sa sukcesijom bivše SFRJ kasnije u potpunosti verificirani i od strane drugih meritornih međunarodnih institucija.“¹⁶⁹

(27. april 1992.g.- datum državne sukcesije).

...“Pravne posljedice naznačene “presude“ jesu, prije svega, potvrda legalne ravnopravnosti svih država sukcesora u odnosu na “ostavinsku raspravu“, što znači da SFRJ ne polaže nikakvo pravo u pogledu eventualnog kontinuiteta sa bivšom državom.“¹⁷⁰

...“Dopuna Izvještaja Badinterove komisije biće izvršena prvo odlukom Skupštine BiH od 26. januara o raspisivanju referenduma o budućem statusu Republike BiH. Nakon referenduma održanog 29. februara i 1. marta 1992.godine, Evropska Zajednica, će nakon dužih konsultacija sa “saveznicima 6. aprila 1992.godine na sastanku u Luksemburgu donijeti odluku o priznanju Republike BiH kao nezavisne države“¹⁷¹

USTAV

Opšte odredbe

Ustav je po hijerarhiji najviši pravni akt iz koga svoju pravnu snagu izvode svi niži pravni akti. To je konstitutivan pravni akt svake države u kojoj postoji, u formalnom smislu-donešen od nadležnog organa i po ustavno pravnom postupku (koji je po dužini svog trajanja i složenosti procedure specifičniji od svih drugih formalnopravnih postupaka). Ustav donosi poseban organ uglavnom onda kada je u pitanju nastanak nove države. U normalnim okolnostima, ustav donosi zakonodavno tijelo (parlament) po specijalnom postupku u okviru svojih nadležnosti, kao jedne od njih, a ne kao jedinu. U izuzetnim prilikama

ustav može donijeti i šef države (monarh ili presjednik-diktator), jer ga šef države nameće parlamentu i političkim strankama, pod izgovorom “spasavanje države“, a sa ciljem prikrivanjem vlastite diktature.

Ustav u materijalnom smislu određen je njegovim sadržajem. Razvojem naprednih društvenih snaga, ustavi su morali da regulišu način proizvodnje i oblike svojine u kojima su nastajali, zatim organizaciju suverenog organa i šefa države, te formu i sadržaj građanskih i političkih prava i sloboda kao važnih revolucionarnih tekovina. Međutim, postoje društva koja nemaju ustav u formalnom smislu (kao najvišeg pravnog akta koji je donio suvereni organ po posebnom postupku). Takav je slučaj sa Engleskom koja je u polovini XVII vijeka evolutivnim putem prošla kroz niz socijalnih i političkih preobraženja, ali ih nikad nije formalno kodifikovala u jedinstvenom ustavnom aktu. Postojalo je nekoliko zakonskih akata istorijskog značaja (npr. Bill of Right iz 1689. Act of Settlement iz 1701, Zakon o ovlaštenju Doma Lordova u zakonodavnom postupku iz 1911.itd.), koji se mogu posmatrati i kao ustavni akti u materijalnom smislu. Oni do sada nisu dobili oblik ustava u formalnom smislu. Zbog toga se kaže da Englezi imaju materijalni ali ne i formalni ustav. Englezi i pored toga istrajavaju u specifičnosti svoje ustavne tradicije i ističu da je snaga običaja, na kojima ona počiva, efikasnija od moći formalnozakonske regulacije. Većina savremenih država ima ustave u formalnom smislu to je značajna tekovina političke istorije modernog doba. Vladavina ustava sa njegovim naprijed nabrojanim svojstvima omogućila bi egzistenciju pravne države i nepristrasnosti njenog postupanja prema svim građanima, bez obzira na socijalne, nacionalne, spolne, rasne, religijske i druge razlike. Takva bi država ujedno bila i umna, jer bi se zasnivala na realizaciji prirodnih prava čovjeka.

Buržoaziji je pošlo za rukom da ovaj ideal približi njegovom formalnopravnom ostvarenju i da stvori tip države, utemeljene

¹⁶⁹Ibid

¹⁷⁰Ibid

¹⁷¹Ibid

na vladavini ustava i zakona, koji i danas postoji u razvijenim kapitalističkim društvima Zapada, odakle je prenesen i u druge dijelove svijeta što se nalaze pod njihovim uticajem.

Građanski ustavi su omogućili demokratsku organizaciju države i uspostavljanje građanskih i političkih prava i sloboda. Prvi uslov za ostvarivanje tih sadržaja bio je oslobađanje rada i uspostavljanje suvereniteta neposrednih proizvođača.

Materijalni sadržaj ustava kao pravnog akta ne mora biti identičan sa načinom praktične realizacije samog ustava. Stvarni politički procesi u društvu mogu da budu bitno drugačiji od onih ustavom normiranih, pa se razlika najčešće ogleda u diskrepanciji između demokratičnosti ustavnih normi i autokračičnosti praktičnih sadržaja.

“Obzirom da je ustav najopštiji pravni akt čija je mogućnost konkretnije regulacije društvenih odnosa gotovo simboličan. On mnogo više odražava volju da se stvari sagledaju kakve bi trebale da budu nego što može da utiče na njihov realan tok, te se za većinu ustava s razlogom tvrdi da su oni po formi tvorevina pravne svijeti, a po sadržaju - proizvod ideološke svijeti, jer se odnosi koje normiraju, prelamaju u bitno drugačijem svjetlu od onog formalnopravnog. Stoga su ustavi, pogodniji za logičko-semantičku analizu volje vladajućih klasa nego za izučavanje stvarnih društvenih procesa”.¹⁷²

Ustav Bosne I Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine, posmatrano normativnopravno, postao je ni iz čega (ex nihilo). On je produkt “autoriteta” a ne “majoriteta” (“majoritet”-većina glasačkih tijela u ustavotvornoj skupštini). Ustav Bosne I Hercegovine nije rezultat razvitka, nego je rezultanta netom minulog stanja u Bosni I Hercegovini. On je poprilično sankcionisao “ratnu empiriju”. Nasilje i njegove posljedice “uneseni” su u osnov ustavnosti i osnov političkih odnosa u

Bosni i Hercegovini. Razlog za donošenje ovakvog ustava za njegove “ustavotvorce” bila je što dosljednije “sankcionisati” faktičko stanje “na terenu” nastalo posljedicom ratnih zbivanja. U Aneksu 4. član 1. stav 3. Sastav-Bosna I Hercegovina će se sastojati od dva entiteta, Federacije Bosne I Hercegovine i Republike Srpske (“entiteti”), znači na dva dijela u omjeru 51 : 49% u korist Federacije Bosne I Hercegovine.

U članku objavljenom u list “Naša borba” od 19.11.1997.godine Konstantina Obradovića, profesora međunarodnog prava na fakultetu političkih nauka u Beogradu navodi se: “Mir je pa su, dakle, sačuvali živu glavu. I to je veliko dostignuće i pozitivna stavka tog čuvenog Dejtona. Isti autor u tekstu izvodi i druge zaključke, odnosno šta je ovim sporazumom zaključeno. “Najkraće: Bosna I Hercegovina je jedinstvena država sa dva entiteta, koji su očigledno neka vrsta federalnih jedinica, ali države svakako nisu. Sve su tri države preuzele obavezu da svoje oružane snage svedu na minimum, ali kad je riječ o svima njima da se strogo poštuju teritorijalni integritet i politička nezavisnost te iste Bosne I Hercegovine. Uprkos otvaranju nekih ne sasvim jasnih mogućnosti da entiteti uklapaju nekakve “posebne veze” ili “odnose” sa SRJ i Hrvatskom, o nekakvim priključenju entiteta tim susjedima nema, dakako ni govora. Uz obavezu da se u međusobnim odnosima pridržavaju svih osnovnih načela iz Povelje i da se međusobno u međunarodnopravnom sistemu prizanju kao države, one su se još i obavezale da “saglasno svojim obavezama sarađuju u istrazi i gonjenju ratnih zločina i drugih povreda međunarodnog humanitarnog prava” (čl.IX osnovnog ugovora”).

Polazeći od pravne prirode Ustava Bosne I Hercegovine (Dayton, Anex IV) po Edinu Šarčeviću, u knjizi Ustav i politika, str. 121. kaže: “Mirovni dokument potisan u Daytonu je u Bosni I Hercegovini prihvaćen bez pogovora. Anex 4 je primljen kao Ustav“..., a zatim dalje navodi “Zaista,

¹⁷²Muhić, F. (1983). “Teorija prava”, prvo izdanje, “Svjetlost” Sarajevo, str.72.

apstraktne definicije neće pomoći da dođemo do odgovora na pitanje, koji se tip “dokumenta“ može smatrati ustavom.

U tom se pogledu možemo poslužiti teorijskim bilansom američko-evropske pravne kulture. Obje se susreću u jednoj tački: ustavom se ne može smatrati neko proizvoljno pravno uređenje odnosa u državi. U pojam ustava ulaze najprije proceduralne karakteristike. Ideja ustava sadrži ideju državnog uređenja “odozdo“, od društvene baze.

...Dejtonski ustav je kabinetski proizvod tri političke partije, zapadnoevropske i američke diplomatije. Njegovo se donošenje zbog toga ne može dovesti u vezu sa idejom donošenja državnog uređenja “odozdo“. Odmah na početku treba, dakle, odbaciti mogućnost da se Anex 4 kao konstitutivni pravni akt “narodnog samoodređenja“ smatra ustavom.

Osim toga Ustav u članu III 3.(b) sadrži jednu dosta nepreciznu kolizionu normu. Ona predviđa nadređenost ovog ustava svim zakonima i primjenu međunarodnog prava kao unutar državnog zakona Bosne I Hercegovine. Pri tome ostaje nejasno kako iz ustavnih i međunarodnopravnih principa izvoditi konkretne obaveze i kako tumačiti niže pravne norme. To znači da nedostaje klasična kolizionna norma koja bi s potrebnom jasnoćom regulirala moguće kolizije unutar federacije i kolizije između entiteta.

U vezi sa navedenim postavlja se pitanje može li ustav jedne države danas, u moderno doba, biti predmet ugovora između dvije ili više država. Može li jedna država dopustiti sebi “takav luksuz“ da o njenom ustavu dogovora i pregovara s drugim državama.

Pravi smisao Ustava Bosne I Hercegovine može se sagledati tek u kontekstu svih dvanaest aneksa Dejtonskog sporazuma. Ovaj sporazum, po svojoj pravnoj prirodi je ugovor o miru. Pravilo je međunarodnog prava da se rat uglavnom završava takvim ugovorom. Ugovor zaključuju strane u sukobu s ciljem uspostavljanja međusobnih

mirnih odnosa. Ugovorom se po pravilu regulišu teritorijalna pitanja, državljanstvo, repatrijacija ratnih zarobljenika, razna politička pitanja, odgovornosti i ekstradicija ratnih zločinaca, vojna pitanja, ratne štete i restitucija i druga slična pitanja. Dejtonski sporazum ispunjava sve uslove koji su predviđeni Bečkom konvencijom o pravu ugovora iz 1969.godine, kako u pogledu subjekata ugovora (države: BIH, SR Jugoslavija, R.Hrvatska), tako i u pogledu forme (pismena forma) i primjene odgovarajućih pravnih pravila (pravila međunarodnog prava, a ne prava država koje su zaključile sporazum).

Odgovor se može tražiti i u kontekstu notorno prihvaćenog stanovišta da je “postojanje ustava jedne zemlje sastavni dio njenog suvereniteta, od čega polazi današnje međunarodno pravo kao osnove svog postojanja“.

Ustav Bosne I Hercegovine nije unutrašnji nego međunarodno pravni akt. Sastavni je dio višestranog međunarodnog ugovora, jer je po izričitoj odredbi stupio na snagu potpisivanjem Dejtonskog sporazuma, a ne usvajanjem u ustavotvornom tijelu Bosne I Hercegovine, što se izvodi i iz slijedećeg citata istog autora iz knjige “Pravnu prirodu Anexa 4 određuje pravna priroda integralnog dokumenta Opšteg okvira sporazuma za mir u Bosni I Hercegovini. Ne može biti nikakve sumnje da se u ovom slučaju radi o međunarodnom ugovoru koji je sklopljen između Republike Bosne I Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, u pismenoj formi i u prisustvu svjedoka (SAD, Britanije, Njemačke, Francuske, EU i Ruske Federacije). Ustav je dakle po svojoj pravnoj prirodi jednak međunarodnom ugovoru“.¹⁷³

Da bi okvirni sporazum i pripadajući aneksi bili pravno valjani moraju ispuniti pretpostavke jednog međunarodnog ugovora i to:....“u materijalnom smislu one ne smiju biti u suprotnosti sa normama međunarodnog (ugovorenog i opšteg) prava

¹⁷³Šarčević, E. (1997). “Ustav i politika“, Sarajevo, str. 64

i moraju, pored toga, biti zaključene u pismenoj formi, potpisani od strane legalnih i opunomoćenih predstavnika međunarodno priznatih država. Sadržaj ugovora je u međunarodnopravnom smislu važan samo ako je on suprotan propisima, odnosno imperativnoj normi međunarodnog prava (jus cogens), član 53. Bečke konvencije o pravu ugovora (1969.g.), u tom slučaju takve odredbe su ništave. U spornim slučajevima, kada se postavlja pitanje da li je povrijeđen jus cogens-prema članu 63. Bečke konvencije, odlučuje Međunarodni sud. Prema članu 103. Povelja UN-a isključuje primjenu bilo kojeg međunarodnopravnog ugovora koji bi bio u suprotnosti sa Poveljom UN-a. ("Ako dođu u konflikt obaveze članova Ujedinjenih nacija iz ove Povelje sa njihovim obavezama iz drugih međunarodnih sporazuma prednost imaju obaveze iz ove Povelje".)

K. Obradović u svom članku dalje navodi: "Potpisnici, dakle, ugovorene strane, a i "svjedoci", saglasili su se osim toga da od Bosne I Hercegovine načine pravu demokratsku državu u kojoj će svi biti ravnopravni, a poštovat će se i ljudska prava uz sva moguća obezbjeđenja, pa su čak i jednoj suverenoj državi, toj istoj Bosni I Hercegovini, propisali ustav. Osim toga, ugovorne strane su pristale da "svjedocima", ali i brojnim međunarodnim organizacijama, evropskim i univerzalnim, obezbjede takve mogućnosti mješanja da je to, kao i "propisivanje" Ustava, stvar savršeno nepoznata u međunarodnom pravu kad je riječ o državama koje se smatraju suverenim. I još je to, a to je očigledno, jedna mala pakost "svjedoka" koji je pravio nacrt ugovora, a skoro svakim od njihovih članova, podvučeno da ugovorne strane "sa zadovoljstvom prihvataju i potvrđuju ugovorene aranžmane" i obavezuju da će unapređivati njihovo ostvarenje saglasno preuzetim obavezama. ...Iz ugla međunarodnog prava, konkretnije Bečke konvencije o ugovornom pravu, to su po svojoj prirodi prilično neobični dokumenti. A što se, pak tiče ratifikacije od strane

predstavničkih tijela (koja nije izvršena u pogledu ovog ugovora) ni ona nije nužna, ukoliko su se ugovorne strane saglasile da ugovor stupi na snagu potpisom".

Međutim, nužno se postavlja pitanje-može li ustav jedne države biti predmet ugovora između dvije ili više država. Prof.dr.Ibrahim Festić, u članku "Bosna i Ustav",objavljenom u Monografiji Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu (mart 1997.g, str. 172.) obrazlaže ovako: "Može li jedna zemlja raspolagati sa svojim ustavom tako da o tome pregovara i ugovara sa drugom državom i je li dopušteno drugim zemljama da u tome učestvuju? Da li ius cogens međunarodne zajednice zabranjuje sklapanje međunarodnih ugovora čiji bi predmet bio ustav jedne od zemalja koja je stranka ugovora? Izričite norme u međunarodnom iuscogencu nemamo....., ali ne stoga što međunarodni poredak nebi zabranjivao i tako ostavio volju ugovaračima da to čine, nego stoga što je postojanje ustava jedne zemlje danas sastavni dio njenog suverenteta, od čega polazi današnje međunarodno pravo kao osnove svog postojanja...., a dalje navodi elaborirajući sve relevantne činjenice u vezi sa ovim ugovorom: "Tim više začuđuje pasivnost pravne nauke u svijetu, Evropi i kod nas, koja "Dejtonskom sporazumu" nije poklonila odgovarajuću pažnju, prelazeći preko njegovih rješenja kao mogućih i dopuštenih u pravu. Umjesto toga, u naučnoj javnosti se iscrpno elaborira politička i moralna dimenzija rata u Bosni, apeluje se na mir i sl. Kao da od Kanta nismo baštinili stav da "propadne li pravda nema više nikakve vrijednosti da ljudi žive na zemlji", i kao da mira može biti ne bude li pravda zadovoljena".

U knjizi Kasima Begića, "Bosna I Hercegovina od Vancovenove misije do Daytonskog sporazuma" (str. 297) se navodi: "Ustav BIH, kao integralni dio Općeg okvirnog sporazuma, sadrži uobičajene elemente svojstvene najvišem pravnom i političkom aktu jedne države, iako je dijelom po sadržini i akt međunarodnog prava (način donošenja;

sastavni dio ustavnog teksta su i dodatni sporazumi-konvencije o ljudskim pravima; u rad velikog broja institucija uključeni su i članovi imenovani od strane međunarodnih organizacija i agencija), a neke od njegovih odredaba po karakteru su više odgovorne nego normativne.

U općem definiranju ustrojstva BIH (čl.1), polazni stav Ustava je potvrđivanje državno-pravnog kontinuiteta BIH sa postojećim međunarodno priznatim granicama i statusom kao članice UN-a, sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je Ustavom određeno. Ova modifikacija podrazumijeva da BIH kao složena država u svom sastavu ima dva entiteta, Federaciju BIH i Republiku Srpsku, sa visokim stepenom autonomnosti.“

FEDERACIJA I FEDERALIZAM

Federacija, pojam, način konstituisanja i funkcionisanja

Pod pojmom federacija podrazumijevamo oblik složene države u kome su države članice obavezne da se pokoravaju odredbama savezne države, iako se za donošenje ovih odluka ne traži saglasnost svih država članica, kao što je to pravilo u drugom glavnom obliku složene države, konfederacije, sem ukoliko pravna materija na koju se te odluke odnose nije zadržana u isključivoj nadležnosti država - članica. Države članice su mnogo tješnje povezane i više ujedinjene nego u konfederaciji tako da je centralni organ u pravom smislu riječi nosilac državne, tj. suverene vlasti. Centralni organ ima vlast da u granicama svoje nadležnosti donosi odluke koje su za državne članice obavezne i bez njihovog pristanka. Nadležnost centralnog organa je dovoljno široka da bi mu dala karakteristiku državne vlasti u načelu centralni organ, kao i svaka suverena vlast, sam određuje svoju sopstvenu nadležnost, kao i nadležnost država članica. Uobičajeno je da je nadležnost tako podijeljena da spoljna politika, vojska i bitni poslovi privrednog i

novčanog prometa spadaju u nadležnost centralnog, saveznog organa, a ostala pitanja u nadležnosti organa druge države i pred međunarodnom zajednicom federacija se pojavljuje kao jedan jedinstven subjekt međunarodnog prava, a države članice se ne vide iza nje. Države članice zadržavaju veoma širok obim državne vlasti, iako su podčinjene centralnom organu. Bitna karakteristika je u tome što se nadležnost država članica (u tom smislu) određuje ustavom, iz čega slijedi zaključak da se promjenom ustava i ova nadležnost može promijeniti. U ustavotvornoj, kao i u načelu, u zakonodavnoj vlasti, u izvjesnoj mjeri učestvuju i države članice. Zakonodavno tijelo, obično, se sastoji iz dva doma. U gornji dom, sve države članice, šalju svoje predstavnike i po pravilu svaka šalje podjednak broj predstavnika, bez obzira na svoju veličinu. U donji dom predstavnike bira narod federacije kao cjelina. Oba doma su obično ravnopravna. Na taj način, u izvjesnoj mjeri, države članice učestvuju u saveznoj vlasti. Ipak, treba istaći da je to učešće nedovoljno, jer predstavnici država članica glasaju samostalno i podjednako i jer se ne traži da za punovažnu odluku glasa većina predstavnika svake države članice, kao što bi trebalo da bude da bi države članice bile predstavljene na odlučujuć način. Nijedna pojedina država članica, dakle, pored izvjesnog učešća u saveznoj vlasti, ne može da spriječi donošenje izvjesne savezne odluke koja je i za nju obavezna. S druge strane, države članice imaju tako široku nadležnost u pogledu unutrašnje državne vlasti da se obično razlikuju od običnih decentralizovanih vlasti u okviru unitarne države. Stoga se one i nazivaju državama-članicama. One same donose svoj ustav (u okviru saveznog ustava) i svoje zakone, organizuju svoje organe i propisuju im nadležnosti itd. Iako je njihova vlast ograničena, ona je ipak dovoljno velika da ih u praksi razlikuje od decentralizovanih organa.

Na osnovu svega toga uzima se da je federacija zaista složena država, tj. jedna

država sastavljena iz više država. Smatra se da u njoj postoji najprije opšta, centralna država, tzv. savezna država, čiju državnu vlast vrši centralni organ, a zatim da postoji više država članica (bar dvije) od kojih je svaka posebna država, sa svojom posebnom državnom vlašću, koju vrši posebni, necentralni organi tih država. Međutim federacija ne mora imati ovakvu tipičnu strukturu. U nekim federacijama mogu države-članice imati manju samostalnost, i takva se federacija bliži unitarnoj državi, kao što mogu imati i veću samostalnost, što ih čini bližim konfederaciji. Primjer je bivši SSSR (neke države članice po ustavu su imale pravo slobodnog otcjepljenja od saveza-što su i učinile, kao što su imale i izvjesne nadležnosti u spoljnoj politici i vojsci. To su crte konfederalizma).

Federalizam je sistem državnog uređenja u kome je država federacija, za razliku od konfederacije ili unitarizma. Federalizam se sve više širi u savremenom svijetu, sve je veći broj federalno uređenih država. Uzroci toga širenja su raznovrsni, no najvažniji je, nesumnjivo, potreba za što širim državnim zajednicama, prvenstveno iz ekonomskih razloga, što dovodi do ujedinjavanja u jednu istu državu često vrlo različitih zajednica, bilo po nacionalnom, vjerskom, rasnom, kulturnom ili drugom mjerilu. Ovako raznovrsne uže zajednice nužno zahtijevaju znatan stupanj samostalnosti u rješavanju svojih osnovnih društvenih pitanja. Ovo se upravo postiže u federalizmu koji omogućuje dovoljno samostalnosti državama članicama federacije radi održavanja skladnog zajedničkog života, kao i dovoljno čvrstu širu zajednicu, u kojoj se mogu efikasno štititi njihovi zajednički interesi. Federalizam se toliko širi da se danas već govori i o federacijama koje bi obuhvatale skoro cijele kontinente - kao afrička federacija ili evropska federacija ili, bar federacija u okviru Zajedničkog evropskog tržišta. No, stvaranje znatnog broja novih država od bivših kolonija ili polukolonijalnih zemalja najvažniji je podstrek federalizmu, pošto ove zemlje

osjećaju potrebu za ujedinjavanjem u što šire zajednice.

Utvrđeno je - uporedo sa širenjem federalizma dolazi do neke vrste smanjivanja njegove unutrašnje sadržine-federativne države se sve više razvijaju u pravcu slabljenja vlasti država-članica, a jača vlast savezne države, tako da u federacijama sve više jačaju elementi unitarizma i centralizma. Ovo se može objasniti-sve bržim tehničkim razvojem koji vodi do sve većeg sjedinjavanja društva, a sve tješnji međunarodni saobraćaj-do sve veće potrebe da određene federativne zajednice prema stranom svijetu istupaju kao što čvršće i jedinstvenije cjeline. I upravo ovaj proces jačanja centralne vlasti u federacijama i omogućuje da se federalizam sve više širi, jer ga čini ostvarljivijim sistemom državnog uređenja.

Elementi federalizma u Ustavu BIH

Međutim, iako se u Ustavu nigdje eksplicitno ne govori o karakteru BIH sa stanovišta oblika državnog uređenja (na više mjesta se ističe da je BIH država, zatim demokratska država, te navodi suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, međunarodni subjektivitet BIH, i slično), nema sumnje da ustav normira federalnu strukturu. Potvrda toga ogleđa se u četiri zastupljena argumenta opšte prirode: a) podjela nadležnosti između BIH i entiteta prihvata se tipično federalna struktura (sa isključivim ovlastima BIH u nizu oblasti državnog uređenja odnosno ekonomskog i socijalnog sistema; b) i institucije BIH, odnosno njeni organi ukazuju na federalnu strukturu; c) Ustav po osnovu utvrđivanja pune slobode kretanja lica, roba, usluga i kapitala širom BIH potvrđuje jedinstven ekonomski i socijalni prostor u međunarodno priznatim granicama BIH; d) Ustav BIH kao najviši pravni akt nadređuje ustave i zakone entiteta, a Ustavni sud BIH je nadležan da "verificira" kompatibilnost ustava entiteta sa Ustavom BIH.

Osim ovoga, treba imati u vidu i ustavne odredbe koje nisu karakteristične za

federalne strukture koje ukazuju na labaviju formu državnog ustrojstva, što se odnosi, u prvom redu, na specijalne paralelne odnose entiteta sa susjednim državama. Što se tiče podjele nadležnosti po ustavu, slijedi se zajednički imenitelj federalizma, što ima za pretpostavku da se utvrđuju isključive nadležnosti BiH ili entiteta, kao i zajednička nadležnost oba nivoa vlasti. Pored taksativno nabrojanih ovlaštenja u domenu nadležnosti institucija BiH, treba imati u vidu i “dodatne nadležnosti” što se odnose na preuzimanje ovlaštenja zajedničkih komisija iz Aneksa 6-8, zatim one ovlasti “koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine”, kao obavezu entiteta da u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Ustava započnu pregovore“ s namjerom uključivanja i drugih pitanja unutar nadležnosti institucija BiH, kao što su korišćenje energetskih resursa, te zajedničkim ekonomskim projektima (čl. III tač. 5). U članu III, i odgovarajućim pozitivom na članove VII i VIII, za utvrđivanje nadležnosti BiH treba uzeti u obzir i slobodu kretanja lica, roba i kapitala, zatim državljanstvo (čl. I), kao i obaveze BiH u domenu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (iz čl. II).

Entiteti imaju po Ustavu, sve one ovlasti koje nisu izričito u nadležnosti BiH, K. Begić “Bosna i Hercegovina od Vancovenove misije do Daytonskog sporazuma(str. 299):“Ali ovu pretpostavku nadležnosti u korist entiteta treba posmatrati u kontekstu “dodatnih nadležnosti“ za BiH, što ne samo relativizira u užem smislu pretpostavku nadležnosti nego i potencira elemente savremenog-korporativnog federalizma u kojem se poenta stavlja na efikasno obezbjeđivanje određenih vitalnih potreba u odnosu na “ustavnu podjelu nadležnosti“.

Po ustavu, institucije BiH su: 1) Parlamentarna skupština (sa dva doma: Zastupnički-predstavnički, sa neposrednim izborima, a rotacija predsjedavajućeg se vrši svakih osam mjeseci i Dom naroda, na

delegatskom principu i izabranom od strane entitetskih skupština, u omjeru dva naspram jedan u korist Federacije BiH, (sastav 5 predstavnika iz reda bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda). Sve odluke, oba doma, se donose većinom onih kojim su prisutni i koji glasaju, a ukoliko većina glasova ne uključuje najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, u roku od tri dana nastojat će se komisijski postići saglasnost, a ukoliko to ne uspije odluku će donijeti većina onih koji su prisutni i glasaju pod uslovom da protiv odluke ne bude dvije trećine ili više delagata ili članova izabranih sa područja entiteta. Ako se radi o odlukama od vitalnog interesa, i ukoliko se ne uspije ni komisijski postići saglasnost predmet se prenosi na Ustavni sud. 2) Predsjedništvo BiH (sa tri člana) koji se neposredno biraju i to sa područja Federacije jedan Bošnjak i jedan Hrvat, a sa područja Republike Srpske jedan Srbin. U prvom mandatu predsjedavajući će biti onaj član Predsjedništva koji dobije najveći broj glasova. Odluke će se donositi konsenzusom, iako u nekim pitanjima nije isključena ni mogućnost odluke dva člana. 3) Vijeće ministara čine predsjedavajući i ministri koje imenuje Predsjedništvo, a potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine, pri čemu sastav treba biti entitetski izbalansiran - najviše dvije trećine sa područja Federacije, i nacionalno izbalansiran - ministar i njegov zamjenik neće biti iz istog konstitutivnog naroda. 4) Ustavni sud BiH ima jurisdikciju da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja između entiteta ili između BiH i entiteta, uključujući i to da li je odluka o uspostavljanju posebnog paralelnog odnosa sa susjednom državnim konzistentna sa Ustavom, i da li je koja odredba Ustava ili zakona entiteta u skladu sa Ustavom BiH. 5), Centralna banka BiH koja jedina ima odgovornost za izdavanje novca i monetarnu politiku u cjeloj BiH.

ENTITETI

Pravna priroda entiteta

Entitet: definicija - bitnost, suština stvari i skup karakteristika, cjelina nekog predmeta. Ustavni tekstovi, kako oni iz Ustava bivše SFRJ i njenih federalnih jedinica, tako i važeći ustavni akti u BIH ne poznaju termin "etnička zajednica". Po ustavu narod, narodni (ravnopravni i suvereni, konstitutivni, etimološki, riječ etnički, etnička zajednica ima isto značenje kao i riječ narodni. U ustavu se pod pojmom "narod" podrazumjeva i "nacija" kao posebna historijska etnička zajednica i kategorija. U sociološkoj nauci narod-etnička zajednica a) robovlasničkog i b) feudalnog društva i nacije kao etničke zajednice koje nastaju sa kapitalističkim društvom, znači poistovjećuje se terminološki pojam etničke zajednice i nacije, pa tako višetnička zajednica-višenacionalna zajednica. Dalje, država po definiciji je asocijacija slobodnih građana i koji kao državna zajednica posjeduju pravnu jedinstvenost, nedjeljivost i nezavisnost.

Moderni federalni sistemi nisu nastali radi rješavanja nacionalnog pitanja, nacionalne autonomije, odnosno prava na samoopredjeljenje. Prema tome osnov nastanka federacije je "federalni ugovor" (Altuzijus, Monteskije, Kant). Američki federalizam - prvobitno, uspostava nacionalnog jedinstva, odnosno stvaranje nove nacije. Sovjetski federalizam - riješiti nacionalno pitanje u državi. Po Vincentu Ostromu - federalizam je jednako primjenjiv kao princip teritorijalne organizacije političkih zajednica od lokalne samouprave do savezne države, tako i kao princip funkcionalne organizacije javnih službi, kao što su specijalni distrikti, jer se u suštini radi o istom načelu uređivanja društvenih odnosa iz kojih se uklanja dominacija. Šta federalizam isključuje, a to je političku i pravnu hegomoniju jednih protiv drugih ustavne privilegije za jedne, a podređen položaj za druge.

U vezi sa objašnjenjem pravne prirode entiteta, moramo poći od začetaka njihovog nastanka, odnosno od Ustava Republike Bosne I Hercegovine. Ustav R BIH iz 1974.godine donesen je na pravno korektan način. Donijela ga je Skupština R BIH kao ustavotvorni organ svojom ustavotvornom radnjom (tj. po postupku koji je bio predviđen ranije važećim ustavom iz 1963.g.). U članku "Ignorisanje ustava i razgradnja države" (Otvorena pitanja ustavnosti u BIH) prof. dr. Ibrahima Festića, objavljenog u nezavisnom mjesečniku Republika za maj/svibanj 1997.g. navodi se podatak da su u januaru 1992.godine poslanici Republike skupštine BIH srpske nacionalnosti (ne svi) proglasili srpsku državu u Bosni I Hercegovini, a zatim donijeli i ustav te tvorevine (ta tvorevina uskoro je dobila naziv "Republika Srpska"). I jedno i drugo poništio je Ustavni sud Republike BIH kao odluke suprotne Ustavu R BIH... Ustavni sud je tako onemogućio postojanje ovih dviju nacionalnih paradržava u okviru pravnog poretka Republike BIH. Treba posebno naglasiti da su nevedene protuustavne odluke poslanici srpske nacionalnosti donijeli prije nego što je održan referendum na kome se odlučivalo o proglašenju Republike BIH kao samostalne države (referendum je održan 28. februara i 1. marta 1992.godine)... U martu 1994.g. Skupština Republike Bosne I Hercegovine usvojila je amandmane na Ustav R BIH (poslije zaključenog tzv. Vašingtonskog sporazuma između predsjednika Predsjedništva BIH i predsjednika Republike Hrvatske), prema kojima je omogućeno da Hrvati i Bošnjaci na teritoriji Republike BIH koju većinski nastanjuju formiraju tvorevinu pod nazivom "Federacija Bosne I Hercegovine", što je i učinjeno putem hrvatskih i bošnjačkih poslanika u Skupštini Republike BIH... Čak je u federalnom Ustavu predviđeno da ova tvorevina ima i međunarodno-pravni subjektivitet... U ovom slučaju, dakle, ustavotvorni organ (Skupština Republike Bosne I Hercegovine) ustavotvornom

radnjom (izglasavanjem promjena Ustava, odnosno izglasavanjem amandmana) lišila je Ustav Republike BiH njegovog svojstva da je najviši akt na teritoriji na kojoj je osnovana Federacija.

Regulisanje položaja entiteta po ustavu BIH

Anex 4. Deytonskog sporazuma

U Članu I Aneksa IV, BiH je:

1. Kontinuitet - Republika Bosna i Hercegovina čije će zvanično ime od sada biti "Bosna i Hercegovina" će nastaviti svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom kako je ovdje određeno i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona će ostati država članica Ujedinjenih nacija i može kao Bosna i Hercegovina zadržati ili se prijaviti za članstvo u organizacijama unutar UN sistema i drugih međunarodnih organizacija.

3. Sastav - Bosna i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu "entiteti").

7. Državljanstvo - Postojeće državljanstvo Bosne i Hercegovine koje će biti regulisano od strane njene parlamentarne skupštine i državljanstvo svakog entiteta koje će biti regulisano od strane entiteta pod uslovom da:

a) Svi državljani bilo kojeg entiteta su prema tome državljani Bosne i Hercegovine.

b) Nijednom licu se neće uskratiti državljanstvo Bosne i Hercegovine ili entiteta arbitrarno ili tako da on ili ona ostanu bez državljanstva. Niti jedno lice neće biti lišeno državljanstva Bosne i Hercegovine ili entiteta po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, vlasništvo, rođenje ili bilo koji drugi status.

c) Državljanin Bosne i Hercegovine će u inostranstvu uživati zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati pasoš Bosne i Hercegovine svojim državljanima, kako je regulisano od strane parlamentarne skupštine. Bosna i Hercegovina može izdavati pasoše onim građanima kojima pasoš nije izdat od strane entiteta. Postojeće centralni registrator svih pasoša izdatih od strane entiteta i od strane Bosne i Hercegovine.

Član II Ljudska prava i fundamentalne slobode

4. Nediskriminacija - Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovom članu ili međunarodnim sporazumima navedenim u Anexu na ovaj ustav će biti osiguran. Sva lica u Bosni i Hercegovini će biti slobodna od diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i društveno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, vlasništvo, rođenje ili drugi status.

6. Implementacija - Bosna i Hercegovina i svi sudovi, agencije, vladini organi i instrumenti kojim entiteti upravljaju ili unutar entiteta će primjeniti i pridržavati se ljudskih prava i fundamentalnih sloboda na koje je ukazano u paragrafu 2.

7. Međunarodni sporazumi - Bosna i Hercegovina će ostati ili postati potpisnica međunarodnih sporazuma navedenih u Anexu u ovom ustavu.

Član III Nadležnost i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta

1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine - Slijedeća pitanja su nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:

a) vanjska politika.

b) spoljnotrgovinska politika,

c) carinska politika,

d) monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII,

- e) finansiranje institucija i plaćanje međunarodnih obaveza Bosne I Hercegovine,
- f) imigracija, izbjeglice i azil,
- g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih politika i regulacija krivičnih propisa, uključujući i odnose sa interpolom,
- h) uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacija,
- i) regulisanje međuentitetskog transporta,
- j) kontrola zračnog prometa,

Nadležnost entiteta

- a) Entiteti će imati pravo da uspostave posebne paralelne odnose s susjednim zemljama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne I Hercegovine.
- b) Svaki entitet će pružiti svoju neophodnu pomoć vladi Bosne I Hercegovine kako bi joj omogućio da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne I Hercegovine, s tim da će finansijske obaveze koje je napravio jedan entitet bez pristanka drugog i prije izbora parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne I Hercegovine biti odgovornost tog entiteta, osim ukoliko je ta obaveza neophodna za nastavljanje članstva Bosne I Hercegovine u nekoj međunarodnoj organizaciji.
- c) Entiteti će obezbjediti sigurnu i zaštićenu sredinu za sve osobe u svojim jurisdikcijama, održavanjem agencija za provođenje građanskog prava koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda na koje je ukazano u članu II i poduzimajući takve druge mjere kao što je to odgovarajuće.
- d) Svaki entitet može također sklopiti sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak parlamentarne skupštine. Parlamentarna skupština omogućava zakonom da određeni tipovi sporazuma ne zahtjevaju takav pristanak.

Zakon i odgovornost entiteta i institucija

- a) Sve vladine funkcije i moći koje nisu izričito date u ovom ustavu institucijama Bosne I Hercegovine će biti funkcije i model entiteta.
 - b) Entiteti i sve njihove administrativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog ustava, koji je nadređen svim nekonzistentnim odredbama zakona Bosne I Hercegovine i ustavima i zakonu entiteta i sa odlukama zajedničkih institucija Bosne I Hercegovine. Opšti principi međunarodnog prava će biti dio integralnog zakona Bosne i Hercegovine i entiteta.
4. Koordinacija - Predsjedništvo može odlučiti da olakša koordinaciju među entitetima o stvarima koje nisu unutar odgovornosti Bosne I Hercegovine, kao što je predviđeno ovim ustavom, izuzev ako se jedan entitet suprostavi u bilo kojem specifičnom slučaju.

Dodatne nadležnosti

Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti ne slože; koje su u skladu sa Anexima 5-8. Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne da se očuva 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 vršile ove nadležnosti.

Na osnovu navedenog izvoda iz teksta Anexa 4. Ustava BiH u cjelini vojnu, policijsku i sudsku vlast ostavlja "entitetima" kako se ustavom nazivaju FBIH i RS (koje su sada postale legitimne ustavne tvorevine bez obzira na način nastanka za vrijeme važenja Ustava Republike Bosne I Hercegovine, kako je ranije navedeno). "Razlog postojanja države sa stanovišta vlasti na određenoj teritoriji je tako ispunjen već do nivoa entiteta, pa se obzirom na ove dvije vlasti (vojnu i policijsko-sudsku) koje čine bit

države, o suverenitetu može govoriti zaključno sa nivoom entiteta, a ne i na nivou Bosne i Hercegovine kao cjeline. I jedan i drugi entitet organizuju samostalno svoju vojnu i policijsko-sudsku vlast. Vojska jednog entiteta čuva spoljne granice jednako prema drugom entitetu kao i prema susjednim državama Bosne i Hercegovine. Policijska u entitetima obezbjeđuje javni red i mir isključivo prema zakonu tog entiteta... Armija Republike Bosne i Hercegovine nije po ovom Ustavu oružana snaga Bosne i Hercegovine. Ona je samo jedan dio oružanih snaga FBiH“.

U nadležnosti institucija države BiH su kao međunarodno priznate države kojoj je priznat kontinuitet (dok entiteti nemaju po ustavu to svojstvo) su vođenje spoljne politike, kao i spoljnotrgovinske politike.

Dok je entitetima u nadležnost dato regulisanje ličnog statusa građansko pravo, upravno pravo, radno pravo, socijalno pravo, privredno pravo, porodično pravo i dr.

“Tako se došlo do jedne paradoksalne situacije-entiteti nisu subjekti u međunarodnom pravu, ali imaju vlast prema građanima na svojoj teritoriji. Bosna i Hercegovina je subjekt međunarodnog prava, ali nema vlast prema građanima na svojoj teritoriji Bosna i Hercegovina je subjekt međunarodnog prava, a entitetima je međudržavnim ugovorom priznato da su oni subjekti (tvorevine) koje taj međunarodno priznati subjekti ne mogu ukidati na osnovu svoje suverene vlasti. Zato se može reći da i Bosna i Hercegovina i entiteti imaju, svako svoje priznanje i garantovanje statusa u međunarodnom pravu, pa zato i svojevrstu ravnopravnost na toj osnovi“.

U članu 3. stav 2. a. navedeno je da će entiteti imati pravo da uspostave posebne paralelne odnose s susjednim zemljama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH. Pod pojmom susjedne zemlje i posebne odnose sa njima misli se na Hrvatsku i SRJ, koje su učestvovala u zaključivanju sporazuma, bez mogućnosti da se time utiče na “suverenitet“ i

teritorijalni integritet BiH, a što u stvari:“bi trebalo da znači da ne mogu da koriste pravo samoopredjeljenja na takav način da se korišćenjem specijalnih veza izvrši secesija od Bosne i Hercegovine. No, s druge strane, te specijalne veze mogu svojim sadržajem čak da premaše onu sadržinu koja je predviđena u zajedničkim nadležnostima Bosne i Hercegovine.

“Postojanje jednog i drugog entiteta i FBiH i Republike Srpske, najprije negira prava državljanja Bosne i Hercegovine na cijeloj teritoriji (i političkih i ličnih prava) a zatim i načelo ravnopravnosti između Bošnjaka, Hrvata, Srba i ostalih“.¹⁷⁴

ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina je ovim ustavom definirana kao demokratska država sa svoje tri bitne karakteristike: 1, da će funkcionirati prema slovu zakona 2, da će se smjena vlasti vršiti slobodnim demokratskim izborima i 3, da će predstavljati jedinstveno područje bez granica za promet roba, usluga, kapitala i ljudi. Bilo koliko da ima entiteta na svom prostoru, samo je jedna država koju međunarodna zajednica priznaje, a to je Bosna i Hercegovina.

Ako pođemo od ove definicije države, uspostavljanje dva entiteta u njenom sastavu, ima značaja samo u pitanjima preraspodjele vlasti između njih i države, s jedne strane, i formiranje državne vlasti s druge strane, koje ni u kom slučaju ne mogu da dovedu u pitanje državni suverenitet na cijelom prostoru BiH. Ne mogu se Ustavom uspostavljeni odnosi između države i entiteta u BiH procjenjivati prema postojećoj političkoj praksi, koja opstruira primjenu Ustava, već prema sadržaju normi, koje treba oživotvoriti i za čije oživotvorenje postoje potpisi i verbalne saglasnosti nosilaca političkih volja sva tri naroda u BiH, kao i države Bosne i

¹⁷⁴Festić, I. (1997). “Ignorisanje ustava i razgradnja države“ članak objavljen u časopisu “Republika“-maj/svibanj, str.12.

Hercegovine i njenih susjeda Hrvatske i SR Jugoslavije.

BIH nema Ustav koji je u autentičnom tekstu utvrdio njen parlament na sva tri službena jezika, nego postoje tri nezvanična prevoda na svaki od ova tri jezika, koji se u mnogim tačkama razlikuju u svom sadržaju. To doprinosi razlikama u tumačenju, ne samo normativnog dijela Ustava i Preambule, već i duha samog Ustava. Ovome doprinosi i činjenica što Ustav nije udovoljio u potpunosti političkim voljama sva tri konstitutivna naroda, pa se različitim tumačenjem kao i pristupom u implementaciji želi nastaviti rat političkim tumačenjem i političkim sredstvima. Tome služi i opstruiranje državnih organa i sužavanje njihove nadležnosti. Prema tome za sada postoji samo autentična verzija ustava BIH na engleskom jeziku, kao Aneks 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BIH, od 14. decembra 1995. godine, potpisanog u Parizu. Do utvrđivanja autentičnog teksta Ustava u slučaju spora morat će se koristiti ustavni tekst na engleskom jeziku.

Osim toga u Aneksu 10. član 5. utvrđeno je da je Visoki predstavnik konačni organ na terenu vezano za tumačenje sporazuma o implementaciji mirovnog rješenja.

Ne može se reći da se BIH sastoji od dva entiteta, već da su u sastavu države BIH dva entiteta. Ovo iz razloga što je BIH međunarodnopravno priznata kao nezavisna država, u kojoj su naknadno kao posljedica agresije na nju 1992-1995. godine Mirovnim sporazumom uspostavljena dva entiteta. Zbog toga državne organe BIH ne konstituiraju entiteti već njena sva tri naroda. Općim odredbama Ustava u članu 9. stav 3. izričito stoji da će “dužnosnici imenovani na položaje u institucijama BIH, predstavljati narode BIH”, dakle, narode a ne entitete. Raspodjela vlasti između države i entiteta, je utvrđena ovim Ustavom, a sve funkcije i nadležnosti koje nisu izričito date ovim Ustavom državi, bit će funkcije i nadležnosti entiteta. Dakle, važi pretpostavljena nadležnost entiteta. Međutim, bitna odredba Ustava jeste da će

ustavi entiteta i njihovo zakonodavstvo morati biti u skladu s Ustavom države BIH, što će kontrolirati Ustavni sud BIH.

Za BIH može se reći da u pogledu organizacije državnih organa i njihove nadležnosti nije čisti oblik federacije, već da ima i elemente unitarne države, naročito u međunarodnim, političkim i ekonomskim odnosima. Naime, kod odlučivanja o ovim pitanjima nije neophodno ići na prethodnu saglasnost entiteta.

BIH kao država nikako se ne može smatrati unijom. (Unija nema svog ustava, a BiH ima Ustav i na ustavu zasnovane svoj parlament, šefa države, vladu i sud.)

U načinu formiranja državnih organa BIH: Parlamentarne skupštine, Predsjedništva, Vijeća ministara (Vlade) i Ustavnog suda, primjenjeno je rješenje za koje bi se moglo reći da je politički kompromis. Način na koji se biraju ovi organi prijeti očuvanju BIH, kao jedinstvenom političkom prostoru za sva tri njena naroda i sve građane BIH. Najlošije rješenje u cijelom Ustavu BIH je što BIH nije jedna izborna jedinica za predstavnički dom Parlamentarne skupštine, Dom naroda, članove tročlanog Predsjedništva i Ustavni sud BIH.

Takvo rješenje je suprotno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih Protokolima koji se prema slovu Ustava direktno primjenjuju u BIH.

S obzirom da su sastavni dio Ustava i 15 drugih međunarodnih ugovora i konvencija (Aneks 1. na ustav BIH) moglo bi se reći da je u ovoj materiji Ustav BIH u sebi protivurječan. Naime, Ustav garantuje jednaka politička prava i naroda i građana na cijelom području BIH, kada je riječ o izboru i ostvarivanju funkcija i nadležnosti institucija države BIH. Međutim, gore navedenim rješenjem kojim se entiteti određuju kao izborne jedinice za izbor Predstavničkog doma i Doma naroda, Predsjedništva, članova Ustavnog suda, to se pravo narušava. Suprotno navedenoj ustavnoj odredbi da dužnosnici na položaju u institucijama BIH predstavljaju narode BIH, ovakvim izbornim pravilima po

kojima su entiteti izborne jedinice, to se pravo narušava. Tako da izbor u institucije BiH, predstavnika pojedinih naroda imaju pravo samo stanovnici entiteta, a ne građani BiH, odnosno sva tri naroda na cijelom državnom teritoriju. (Sadašnji način imenovanja dužnosnika BiH protivan je odredbama citiranog člana 9. stav 3. Ustava. Država BiH ima Ustavom uređene nadležnosti u članu 3.1(a – j), 3. 4 i 3.5. U članu 3.1. one su taksativno navedene. U članu 3. tač. 5. pod naslovom (Dodatne nadležnosti) imaju četiri nivoa dodatnih nadležnosti. Prvi nivo je kada država preuzima nadležnost da ih vrši za takva pitanja o kojima se entiteti slože; drugi nivo su nadležnosti koje država ima u skladu s aneksima 5-8. Općeg okvirnog sporazuma; treći nivo su nadležnosti države koje su potrebne da bi BiH očuvala svoj suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost i međunarodni subjektivitet, u skladu sa raspodjelom odgovornosti među institucijama BiH; četvrti nivo, odnosi se na mogućnost uspostavljanja “dodatnih institucija” države prema potrebi, kako bi vršile gore navedene nadležnosti. Ovo je novo neistraženo polje novih nadležnosti i institucija koje će se vršiti na nivou države BiH. Slijedeće neistraženo polje novih institucija i nadležnosti države BiH, jesu 15 međunarodnih ugovora i konvencija, koje su Aneksom 1. na Ustav BiH, dodate Ustavu, kao njegov sastavni dio. Neophodno će biti da se posebni stručni timovi temeljeno upoznaju sa ovim međunarodnim dokumentima i utvrde koje obaveze iz njih proizilaze za državu i koje će zahtijevati konstituiranje novih organa i njihovih nadležnosti.

Kada je riječ o odnosu države i entiteta, vrlo značajna su ovlaštenja Ustavnog suda BiH. Ustavni sud će imati isključivu nadležnost: da odlučuje o svim sporovima koje proisteknu iz ovog ustava između entiteta, ili između države i entiteta ili jednog entiteta, ili između državnih institucija; naročito, da li je uspostavljanje paralelnih odnosa entiteta sa susjednom državom u skladu s ovim Ustavom i

teritorijalnim integritetom i suverenitetom BiH; zatim, je li neka odredba ustava ili zakona entiteta u skladu s ovim Ustavom; od posebnog značaja je za kontrolu ustavnosti i zakonitosti rada entiteta, ovlaštenje Ustavnog suda da postupa po žalbama za sva pitanja iz Ustava koje se pojave na temelju presude bilo kojeg drugog suda entiteta; zatim će Ustavni sud biti nadležan da ocjenjuje podneske bilo kojeg suda u BiH, a koji se tiču toga da li je neki zakon, o čijoj valjanosti ovisi njegova odluka, u skladu s ovim ustavom, s Evropskom konvencijom za ljudska prava i osnovne slobode i njenim Protokolima, ili sa zakonima države BiH, ili koje se tiču postojanja ili djelokruga nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

Imajući u vidu da su odluke suda konačne i obavezujuće, govori o superiornosti države nad entitetima.

LITERATURA

- [1] Begić, K. (1997). “Bosna i Hercegovina od Vancevenove misije do Dayton”,
- [2] Copyright by Bosanska knjiga i Pravni centar Fonda Otvoreno društvo BiH, Sarajevo.
- [3] Festić, I. (1997). “Bosna i Ustav” - “Svjetlost”, Sarajevo.
- [4] Festić, I. (1997). “Ignorisanje ustava i razgradnja države”, “Republika”- nezavisni mjesečnik-maj/svibanj, Sarajevo, str.172
- [6] Ibrahimagić, O. (1999). “Država i entiteti u Ustavu Bosne i Hercegovine”;
- [7] “Svjetlost”, Sarajevo.
- [8] Janković, B. (1968). “Međunarodno javno pravo”, drugo izdanje “Naučna knjiga” Beograd,
- [9] Muhić, F. (1983). “Teorija prava”, prvo izdanje, “Svjetlost” Sarajevo.
- [10] Šarčević, E. (1997). “Časopis za kulturu-umjetnost-nauku-politiku”;
- [11] Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, str. 22