

*Проф. др Слободан П. Орловић*

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## НАЦИОНАЛНО И ГРАЂАНСКО У УСТАВУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

*Природу правног и политичког акта попут дејтонског устава није једноставно одредити. Чињеница је да тај акт није плод народне суверености (народни устав) већ резултат мировног уговора и политичке воље међународних и домаћих политичких представника (са и без легитимитета). Таква комбинација доносилаца Устава има свој наставак у хибридној садржини Устава. Дејтонски устав изграђен је не само од грађанских и националних елемената (норми), него и на другим принципима – етничком и територијалном, мешовитом саставу државних органа које чине држављани и странци, праву представљања и национално-територијалном кључу, већинском одлучивању уз право вета (заштита виталних интереса), базним начелима капиталистичког уређења (приватна својина и тржишна привреда) и на социјалним правима (Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима) и др.*

*Трагови грађанске идеологије препознају се већ у Преамбули Устава – поштовање људског достојанства, слободе и једнакости, мирољубиви односи у плуралистичком друштву, опште благостање и заштита приватне својине, све до помињања грађана Босне и Херцеговине који одлучују о Уставу. Поред грађана, Устав доноси и Бошњаци, Хрвати и Срби као конститутивни народи (у заједници са „осталима”), што упућује на националну идеологију у овом акту. Она је касније разрађена низом права која имају припадници и представници тих народа.*

*Овакво полазиште Устава, уз касније одредбе у нормативном делу, чини га sui generis уставним актом који, донекле, помера границе данашње уставности. Устав комбинује и мири грађанско и национално, и овај рад покушава одредити шта од та два погледа преовлађује.*

**Кључне речи:** Устав Босне и Херцеговине (Дејтонски устав); Политички систем; Грађанско, Национално; Босна и Херцеговина.

## 1. УВОД

Као почетак увода у тему овог рада, наводим да су у данашњој Европи „владајући“ интелектуални кругови причу о националној идеји, националној држави, елементима националног у уставу и правном систему, извесно сматрали превазиђеном, анахроном. Антинационална идеја подразумева брисање граница међу националним државама (мада се управо изнова успостављају чврстом препреком) и, у перспективи, води ка унификацији националних права у једно наднационално право. Ипак, то није тако близу. Управо је актуелна „мигрантско-избегличка криза“ показала поделу у Европској унији по линији националног. На једној страни су државе „европског истока“ (Мађарска, Словачка, Пољска, Румунија, Бугарска, Хрватска, Словенија и др.), које држе (отворено или скривено) да је национални идентитет у њиховој националној држави темељна вредност која је у опасности. Друге, које се сврставају у културни миље „европског запада“, још увек саопштавају, бар номинално, анационалне идеолошке ставове.

Однос националног и над (изнад, анти) националног, односно грађанског вредносног става, који прожима сав друштвени живот у држави, види се у сваком уставном систему. То је, у ствари, идеолошки сукоб две битне (и више мањих) идеологије у држави – националне и грађанске. Да ли је превладало национално или грађанско поимање правног система, најпре би морало да се види у симболу државе, највишем правном акту – уставу.

Можда могу да се издвоје два појма нације. Етнички појам је у основи романтизам који подразумева исти језик, прошлост – историју и митове, обичајну и културну блискост, осећај заједништва, често и конфесионалног (код Срба је малтене ово преовладало, код Бошњака сасвим), народно предање и др. Условно назван, грађански појам нације би заправо био народ који није формиран на етничком основу већ је у првом реду културни идентитет (систем вредности у једној држави), политички идентитет, права и обавезе држављана – државни идентитет (то су америчка, аустралијска, канадска и друге нације које су синоним државе).

Национална припадност (идентитет) је некако по важности временом наследила верску. Она се постепено образује (еволуира од просте физичке идентификације до схватања индивидуе, припадника етноса као носиоца одређених квалитета, својстава, активности), а снажно се шири по Европи нарочито од револуционарне 1789. године. Иако је буржоаска револуција номинално ставила у први ред анационалног човека и грађанина, њом је почело стварање поименце националних држава које и данас постоје.

*Историјски*, Босна и Херцеговина (надаље: БиХ) је лелујала између поменутих два појма нације. За време окупатора Отоманске царе-

вине и Аустро-Угарске (надаље: Аустрија), било је јасно да постоје три главне верске групе – православни, муслимани и католици. Етницитет је био у другом плану и није ни разумеван у данашњем смислу. За разлику од турске владавине, аустријске власти су покушале да оформе нешто као налик грађанском појму троконфесионалну „босанску нацију“ по основу, превасходно, „бошњачког језика“.

По ослобођењу, у Краљевини СХС се заборавило на концепт „народ БиХ“, већ се, почев од ратних аката ЗАВНОБиХ-а, пошло другим путем – стварању још једне нације. У питању је претварање верске заједнице „муслимани“ у нацију која се сада користи именом Бошњаци.<sup>1</sup> На пописима у социјалистичкој Југославији изјашњавали су се као: „Неопређени Муслимани“ (1948), „Неопређени Југословени“ (1953), „Муслимани у етничком смислу“ (1961), „Муслимани“ (1971), када су коначно и признати као посебна нација.<sup>2</sup> Таква еволуција је само учврстила темељите верско-националне поделе које ће преузети и Устав Босне и Херцеговине (надаље: Дејтонски устав). Устав потврђује да је политички и уставноправно компликована држава БиХ саткана од елемената националне и грађанске идеологије (комбинација национално-конзервативне и либералне идеологије). Управо из та два угла ће се анализирати Дејтонски устав.

Само летимичан поглед на политички систем БиХ наводи на закључак да се он гради на националном принципу, и то правима три конститутивна народа – Србима, Хрватима и Бошњацима.<sup>3</sup> Отуда се ни Устав не би могао ценити другачије него као највиши закон који разрађује националну идеологију и интересе етноса. Али, то је поједностављена и делом нетачна оцена овог политичког система и Устава, која има политички циљ. Нефункционални систем и превазиђени Устав било би нужно суштински променити тако што ће се ојачати држава на рачун ентитетских права (Републике Српске – РС и Федерације БиХ – ФБиХ) и националних права. На линији сукоба између настојања за већом централизацијом насупрот задржавању изворних уставних права народа и ентитета, прелама се и питање претежности грађанског и националног.

<sup>1</sup> Постојаност имена је услов сваког идентитета. Људи се боре за име, присвајају га... Е. Valibar, *Mi, građani Evrope?* (prev. A. Mimica), Beograd 2003, 46–47 и даље.

<sup>2</sup> Опширније: S. Mrđen, „Narodnost u popisima. Promjenljiva i nestalna kategorija“, *Stanovništvo* 1–4/2002, 86–88. „Тито је створио „народност“ Муслиман, која се не базира на религијском фактору, да би се постигла етничка равнотежа одређених регија. Односно, требало је ослабити Србе, јер би број Муслимана који су се декларисали као Срби довео до њиховог повећања и стварања већинског народа у Југославији.“ (*L'Express*, 25. јул 1992. године, 57). *Ibid.*, 88.

<sup>3</sup> Термин „конститутиван народ“ је политички мотивисан, није га могуће историјски и правно образложити (А. Имамовић). Термин се користи у вишенационалном друштву где нема јасне већине, да значи нацију, посебан национални идентитет а не све грађане, држављане (К. Трнка). А. Mujkic, „We, the citizens of Ethnopolis“, *Constellations*, Vol. 14, Iss. 1, 2007, 113.

## 2. НАЦИОНАЛНА И ГРАЂАНСКА ИДЕОЛОГИЈА

Народ се у важећим уставима различито дефинише и повезује са државом и сувереношћу. Држава се одређује као израз суверенитета једног народа (нације), што се наводи у преамбули или у некој од почетних одредаба устава.<sup>4</sup> Постоје и уставни који помињу народ као доносиоца устава иако је он изведени појам, етнички шаролика категорија и у ствари је синоним за државу (САД, Канада, Аустралија и др.).<sup>5</sup> Нарочиту комбинацију носиоца суверености доносиоца устава има Русија (1993) – „вишенационални народ Руске Федерације“ и Кина (1949) – „народ свих националности“ (Преамбула). „Грађански уставни“ дефинишу државу као политичку заједницу грађана који у њој живе, или просто уређују да је „народ“ суверен, не истичући посебно један народ (Чешка Република, Аустрија, Португалија, Италија и др.). Близу овог је уставно решење када се помињу грађани и набрајају (бројнији) народи који живе у држави (Црна Гора, Македонија). Ређе су државе које истичу религијску припадност грађана који стварају државу и доносе устав (пример је Иран са исламском шиитском џаферијском религијом), или истичу државну религију која је онда и стваралац државе (Кувајт са исламом као државном религијом, донекле Грчка и православна црква, Шпанија и католичка религија и др).

Дејтонски устав је специфичан јер га доносе тачно одређени народи: Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи заједно са народом „осталих“. Уз њих, доносиоци Устава су и грађани Босне и Херцеговине (...)“ (Преамбула Устава).<sup>6</sup> Ово је различито и од држава које такође наводе различите нације (заједнице) и територије од којих

<sup>4</sup> Устав Пете француске републике од 1958. (чл. 3) одређује да „*Национална* сувереност припада *народу* (...)“ (курзив С. О.). Устав Шпаније од 1978. (чл. 1) такође одређује да „*национална* сувереност припада *шпанском народу* (курзив С. О.), а у Преамбули такође одвојено наводи „шпанску нацију“ и „шпански народ“.

<sup>5</sup> Устав Швајцарске од 1999. у Преамбули говори о „швајцарском народу и кантонима“ а у нормативном делу и о „Швајцарцима“, а Устав Индије (1950) познаје „индијски народ“ (Преамбула) иако ови народи нису етнички компактни. У том смислу, износи се став да нема модерне нације која има иста етничка својства, чак и када је проистекла из борбе за националну независност. Тако је, на пример, од краја XIX века „француски идентитет“ зависан од способности да интегрише имигранте, па је питање шта ће се с њим десити када та способност достигне свој лимит. Е. Balibar, „The nation form: history and ideology“, *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 13, No. 3, 1990, 355–356.

<sup>6</sup> И на крају Устава, изјаве о пристанку на Устав да ли су потписници из три народа, Бошњак, Хрват и Србин што управо потврђује националну уставну структуру. Национално сагласје на Устав донекле квари недоследна комбинација представљања – за РБиХ је потписао Бошњак (релативно већински народ у држави), за ФБиХ – Хрват (мањински народ у ентитету), а за РС – Србин (апсолутно већински народ у ентитету).

се састоји држава, али се не именују конститутивним доносиоцима устава (на Кипру су уставом изједначене грчка и турска заједница, Белгију чине фламанска, француска и немачка заједница, три регије и четири језичке регије).

У БиХ имамо, дакле, неколико различитих доносилаца Устава. Прво, то су три народа која су „конститутивна“. Обично се за федералне јединице у сложеним државама одређује да су конститутивне, оне стварају (граде, конституишу) федерацију. Народи се обично, као и грађани, дефинишу сувереним.<sup>7</sup> Уз Србе, Хрвате и Бошњаке, као конститутивне народе, наводи се и народ „остали“. За „остале“ овде није јасно да ли су и они конститутивни народ, „само“ народ или неки особен колективитет. Каснијим уставним одредбама разрађује се појам конститутивни народ, и то тако да иде у прилог неконститутивности „осталих“. Треће, поред једног неконститутивног и три конститутивна народа, Устав доноси и грађани БиХ. Овим је листа доносилаца Устава формално заокружена. Насупрот томе, стоји историјска чињеница да је део међународне заједнице стварни доносилац овог Устава, а да су представници три конститутивна народа у БиХ, уједно представници Републике Босне и Херцеговине (надаље: РБиХ) и два ентитета (ФБиХ и РС), на њега тек пристали (попут адхезионог уговора).

Пре анализе „националних и грађанских норми“ у Дејтонском уставу, неопходно је изнети бар неке ставове о појму „нација“ (појмови који се паралелно јављају су: народ, држава, етничка група, конститутивни народ и др.)<sup>8</sup> и „грађанин“ (паралелно: човек, држављанин), из којих се развијају одговарајуће идеологије, а на којима се даље гради политички и уставни систем државе.

Појам *грађанин* у данашњем значењу води порекло из буржоаских револуција (првенствено десетогодишње Француске револу-

---

<sup>7</sup> Конститутивни су они народи који конституишу, стварају државу. С обзиром на то да је то њихова колективна политичка воља којом самостално располажу, у теорији и пракси нема сагласности да ли та политичка воља подразумева и могућност народа да изађе из политичке заједнице коју је конституисао. У БиХ је поред овог актуелно и питање докле се пружа конститутивност појединог народа. У вези са тим, Уставни суд БиХ је одлучио да конститутивност народа (њихова колективна права) постоји на целој територији БиХ. Вид. G. Marković, „Ustav Bosne i Hercegovine”, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (ur. Saša Gavrić et al.), Sarajevo 2009, 66. О значењу израза *constituent*, вид. S. F. Fetahagić, „Povijesni (dis)kontinuitet konstitutivnosti naroda BiH i zahtjevi (post)moderne državnosti“, *Status* 15/2011, 114.

<sup>8</sup> Појмови „нација“ и „народ“ су у српском језику синоними. А „народ“ има и значење „грађанин“. Вид. J. Mertus, “Prospects for National Minorities under the Dayton Accords – Lessons from History: The Inter-War Minorities Schemes and the Yugoslav Nations”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 23, 1997, 797.

ције која је избила 1789. године).<sup>9</sup> Грађанин је субјект који има права, слободу и обавезе прописане у једном правном поретку (иако је практично шири појам од „држављанина“, обухватајући и странце који живе у држави, често се поистовећује с њим). У том смислу, уставноправни појам грађанина наткриљује остала својства становника једне државе – националну, етничку, верску, полну, политичку и др. припадност. То значи да је право појединца као грађанина (држављанина) постављено као примарно у односу на право колективитета – етничке или верске заједнице.<sup>10</sup>

„Грађанин“ подразумева постојање грађанске идеологије која људе превасходно држи једнаким пред апстрактном правном нормом у демократском поретку.<sup>11</sup> У том смислу, грађани су „свако“, „сви“, „држављани и странци“, који имају: права на нешто, слободу да чине или не чине и дужности да одређену обавезу испуне.<sup>12</sup>

Уставно свођење становништва једино на грађане појединце, без посебних права гарантованих колективитетима, на пример националним заједницама, има у демократској владавини лоше стране. Ту се при доношењу политичких одлука по већинском принципу (релативном или апсолутном већином гласова), а који се брани као нес-

<sup>9</sup> Иако је грађанство (буржоазија) тада било изразита мањина, а сељаштво изразита већина (чак и 90 % становништва), победила је буржоазија (грађанство). То практично није била победа већине.

<sup>10</sup> Индивидуална права су она чији је носилац појединац, човек, а носилац колективних права је група или припадник групе. У теорији, линија разграничења ових права није јасно повучена, а на њој се прелама и идеолошки сукоб индивидуализма и колективизма. Д. Симовић, Д. Аврамовић, Р. Зекавица, *Људска права*, Београд 2013, 85. Колективитет (етничка заједница, на пример) мора да има посебан морални субјективитет, другачији од оног који даје збир појединачних моралних субјективитета, да има правни субјективитет – титулар је неког права, да створени колективни идентитет није присилно наметнут појединцима и др. Вид. М. А. Јовановић, „Постоје ли колективна права? (II део)“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2008, 42–45.

<sup>11</sup> С обзиром на то колико су активни у одржавању демократског поретка, могу се поделити у три групе, од мање ка више ангажованим: индивидуално одговорни грађани, учесници у демократском процесу и критички (из угла правде) оријентисани грађани. Вид. J. Westheimer, J. Kahne, “What kind of citizen? The politics of educating for democracy“, *American educational research journal*, Vol. 41, No. 2, 2004, 239–243, <http://aer.sagepub.com/content/41/2/237.short>, 9. новембар 2015. године.

<sup>12</sup> По неким истраживањима, грађани под грађанством (држављанством) подразумевају права, а мање обавезе (Британци стављају акценат на социјална права као што је државно школовање, здравствена заштита, а Американци више на лична права као што су слобода говора, вероисповести и др.). У прилог томе иде и пресуда Врховног суда САД да статус грађанина (држављанина) подразумева „право да има права“ (U.S. Supreme Court, *Trop v. Dulles* U.S. 86, 102 [1958]). Вид. W. Kymlicka, W. Norman, “Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory“, *Ethics*, 1994, 355, [http://www.jstor.org/stable/2381582?seq=4#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2381582?seq=4#page_scan_tab_contents), 9. новембар 2015. године.

порно демократски, долази у опасност да мањина (етничка, верска и др.) буде надвладана, мајоризована. Такмичење бројева (гласова) може довести до негације почетног принципа о једнакости грађанина у правима, слободама и обавезама. Пренето на колективитет, то доводи до неравноправности и обесправљености групе грађана (држављана) у држави.

Босна и Херцеговина је, са својом националном различитошћу ставовишта које огромном већином чине три народа, управо пример да већинско одлучивање може бити неправедно према неком од њих, поготово ако се одлука већински донесе политичком хомогенизацијом на националној основи – двоје против једног (на пример, „сви“ Бошњаци и Хрвати су за, а „сви“ Срби су против). Такво друштво не само да је неправедно, него не може бити ни стабилно јер се кроз такво деловање институција и праксу не задовољавају битна начела правде.<sup>13</sup>

На питање шта је то *нација*, нема јединственог одговора. У небројеној правној, политиколошкој, социолошкој, антрополошкој и др. литератури постоје различита дефинисања појма нације. Често се речи нација и народ користе као синоними (у словенским језицима). Такође, нација означава и државу, односно све грађане једне државе и државне институције (у енглеском, француском и др. језицима). Сав народ у једној држави може се назвати и „државном нацијом“<sup>14</sup> која произлази из „уједињујуће снаге једне заједничке политичке историје и устава“.<sup>15</sup> Појам нације, пак, у културном смислу не везује се за државу, њен устав и за права и обавезе грађанина и држављанина, него за „заједнички доживљено културно својство“.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Dž. Rols (*Rawls*), *Prava naroda* (prev. D. Janjić), Beograd 2001, 64. Друштво је стабилно ако се право народа поштује због срећне равнотеже снага – коју ни један народ нема интереса да оспорава и због тога што су сви, упркос променљивој срећи народа, подстакнути да поштују њихово заједничко право као праведно и корисно за све. У таквом срећном друштву мора постојати стварна политичка и друштвена слобода, богата и испуњена култура као и економско благостање свих грађана. *Ibid.*

<sup>14</sup> Елементи који би чинили овакав појам нације су заједнички језик, национална култура, национално компактна територија и животни интереси као интеграциони фактори. Уз ове објективне елементе иде и субјективни елемент – национална свест. За овај појам нације није битна етничка, чак ни расна, истородност (на пример, америчка и арапска нација), нити је она везана за државност – у једној држави, по правилу, има више нација. У ужем смислу, нација је етничка група за коју је битно да има заједнички (исти) језик и културу, чак и без субјективне свести о припадности тој заједници. F. Čulinović, „Što je nacija“, *Simpozijum o odnosima između država u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice*, SANU, Beograd 1964, 9–14.

<sup>15</sup> A. Molnar, *Narod, nacija, rasa: istorijska izvorišta nacionalizma u Evropi*, Beograd 1997, 57.

<sup>16</sup> О моделу културне нације (немачки пут) и политичке нације (француски пут) вид. E. Balibar, (2003), 46–47 и даље.

„Републиканска нација“, она која је оборила монархијску власт и увела сувереност парламента, изворни је облик модерне нације.<sup>17</sup> Неиздиференцирана унутар себе, корак по корак, постаје „демократском нацијом“ у коју улазе сви држављани са једнаким политичким правима, равноправно укључени у политичке процесе својих држава.<sup>18</sup> Републиканска нација историјски би се могла повезати и са западноевропским типом стварања нације (*Hans Kohn*) која је „стриктно политички појам везан за стварање модерне државе у границама у којима је пређашњи апсолутизам већ углавном успоставио народни идентитет“. У источној Европи тадашње државне границе су далеко од поклапања са „народним идентитетима“. Ту нација (и национална држава) настаје борбом „националистичког покрета“ за прекрајање државних граница великих империја (Аустрије, Турске, Русије) „према етнографским датостима“ (*H. Kohn*), а не борбом „грађанства“ против апсолутистичке монархије.<sup>19</sup> И у даљем развоју неки аутори препознају два различита правца по линији Запад–Исток. На првом се кренуло путем „интернационалне интеграције“ (Европска унија и њене претече) ради постизања опште сигурности, економског и политичког развоја. На другој страни, десила се „реизградња националних држава“, оживљавање супарништва, чак и политике силе<sup>20</sup> (националне државе настале од бивших ЧССР, СФРЈ и СССР). На тој

<sup>17</sup> То је историјски период када капитализам смењује феудализам (за почетну годину прекретнице узима се 1789) и у развоју („идући к свом претварању у социјалистичко друштво“, како се некад код нас сматрало) познаје две историјске тенденције по националном питању („светски закон капитализма“). Прва је буђење националног живота и националних покрета, борба против сваког националног угњетавања, стварање националних држава. У другој тенденцији, развијају се и умногостручују свакојаки односи међу нацијама, ломе се националне преграде, ствара интернационално јединство капитала и економског живота уопште, политике, науке итд. Н. Пашић, *Nacionalno pitanje u savremenoj epohi*, Београд 1976, 25. Главни теоретичари самоуправног социјализма, попут Едварда Кардеља, дефинишу нацију продуктом капиталистичког уређења, не одвајајући је од појма народа. „Нација је специфична народна заједница, настала на основи друштвене поделе рада епохе капитализма, на компактној територији и у оквиру заједничког језика и блиске етничке и културне сродности уопште“. Имајући у виду ове елементе, „не може се говорити, на пример, да су Муслимани у Југославији нација, мада се – индивидуално узевши – не осећају ни Србима ни Хрватима и мада, с обзиром на то, свакако сачињавају посебну етничку групу“. Е. Kardelj, *Nacija i međunacionalni odnosi*, Београд 1979, 80–81.

<sup>18</sup> А. Molnar, 69–70.

<sup>19</sup> Национализам је идеолошко средство опште народне интеграције и мобилизације у условима образовања модерних нација. Цео народ се схвата као једна велика породица у којој постоји нека врста сродства и припадности завичају. У доба револуционарних и Наполеонових ратова, можемо га назвати идеалистичким. Даље се развија у правцу етницизма (уочи и за време народних ратова достиже шовинизам), а најинтензивнији и фатални облик јесте расистички национализам. А. Molnar, 266–267, 282–284, 73–74.

<sup>20</sup> Z. Lerotić, *Nacija: teorijska istraživanja društvenog temelja i izgradnje nacija*, Zagreb 1984, 119.



страни, спроведено је државно отцепљење позивањем права на самоопредељење нација, иако те заједничке државе нису биле „туђински национални колектив“.<sup>21</sup>

Образовање вишенационалне југословенске државе, коју су чиниле национално различите федералне јединице, сматрано је историјским процесом и продуктом социјалистичке револуције. Видљив је, у сржи, противречан концепт постојања и јачања „југословенских нација“ и република, уз истовремено смањење државних функција (дестатизација). То је требало да донесе демократску интеграцију друштва југословенске федерације, а епилог је био – распад.<sup>22</sup> Нефункционалисању СФР Југославије, потом њеном нестајању и рату, допринео је и систем „националног кључа“. Њиме су промовисани индивидуални и колективни национални интереси. У пропорционалном представљању то је значило да некомпетентни и корумпирани партијски члан може да достигне важне позиције због своје националне припадности, што је била промоција „националистичких интереса“.<sup>23</sup> Сасвим супротно званичној идеологији „братства и јединства“ у држави.

У настајању нација на простору бивше Југославије, конфесионална припадност је бивала важан услов. Посебно је у Босни и Херцеговини на великом делу територије измешано словенско становништво које говори истим језиком, антрополошки и етнички је блиско, па је религија била једини поуздан критеријум међусобног разликовања Срба православца, Хрвата католика и треће велике заједнице – муслимана. Управо је религија била пресудно образложење конституисања (уз делом различиту културу, обичаје и заједничку свест) Муслимана у посебну етничку групу, потом и у народ.

Сасвим јединствена политичка одлука о признању муслиманске нације у Југославији (иако „муслиман“ свуда у свету представља вероисповест) узела је у обзир и одређене историјске чињенице. За време отоманске власти на простору БиХ, припадници муслиманске религије уживали су привилегију у односу на хришћанску „рају“ (Србе и Хрвате), због чега су ту власт доживљавали као своју. Домаћи муслимани су се повезивали са владајућим турским слојем и, иако нису говорили турским језиком, примали су утицаје отоманске империјалне културе, арапске културе (прилично путем школовања

<sup>21</sup> „Под самоопредељењем нација разуме се њихово државно отцепљење од туђих националних колектива, разуме се стварање самосталне националне државе.“ В. И. Лењин, *О праву нација на самоопредељење* (редактор З. Ткалец), Београд 1949, 7.

<sup>22</sup> Вид. Ј. Ђорђевић, *Federalizam, nacija, socijalizam*, Београд 1971, 42–62.

<sup>23</sup> Ј. Mertus, 802.

хоца) и др. Постепено се код дела муслимана развијао осећај националне посебности, што је поуставотворила власт социјалистичке Југославије. Тиме се „национално питање“ у држави званично сматрало решеним. Постојеће унутрашње националне поделе и политички сукоби објашњавани су остацима идеологије национализма (званично сматрана искључиво негативном појавом, најчешће као „великосрпски хегемонизам“, напомена С. О.), којом се „национално питање“ злоупотребљава у нерешеним економским и другим односима.<sup>24</sup> Међунационални грађански рат и распад бивше Југославије доказали су, пак, сасвим нешто друго – да је припадност нацији била неупоредиво јача од припадности „државном народу“. Национално питање у ствари није било решено, јер је националност Србин, Хрват или Муслиман, до краја те државе, остала битнија него државна, југословенска припадност.

Ова национална битност највидљивија је управо у БиХ. Последњи Устав СР БиХ од 1974. је грађане те федералне јединице, касније државе, препознавао управо као Србе, Хрвате и Муслимане, уз додатак „осталих грађана“ (користила се синтагма „радни људи и грађани“). Дакле, и тај Устав социјалистичко-комунистичке идеологије, а не либерално-капиталистичке попут сада важећег, наглашавао је национално својство становника БиХ. Дејтонски устав је наставио тим путем, додајући трима народима у БиХ придев „конститутивни“, прокламујући уз то и права, слободе и дужности грађанина.

### 3. НАЦИОНАЛНО У ДЕЈТОНСКОМ УСТАВУ

Постоје ставови да су Споразумом и Уставом из Дејтона заправо даље зацементиране националне поделе које је произвео систем владавине заснован на националној основи.<sup>25</sup> Већ је постао опште место став да је „Дејтон“ успешан јер је донео мир, али да то није довољно. Као акт компромиса, Устав је охрабрио издељеност у БиХ.<sup>26</sup> Наводило се да се по питању обнове политичког јединства у БиХ читав политички концепт већ у првим годинама показао потпуно неуспешним.<sup>27</sup> Држава се

<sup>24</sup> Вид. N. Pašić, 100–101. „Принципе ‘националне слободе’ прокламовали смо у АВНОЈ-у и после их постепено спроводили.“ V. Bakarić, *Društvene klase, nacija i socijalizam*, Zagreb 1976, 149. Идеолози су сматрали да је у „добровољној демократској заједници народа (попут социјалистичке Југославије, *нап. С. О.*) где сваки од њих има услове за свестрану националну афирмацију“ решено национално питање. E. Kardelj, 388–389.

<sup>25</sup> J. Mertus, 806.

<sup>26</sup> P. C. McMahon, J. Western, “The death of Dayton“, *Foreign affairs*, Vol. 88, No. 5, 2009, 70.

<sup>27</sup> T. W. Waters, “The Naked Land: The Dayton Accords, Property Disputes, and Bosnia’s Real Constitution“, *Harvard International Law Journal*, Vol. 40, No. 2, 1999, 518.

описивала као зависна, задављена апартхејд режимом.<sup>28</sup> Касније се све више инсистирало на нужности реформе власти и функционалности, укључујући и уставне промене.<sup>29</sup>

Национални елементи Дејтонског устава највише су заступљени у нормама које уређују органе (институције) БиХ.<sup>30</sup> То се најбоље види тамо где Устав прописује да државни орган чини одређени број Срба, Хрвата и Бошњака. Скривеније национално правило по питању састава органа власти постоји када се уставном одредбом уређује колико је (аликвотно) чланова из једног а колико из другог ентитета. И то се после реализује путем „националних формула“ у ентитетима. Као водиља таквим одредбама из нормативног дела Устава послужила је помињана реченица из Преамбуле да „Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталима) (...)“ доносе Устав.

У чл. I Устава наводи се наставак „правног постојања по међународном праву“ Републике БиХ, сада као БиХ са „модификованом унутрашњом структуром“. Та унутрашња структура у погледу постојања три народа у БиХ промењена је утолико што су колективна права сваког од тих народа увећана и осигурана. Постоји не само међународни већ и садржински континуитет са претходним Уставом и државом, с тим да су права Срба, Хрвата и Бошњака уграђена у многе уставне норме, а преваходно у делу о организацији власти.

У одредби којом се БиХ дефинише тако да се „састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске“ (чл. I 3) назире се национална позадина. Узевши у обзир национални састав ентитета, ова дефиниција БиХ може се исказати другим речима а са практично истим значењем – БиХ се састоји од бошњачко-хрватског ентитета (ФБиХ) и српског ентитета (РС). У првом су Срби малобројни, са тенденцијом даљег пада (испод 10 %), а у другом су изразита

<sup>28</sup> Вид. Jonathan Steele, “Today’s Bosnia: a dependent, stifled, apartheid regime“, *The Guardian*, 11. November 2005, [http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int\\_1516.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int_1516.pdf), 1. децембар 2015. године.

<sup>29</sup> K. Bassuener, J. Lyon, *Unfinished Business in Bosnia and Herzegovina: What Is To Be Done?*, United States Institute of Peace, 2009, 9, <http://www.usip.org/sites/default/files/Unfinished%20Business%20in%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>, 16. новембар 2015. године.

<sup>30</sup> То су органи законодавне, извршне и уставносудске власти, као и монетарна институција. „На државном нивоу не врши се судска власт, па не постоје судске и друге правосудне институције. Међутим, високи представник је најпре донео Закон о Суду Босне и Херцеговине, а затим и Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине, које је Парламентарна скупштина касније усвојила са непромењеним садржајем. Она је такође усвојила и Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине. Доношењем ових закона образоване су судске и друге правосудне институције на државном нивоу.“ – G. Marković, 76. Практично, законом је ревидиран Устав у делу уређења власти.

већина (преко 80 %), са тенденцијом релативног раста.<sup>31</sup> Уз ово, просредно о важности националног идентитета говори и уставна одредба о држављанству (чл. I/7а). „Двојно унутрашње држављанство“ подразумева да поред државног свако има и држављанство једног од ентитета. Велика већина Срба има уз држављанство БиХ и држављанство РС. Исто важи за Бошњаке и Хрвате и држављанство ФБиХ. Етничка подела углавном стоји и по питању ентитетског држављанства.

С обзиром на етнички састав ентитета, индиректно национално својство Устава је видљиво и у одредбама о специјалним паралелним односима са (тада) две суседне земље (чл. III/2а). Путем овог права ентитета настојала се, у првом реду, очувати веза међу Србима у ентитету и „држави матици“, у РС и СР Југославији (сада Србији). Исто важи и за Хрвате у ентитету и матици, у ФБиХ и Хрватској. Из те повезаности су произашли и други видови сарадње.

Национална природа Дејтонског устава јасно се види у делу о органима власти. Када је њихов састав у питању, за све најважније органе важи мерило националне или ентитетске припадности. Ово се даље наставља и кроз начин доношења одлука.

Законодавни орган, *Парламентарна скупштина*, је у погледу свог састава јасно национално и ентитетски издељен орган.<sup>32</sup> Такође, начин њеног рада штити политичку вољу сва три народа, све до права вета (блокаде) на законе (чл. IV Устава). Отуда донети закони суштински морају бити плод националног компромиса. Закони су заправо плод политичке одлуке сва три конститутивна народа.

Горњи дом, Дом народа, има чист трипартитни састав – по пет делегата Срба, Хрвата и Бошњака. Они долазе из ентитета – десет делегата из ФБиХ бирају хрватски и бошњачки делегати у Дому народа ФБиХ, а пет делегата из РС бира њена Народна скупштина. Они улазе у три клуба народа који раде као посланичке групе са по пет чланова. За кворум (нежан број присутних за одлучивање) потребан је национални састав – најмање по три бошњачка, хрватска и српска делегата. Такође, по питању превре-

<sup>31</sup> По проценама, <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:444429-BiH-Sukob-Bosnjacka-i-Srba-oko-popisa>, <http://www.dw.com/sr/koliko-stanovnika-ima-bih/a-17131380>, 15. новембар 2015. године. Резултати пописа о националном саставу становништва БиХ 2013. године још нису објављени.

<sup>32</sup> Таково је било и прво представничко светодавно тело, Босански сабор, 1910. године. Његов састав је био одређен по верском кључу. Квоте су биле распоређене према бројности конфесија, па је од 72 бирања посланика 31 место било резервисано православно, 24 за муслимане, 16 за католике и једно за Јевреје. Осталих 20 чланова Сабора по функцији (вирилни) такође је било верски (национално) подељено. Вид. S. Savić, „Organizacija i nadležnost Sabora po Zemaljskom ustavu iz 1910. godine“, *Analni Pravnoг fakulteta Univerziteta u Zenici* 7/2011, 229–231.

меног престанка мандата, распуштања и самораспуштања Дома народа, води се рачуна о националним бројевима. Председништво БиХ има право да распусти Дом народа сагласношћу својих чланова (Хрват, Србин и Бошњак), односно одлуком два члана ако нема консензуса. За одлуку о самораспуштању потребно је да гласа већина делегата, с тим да у тој већини буде већина делегата из бар два народа (овај број није фиксан).<sup>33</sup>

У вези са саставом доњег дома, Представничког дома, Устав не говори о националној припадности чланова већ о припадности (пребивалишту) ентитету. Иста је сразмера као и у горњем дому, две трећине (28) према једној трећини (14) за ФБиХ. Правила за избор чланова из ентитета су таква да национални састав не мора бити сасвим унапред предвидив.<sup>34</sup> То значи, да члан из РС може бити и Бошњак са листе неке бошњачке странке (Хрват са хрватске листе само теоријски), а одређене (мале) шансе постоје и да члан из ФБиХ у Представничком дому буде Србин изабран на листи српске странке или коалиције.

Парламентарно вођство је исто одређено по националној формули. У оба дома се Србин, Бошњак и Хрват ротирају на месту председника и два потпредседника (сваких осам месеци). Домови су равноправни при доношењу закона, одлуке се доносе већином гласова присутних и који су гласали<sup>35</sup> и у поступку гласања се примењује национално пребројавање. За одлуку треба да гласа већина оних који су присутни и који гласају. У тој већини треба да је најмање једна трећина делегата Дома народа (четири из ФБиХ, два из РС) и посланика Представничког дома (десет из ФБиХ и пет из РС) из сваког ентитета гласала за одлуку. Ако то није случај, национално тројна комисија коју чине председавајући и његови заменици једног или оба дома, покушаће у року од три дана да обезбеди сагласје. Ако се то не деси, промениће се начин гласања у већински, уз блаже дејство „националног гласа“. Одлука се доноси већином гласова присутних гласача уз услов да против није гласало најмање две трећине делегата Дома народа (седам из ФБиХ, четири из РС) или две трећине чланова Представничког дома (19 из ФБиХ, десет из РС) који долазе из ентитета.

<sup>33</sup> Вид. чл. 39 Пословника о раду Председништва БиХ (2013), <http://www.predsjetnistvobih.ba/nadl/default.aspx?id=53746&langTag=sr-SP-Cyrl>, чл. 163 Пословника о раду Дома народа РС БиХ (2006), <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=45153&langTag=bs-BA&pril=b>, 15. новембар 2015. године).

<sup>34</sup> Вид. Поглавље 9, чл. 9.1–9.11 Изборног закона БиХ (*Службени лист БиХ*, бр. 23/01 и др.).

<sup>35</sup> „Уздржан глас“ је такође гласање. Тако ће у Дому народа, на пример, одлука бити за ако је за гласало шест делегата, против четири и један уздржан. Уздржаним се сматра и елегат који није гласао а налази се у сали у току гласања, чл. 73 Пословника о раду Дома народа РС БиХ.

У прилог остварења права Срба, Хрвата и Бошњака и заштите ентитетских интереса приликом доношења закона у законодавном телу, стоје још неке уставне одредбе (чл. IV/3 е, ф). Већина српских, хрватских или бошњачких делегата може предложено одлуку (закон) Парламентарне скупштине прогласити „штетном по виталне интересе“ свог народа, већином гласова (најмање три) било Бошњака, Хрвата или Срба. Ово није апсолутни вето, већ нека врста суспензивног националног вета. Да би позивање на „виталне националне интересе“ било успешно, потребно је да је за то већина присутних делегата који гласају. То је кумулативна већина коју чине већине бошњачких, хрватских и српских делегата (ако су сви присутни и сви гласају потребно је да за угроженост виталног националног интереса гласа најмање девет делегата – по три Србина, Бошњака и Хрвата). Ако је исход гласања против заштите виталног националног интереса, поступак се не завршава, већ председавајући Дома народа сазива посебну комисију. У случају да комисија састављена од Бошњака, Хрвата и Србина не постигне консензус, питање се сели пред Уставни суд БиХ. Тај орган има коначну реч у вези са тим да ли је законом или другом скупштинском одлуком угрожен витални национални интерес неког (неких) од три конститутивна народа.

*Председништво* је орган који има улогу шефа државе (то не пише у Уставу) са стварним функцијама извршне власти. Председништво је колективног састава и има три члана који испуњавају критеријум националне и ентитетске припадности. Бошњак и Хрват се непосредно бирају са територије ФБиХ, а Србин се бира на изборима у РС. Састав Председништва је такав да сваки од три народа у БиХ има „свог“ члана у овом органу,<sup>36</sup> и да он представља, поред народа, и ентитет.<sup>37</sup> Национална равноправност у овом органу потврђује се ротацијом председавајућег (који представља Председништво) и самим начином одлучивања где се тражи сагласност сва три члана. Уколико се не постигне консензус, одлуке могу донети и два члана Председништва, и то о: именовању председавајућег Савета министара, распуштању Дома народа, предлогу буџета БиХ институција. Одлуке које Председништво

<sup>36</sup> Ипак, као парадокс овог изборног поступка постојала је могућност да због велике разлике у бројности Бошњака и Хрвата (четири пута их је мање) и Хрват буде изабран у Председништво гласовима Бошњака. То се и десило када је члан Председништва био Жељко Комшић (изабран 2006. и 2010. године), а који није добио највише хрватских гласова. Овде је „отворено грађанско“ било заправо „прикривено национално“ и тако победило на изборима. Вид. У. Vlajavljević, „Glasovi iz podijeljene zemlje“, *Političke analize* 4/2010, 3–4.

<sup>37</sup> Иако чланови Председништва морају бити из три конститутивна народа и оба ентитета, нема јединственог одговора на питање кога представљају чланови Председништва – конститутивне народе, ентитете или грађане. G. Marković, „Predsjedništvo“, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (ur. S. Gavrić et al.), Sarajevo 2009, 217–218.

доноси у сфери спољне политике (међународни уговори, преговори, именовање амбасадора и др.) и ради спровођења одлука Парламентарне скупштине морају бити донете консензусом.<sup>38</sup> Наиме, и овде постоји могућност апсолутног вета на одлуку који се зове „заштита виталног интереса ентитета“. Ако је члан Председништва изјавио, у року од три дана од усвајања, да је одлука Председништва веома штетна по витални интерес ентитета односно територије са које је изабран, то ће бити апсолутни вето на одлуку уколико неслагање потврде ентитетска представничка тела. Изјаву српског члана мора да потврди Народна скупштина РС двотрећинском већином, а изјаву хрватског и бошњачког члана морају да потврде хрватски односно бошњачки делегати у Дому народа ФБиХ, такође двотрећинском већином (чл. V/2 Устава).

Управо заштита територијалног, а суштински националног, интереса у овом највишем органу извршне власти, показује колику важност има ентитетско и национално у Уставу и читавом политичком систему. Просто, у Председништву није могуће донети одлуку за коју се сматра да је супротна интересу Срба, Хрвата или Бошњака. Чак је и при именовању амбасадора и других међународних представника БиХ заступљен ентитетски па самим тим и национални кључ. Највише две трећине дипломата могу бити са територије ФБиХ (чл. V/3 б Устава).

По значају други орган унутар извршне власти, *Савет министара* нема тако јасно издељен национални састав као Председништво или Дом народа. Подразумева се да је састав Савета национално мешовит, додуше без унапред дате пропорције, због саме уставне одредбе да са територије ФБиХ не може бити више од две трећине министара (до шест, од укупно девет). За шири састав Савета министара (заменици, секретари) примењује се формула националне различитости. Председавајући Савета именује заменика министра (потврђује га Представнички дом, као и министра) који није из истог конститутивног народа као његов министар (чл. V/4 Устава).<sup>39</sup>

*Уставни суд* БиХ (чл. VI Устава) је орган који има проширени национално-ентитетски код заступљености, с обиром на то да су и странци уставне судије. Од девет судија, четири су из ФБиХ (бира их Представнички дом ФБиХ), а два из РС (бира их Народна скупштина РС). Преостало троје судија не могу бити Србин, Хрват или Бошњак из БиХ или из суседних земаља, већ су то страни „истакнути правници великог моралног угледа“. Њих троје бира странац, председник Европског суда

<sup>38</sup> Вид. чл. 38–42 Пословника о раду Председништва БиХ (2013).

<sup>39</sup> Када се министру и заменику дода и секретар министарства, опет имамо тројаку националну припадност, што је неписано правило готово за свако министарство.

за људска права, уз консултације са Председништвом. Неубичајено је решење да су странци уставне судије и да су биране од међународног органа.<sup>40</sup> То намеће питање суверенитета грађана БиХ, саме државе и њеног Устава. Кад су странци, који нису део народног суверенитета, као уставне судије активни заштитници Устава и уставног поретка, да ли то значи да сами држављани не могу да сами заштите правни систем? Позитиван одговор се изгледа сам намеће.<sup>41</sup>

Чак је и државна институција која није примарно политичка већ стручна и самостална, Централна банка БиХ, састављена по националном паритету (раније и уз учешће страног елемента). Председништво БиХ именује петочлани Управни одбор, што значи да ће се води рачуна о националности гувернера и чланова Одбора.<sup>42</sup>

Све напред наведене одредбе су конкретна потврда уставне намере да „Функционери именовани на положаје у институцијама БиХ, у начелу, представљају састав народа БиХ“ (чл. IX/3). Ово „у начелу“ могло би се тумачити тако да не мора постојати тачна сразмера између бројности народа и „именованих функционера“ (није могуће потпуно избећи натпредстављеност и потпредстављеност), већ да се о националној заступљености у институцијама БиХ увек води рачуна.

#### 4. ГРАЂАНСКО У ДЕЈТОНСКОМ УСТАВУ

Одредбе Устава за које можемо рећи да су грађанског идеолошког корена уређују области друштвеног живота у мери која је преостала иза одредаба које штите национална права и интересе. Таква једном усаглашена подела у Уставу остаје и даље јер народи у БиХ имају различиту визију државе. Бошњаци желе централизовану грађанску државу, док Срби (и у мањој мери Хрвати) желе децентрализовану федералну државу. Прва жеља подразумева промену Устава и више „грађанског“, а друга је враћање на „изворни Дејтон“ или бар задржавање постојећег стања. Непрестани захтеви за политичком реформом, која би довела до „ефикасније структуре власти“, не могу се остварити, јер нема уравниотежења између та два супротна приступа.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Сличан модел је потом уведен и у Уставни суд квазидржаве Републике Косово, где су од девет уставних судија такође троје странци.

<sup>41</sup> Ова три страна гласа претежу у одлукама Уставног суда о најтежим питањима преноса надлежности са ентитета на државу па се обично гласа пет гласова (Бошњаци и странци) према четири гласа (Срби и Хрвати), као на пример о оцени уставности Закона о Суду БиХ и о Тужилаштву БиХ.

<sup>42</sup> Ово се даље односи и на три вицегувернера, интерну ревизију и др.

<sup>43</sup> С. Arvanitopoulos, N. Tzifakis, “Implementing reforms in Bosnia and Herzegovina: the challenge of the constitutional process“, *European View*, Vol. 7, Iss. 1, 2008, 21.



„Грађанске уставне норме“ могу се двојако посматрати. Прво, универзална људска права (грађанска, лична, индивидуална) су основа националним (колективним) правима. Али, у другом делу, национална права блокирају остварење неких људских права јер се не могу истовремено остварити (пример пасивног бирачког права (кандидовања) за Председништво или Дом народа у ентитетима). Другим речима, надоградња основних, грађанских права путем националних права може уставном систему да да специфичну природу, што је у БиХ управо случај.

Преамбула Устава је сасвим проткана грађанском идеологијом, осим реченице о конститутивним народима. Општи идеали буржоаског друштва, као што су „људско достојанство, слобода, једнакост“, навођење међународних декларација и уговора (акти Уједињених нација: Универзална декларација, два међународна пакта о људским правима, Декларација о мањинским правима) указују на права „грађанина“.<sup>44</sup> Исту идеолошку ноту имају и одредбе о „заштити приватне својине“, „унапређењу тржишне привреде“ и „општем благодостању“. На крају Преамбуле стоји да „и грађани БиХ одлучују да Устав гласи (...)“.

Начелно и ређе, у даљим одредбама Дејтонски устав посматра грађане у БиХ јединствено. Учешће на слободним и демократским изборима обезбеђује владавину права у демократској држави (чл. 1/2 Устава). Ово начелно важи за све, али је конкретно изборно право издиференцирано по ентитетима и по народима. Слободно је кретање лица (и роба, услуга, капитала) унутар државне територије, сви имају држављанство БиХ (поред ентитетског) и исте пасоше. У члану Устава о људским правима и основним слободама (II) обезбеђује се највиши међународни стандард њиховог гарантовања и заштите. То је уобичајен корпус личних, политичких и социјалних права и слобода која се гарантију свима, без дискриминације. Уз овај члан Устава, људска права су уређена и Анексом VI Мировног споразума – „Споразум о људским правима“. Такође, Уставом се истиче Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, и њени протоколи, која се директно примењује и има већу правну снагу од закона (чл. II 2).<sup>45</sup>

Издвојено од других, наглашава се право избеглицама да се „слободно врате својим домовима“. Посебно се наводи група лица која су по Уставу лишена пасивног бирачког права и не могу вршити било коју

<sup>44</sup> У Анексу I набројани су други међународни споразуми који се примењују у БиХ.

<sup>45</sup> У вези са правном супериорношћу Европске конвенције Уставни суд БиХ је доносио различите одлуке. Вид. D. Pehar, “Civic Elements of Compromise and the Crippling Of Dayton”, *Forum Bosnae*, No. 15, 2002, 15–16, <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/publications/WP2%20Henda%20Sept%202012.pdf>, 2. децембар 2015. године.

јавну функцију у БиХ. То су лица на одслужењу казни по пресуди Хашког трибунала и лица против којих је подигнута оптужница, а налазе се (налазила су се) у бекству.<sup>46</sup>

Примену ових одредаба, по овлашћењу из Устава, могу да надгледају организације које се баве људским правима и хуманитарним правом а посебно су основане за БиХ, као и друге такве организације ако су овлашћене од Савета безбедности ОУН.

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У Дејтонском уставу се преплићу одредбе које подржавају национална права и интересе са нормама које имају опште дејство и односе се на све грађане. Постоје и други уставни који штите групне националне интересе, аутономију, мањинску заједницу и др., али овај устав је посебан зато што су њиме тројака национална права изједначена и, истовремено, веома истакнута и што се та национална права остварују и на државном нивоу и у два ентитета (национална права би практично била сасвим изједначена да постоји и трећи ентитет). То је слика компромисне природе овог акта и целог Мировног споразума, а компромис је услов *sine qua non* прихватања Устава и Споразума и њихове примене (поштовања). Просто, на устав не би пристала три до тада зарађена (константно или са периодима савезништва) народа који су имали (фактичке) државе са територијом и организацијом власти, да не чува њихова стечена национална права. Ова права, треба поновити, нису плод прво Дејтонског устава нити рата који му је претходио. Она се јављају и развијају још у југословенској уставности Босне и Херцеговине.

Грађанске и националне одредбе су груписане у Уставу по одређеној законитости. Оно што је начелног карактера, попут уставних полазишта у Преамбули, тиче се свих грађана (као појединаца) и целокупног правног система. То су људско достојанство, слобода, једнакост, мир, правда и други високи постулати. Уз ово, лишене било какве националне боје, грађанске одредбе су и овде стандардна уставна материја о људским правима и слободама. Обухваћена су, за уставописца, најзначајнија људска права и слободе, а та листа је допуњена уставним навођењем важних међународних уговора. Националне одредбе Устава сврстане су, пак, у део о организацији власти. Састав и начин рада најважнијих органа власти уређен је с циљем заштите националних интереса три конститутивна народа – Срба, Хрвата и Бошњака. Та заштита иде све до права апсолутног вета у рукама сваког од три народа. Те уставне одредбе су

<sup>46</sup> Уопште је незамислива ситуација да неко врши јавну функцију и да се истовремено налази у бекству.

опет разрада полазишта из Преамбуле да, између осталог, „Бошњаци, Хрвати и Срби (...) одлучују да Устав БиХ гласи (...)“.

Када се сучеле грађански и национални елементи, свеукупна слика овог устава одаје неколико утисака. Овај устав је по својој *materia constitutionis* сасвим специфичан али и одговарајући друштву какво је у БиХ. Потом, уставну садржину карактерише нарочита мешавина најбитнијих уставних норми које се, даље, могу сврстати у групу националних или грађанских. Вредносни утисак је да су највећа специфичност овог устава заправо „националне одредбе“ комбиноване за одредбама које штите права ентитета. Норме грађене на грађанском идеолошком темељу су, пак, не више до уобичајена карактеристика данашње уставности. На крају, самом својом посебношћу и бројношћу, уставне одребе које штите национална права три народа дају коначан утисак о овом уставу. У њему, с државним разлогом опстанка БиХ, преовлађује национални елемент. Уосталом, и однос грађана у БиХ према грађанским и националним вредностима је потврда тога.<sup>47</sup>

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Arvanitopoulos, Constantine, Tzifakis, Nikolaos, „Implementing reforms in Bosnia and Herzegovina: the challenge of the constitutional process“, *European View*, Vol. 7, Iss. 1, 2008;
2. Bakarić, Vladimir, *Društvene klase, nacija i socijalizam*, Zagreb 1976;
3. Balibar, Etienne, „The nation form: history and ideology“, *Review (Fernand Braudel Center)*, Vol. 13, No. 3, 1990;
4. Balibar, Etjen, *Mi, građani Evrope?* (prev. A. Mimica), Beogradski krug, Beograd 2003;
5. Bassuener, Kurt, Lyon, James, *Unfinished Business in Bosnia and Herzegovina: What Is To Be Done?*, United States Institute of Peace, 2009, <http://www.usip.org/sites/default/files/Unfinished%20Business%20in%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>;
6. Vlasisavljević, Ugo, „Glasovi iz podijeljene zemlje“, *Političke analize* 4/2010;
7. Đorđević, Jovan, *Federalizam, nacija, socijalizam*, Beograd 1971;
8. Јовановић, Миодраг А., „Постоје ли колективна права? (II део)“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2008;
9. Kardelj, Edvard, *Nacija i međunacionalni odnosi*, Beograd 1979;

---

<sup>47</sup> О томе вид. К. Ringdal, О. Listhaug, А. Simkus, “Bosnian Values in a European Context”, *Bosnia-Herzegovina Since Dayton. Civic and Uncivic Values* (eds. О. Listhaug, S. P. Ramet), Ravenna 2013, 137–157.

10. Kymlicka, Will, Norman, Wayne, “Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory”, *Ethics*, 1994, [http://www.jstor.org/stable/2381582?seq=4#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2381582?seq=4#page_scan_tab_contents);
11. Лењин, Владимир Иљич, *О праву нација на самоопредељење* (редактор З. Ткалец), Београд 1949;
12. Lerotiћ, Zvonko, *Nacija: teorijska istraživanja društvenog temelja i izgradnje nacija*, Globus, Zagreb 1984;
13. Marković, Goran, „Ustav Bosne i Hercegovine”, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (ur. Saša Gavrić et al.), Magistrat – University Press, Sarajevo 2009;
14. Marković, Goran, „Predsjedništvo”, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (ur. S. Gavrić et al.), Magistrat – University Press, Sarajevo 2009;
15. McMahon, Patrice C., Western, Jon, „The death of Dayton“, *Foreign affairs*, Vol. 88, No. 5, 2009
16. Mertus, Julie, „Prospects for National Minorities under the Dayton Accords – Lessons from History: The Inter-War Minorities Schemes and the Yugoslav Nations“, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 23, 1997;
17. Molnar, Aleksandar, *Narod, nacija, rasa: istorijska izvorišta nacionalizma u Evropi*, Beogradski krug i AKAPIT, Beograd 1997;
18. Mrđen, Snježana, „Narodnost u popisima. Promjenljiva i nestalna kategorija“, *Stanovništvo* 1–4/2002;
19. Mujkic, Asim, “We, the citizens of Ethnopolis”, *Constellations*, Vol. 14, Iss. 1, 2007;
20. Pašić, Najdan, *Nacionalno pitanje u savremenoj epohi*, Radnička štampa, Beograd 1976;
21. Pehar, Dražen, „Civic Elements of Compromise and the Crippling Of Dayton”, *Forum Bosnae*, No. 15, 2002, <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/sites/default/files/publications/WP2%20Henda%20Sept%202012.pdf>;
22. Ringdal, Kristen, Listhaug, Ola, Simkus, Albert, „Bosnian Values in a European Context”, *Bosnia-Herzegovina Since Dayton. Civic and Uncivic Values* (eds. Ola Listhaug, Sabrina P. Ramet), Ravenna 2013;
23. Rols, Džon, *Prava naroda* (prev. D. Janjić), Beograd 2001;
24. Savić, Sanja, „Organizacija i nadležnost Sabora po Zemaljskom ustavu iz 1910. godine“, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici* 7/2011;
25. Симовић, Дарко, Аврамовић, Драгутин, Зекавица, Радомир, *Људска права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013;
26. Steele, Jonathan, „Today’s Bosnia: a dependent, stifled, apartheid regime“, *The Guardian*, 11. November 2005, [http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int\\_1516.pdf](http://www.almendron.com/politica/pdf/2005/int/int_1516.pdf);
27. Fetahagić, Sead F., „Povijesni (dis)kontinuitet konstitutivnosti naroda BiH i zahtjevi (post)moderne državnosti“, *Status* 15/2011;

28. Čulinović, Ferdo, „Što je nacija“, *Simpozijum o odnosima između država u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice*, SANU, Beograd 1964;
29. Waters, Timothy William, “The Naked Land: The Dayton Accords, Property Disputes, and Bosnia’s Real Constitution”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 40, No. 2, 1999;
30. Westheimer, Joel, Kahne, Joseph, „What kind of citizen? The politics of educating for democracy“, *American educational research journal*, Vol. 41, No. 2, 2004.

#### Правни прописи

1. Изборни закон БиХ, *Службени лист БиХ*, бр. 23/01 и др.;
2. Пословник о раду Председништва БиХ (2013), <http://www.predsjednistvobih.ba/nadl/default.aspx?id=53746&langTag=sr-SP-Cyrl>;
3. Пословника о раду Дома народа ПС БиХ (2006), <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=45153&langTag=bs-BA&pril=b>.

*Associate Professor Slobodan P. Orlović, LL.D.*

Faculty of Law, University of Novi Sad

## NATIONAL AND CIVIC IN THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

### *Summary*

It is not simple to determine the nature of a legal and political act such as the Constitution of Bosnia and Herzegovina (the Dayton constitution). The fact is that this act is not the fruit of the national sovereignty (a national constitution), yet the Constitution is result of the Peace agreement and the political will of international and domestic political representatives (with and without legitimacy). Such combination of creators of the Constitution has its continuation in a hybrid content of the Constitution. The Dayton constitution has been composed not only of civic (liberal) and national elements (norms), but also on other principles – ethnic and territorial, mixed structure of state’s authority which consists of citizens and foreigners, the right of presentation and national-territorial key, majority decision-making with veto power (protection of vital interests), basic principles of capitalist regime (private property and market economy) and on social rights (the International pact of economic, social and cultural rights).

Traces of civic ideology can be recognized in the Preamble of the Constitution – respect of human dignity, freedom and equality, peaceful rela-

tions within a pluralist society, a common welfare and a protection of private ownership, all the way to mentioning citizens of Bosnia and Herzegovina deciding about the Constitution. Besides citizens, the Constitution is also issued by Bosniaks, Croats and Serbs as constitutive nations (in community with „Others“), which is suggesting a national ideology in this document. That ideology is later worked out by a series of rights which members and representatives of those nations have.

This sort of starting point of the Constitution, with the subsequent provisions in the normative part, make it sui generis constitutional act which, somehow, pushes the borders of today’s constitutionality. The Constitution combines and reconciles civic and national, and this work is attempting to define which of these two views predominates.

**Key words:** *Constitution of Bosnia and Herzegovina (Dayton constitution); Political system; Civic; National; Bosnia and Herzegovina.*