ZBORNIK RADOVA

USTAVNO PRAVNI RAZVOJ BOSNE I HERCEGOVINE (1910-2010.)

ZBORNIK RADOVA NAUČNOG SKUPA
USTAVNO PRAVNI RAZVOJ BOSNE I HERCEGOVINE (1910-2010.)

Izdavač:
UNIVERZITET U TUZLI, PRAVNI FAKULTET

Za izdavača:
Prof. dr. IZUDIN HASANOVIĆ, vanr. prof.

Glavni i odgovorni urednik:
Dr. sc. EDIN MUTAPČIĆ, docent

Redakcijski odbor:
Dr. sc. IZUDIN HASANOVIĆ, vanr. prof.
Dr. sc. JOSIP VRBOŠIĆ, red. prof.
Dr. sc. KASIM TRNKA, red. prof.-emeritus
Dr. sc. ADIB ĐOZIĆ, vanr. prof.
Mr. sc. ZLATAN BEGIĆ, viši ass.
Mr. sc. VEDAD GURDA, viši ass.
Mr. sc. MIRELA ČOKIĆ, viši ass.
Dr. sc. ZLATAN DELIĆ, docent

Lektor i korektor:
OMER HELIĆ, prof.

DTP i štampa:
PRINTAS d.o.o. Srebrenik

Za štampariju:
ALMIR SELIMOVIĆ

Tiraž: 500 primjeraka

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342:340.15](497.6)"1910/2010"(063)(082)

NAUČNI skup Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010.) (2010 ; Tuzla)
Zbornik radova / Naučni skup Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010.), Tuzla, 2010. godine ; [glavni i odgovorni urednik Edin Mutapčić]. - Tuzla : Univerzitet, 2011. - 484 str. : ilustr. ; 25 cm

Bibliografija uz svaki rad ; bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-609-63-3

COBISS.BH-ID 19265286

Tuzla, 2011. godine

UNIVERZITET U TUZLI
PRAVNI FAKULTET

ZBORNIK RADOVA

NAUČNI SKUP

USTAVNO-PRAVNI RAZVOJ BOSNE I HERCEGOVINE (1910-2010.)

Tuzla, 17-19. XII 2010.

Tuzla, 2011. godine

SADRŽAJ

POZDRAVNI GOVOR 9

USTAV IZ 1910. GODINE – ULOGA I ZNAČAJ

AZEM KOŽAR
ULOGA CIVILNOG ADLATUSA U UPRAVLJANJU BOSNOM I HERCEGOVINOM 15

IVAN BALTA
ODNOSI AUSTROUGARSKIH POLITIČKIH KRUGOVA PREMA BOSNI I HERCEGOVINI U POVODU DONOŠENJA USTAVA 1910. GODINE..... 31

IZUDIN HASANOVIĆ
LJUDSKA PRAVA U ZEMALJSKOM STATUTU IZ 1910. GODINE 49

MUHAREM KLAPIĆ
PRIVREDNE I DEMOGRAFSKE PRILIKE U BOSNI I HERCEGOVINI U VRIJEME DONOŠENJA PRVOG USTAVA (1910.) 57

BEGO OMERČEVIĆ
EDIN ŠAKOVIĆ
POLITIČKO ORGANIZIRANJE NA BOSANSKOHERCEGOVAČKIM PROSTORIMA U PROTOHISTORIJSKOM RAZDOBLJU..... 71

SENAID HADŽIĆ
OBJAVA USTAVNOG ZAKONA VILAJETA BOSANSKOG I NJEGOVA PROVEDBA..... 77

DŽEVAD DRINO
KOMPARATIVNA ANALIZA USTAVNO-PRAVNIH RJEŠENJA AUSTRO-UGARSKE MONARHIJE I ZEMALJSKI USTAV BiH..... 89

EDIN MUTAPČIĆ
OBLIKOVANJE BOSANSKOHERCEGOVAČKOG PRAVNOG SISTEMA U PERIODU AUSTROUGARSKE VLADAVINE (1878. – 1918.)..... 95

BEĆIR MACIĆ
USTAV IZ 1910. I AKTUELNE USTAVNE RASPRAVE..... 107

JASMIN BRANKOVIĆ
MOSTARSKI SOCIJALDEMOKRATI I PROGLAŠENJE ZEMALJSKOG USTAVA ZA BOSNU I HERCEGOVINU 1910. GODINE..... 119

IVONA ŠEGO-MARIĆ
USTAV IZ 1910. GODINE 127

JELENA BOŠNJAK
PORIJEKLO IDEJE KURIJALNOG IZBORNOG SUSTAVA PO IZBORNOM REDU 1910. GODINE.....137

RAZVOJ USTAVNOSTI U BiH OD 1910. DO DANAS

LJUBOMIR ZOVKO
PITANJE POLOŽAJA BOSNE I HERCEGOVINE I NJENE ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNE PODJELE U KRALJEVSTVU SHS (1921. – 1929.).....149

JOSIP VRBOŠIĆ
UPRAVNO USTROJSTVO BiH PREMA ZEMALJSKOM ŠTATUTU IZ 1910. TE USTAVU KRALJEVINE SHS IZ 1921. 161

EDIN RAMIĆ
SPORAZUM CVETKOVIĆ – MAČEK I BOSNA I HERCEGOVINA 171

DŽEMAL NAJETOVIĆ
KONTINUITET RAZVOJA DRŽAVNE I POLITIČKE VLASTI U BiH OD AUSTROUGARSKOG PERIODA DO PRVE SJEDNICE ZAJEDNIČKOG PARLAMENTA BiH, GENEZA POLITIČKOG ORGANIZOVANJA I RASPISIVANJE I SPROVOĐENJE REFERENDUMA 1992. GODINE 183

DENIS BEĆIROVIĆ
ZASJEDANJA ZAVNOBIH-A I PRVI USTAV NARODNE REPUBLIKE BOSNE I HERCEGOVINE 207

OMER HAMZIĆ
POČECI POLITIČKOG ORGANIZOVANJA I REZULTATI IZBORA ZA USTAVOTVORNU SKUPŠTINU KRALJEVINE SHS NA TUZLANSKOM OKRUGU 219

OSMAN SUŠIĆ
POLOŽAJ BOSNE I HERCEGOVINE U VIDOVDANSKOM USTAVU – HISTORIJSKI OKVIR AKTUELNE USTAVNO PRAVNE TEME 227

KASIM TRNKA
DEJTONSKI USTAVNI POREDAK PROTIV TRADICIONALNIH VRIJEDNOSTI BOSANSKOHERCEGOVAČKOG DRUŠTVA I DRŽAVE...237

OMER IBRAHIMAGIĆ
KONTROVERZE SAVREMENOG USTAVNOG UREĐENJA BiH I NJEGOVE PRIMJENE U PRAKSI 249

ESAD ZGODIĆ
USTAVNI PATRIOTIZAM ZA BOSNU I HERCEGOVINU 257

MIRELA ŠARAC i
ANDRIJA CRNKOVIĆ
BOSNA I HERCEGOVINA KAO NEDOVRŠENA DRŽAVA: DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM I KAPILARNO ZATIRANJE LJUDSKIH I GRAĐANSKIH PRAVA 269

ZENAID ĐELMO
PRAVNA PRIRODA NEZAVISNOSTI I SAMOSTALNOSTI BiH 273

ADIB ĐOZIĆ
GENOCID KAO DRUŠTVENA I PRAVNA ČINJENICA BOSANSKO - HERCEGOVAČKE HISTORIJE 289

LADA SADIKOVIĆ
USTAVNE PROMJENE KAO MEĐUNARODNA OBAVEZA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE 309

TADIJA BUBALOVIĆ
ZNAČENJE I VAŽNOST MEĐUNARODNOG PRAVA U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA – POSEBNO PRAVA NA ŽALBU U KAZNENOM POSTUPKU 321

GORAN MARKOVIĆ
KONTROVERZE O OBLIKU DRŽAVNOG UREĐENJA I POLITIČKOM REŽIMU BOSNE I HERCEGOVINE 337

ZLATAN MEŠKIĆ
ČETIRI OSNOVNE SLOBODE KAO USTAVNI OSNOV ZA HARMONIZACIJU ENTITETSKIH PRIVATNOPRAVNIH PROPISA 355

ELVIRA ISLAMOVIĆ
DEJTONSKA KONSTRUKCIJA I AGONIJA EKSPERIMENTALNE DRŽAVE 373

ZLATAN DELIĆ
NEDOPUSTIVO IDENTIFICIRANJE NACIONALNOG, ETNIČKOG I RELIGIJSKOG IDENTITETA KAO POLITIČKA PREPREKA IZGRADNJI NOVOG USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE 381

ZLATAN BEGIĆ
MEĐUNARODNI DEMOKRATSKI STANDARDI U USTAVNOM SISTEMU BiH 401

MAŠA ALIJEVIĆ
USTAV BOSNE I HERCEGOVINE (1995. – 2010.) SA POSEBNIM OSVRTOM NA REFORMU USTAVA 421

JOŠKO PAVKOVIĆ
KRIZA JUGOSLAVENSKE FEDERACIJE I MEMORANDUM SANU 439

ANITA PETROVIĆ
USTAVNO-PRAVNI OKVIR ZA PRIMJENU NAČELA NOMINALIZMA
PRI ISPUNJENJU NOVČANIH OBAVEZA 449

MIRELA ČOKIĆ
USTAVNI OKVIR PRIVREDNOG RAZVOJA BOSNE I HERCEGOVINE
od 1946. do 1991. godine 465

NERMIN TURSIĆ
SUVERENITET BiH U POSTDEJTONSKOM PERIODU –
KONTROVERZE TUMAČENJA 475

Pozdravni govor

dekana pravnog fakulteta prof. dr. Izudina Hasanovića na otvaranju naučnog skupa "Ustavno - pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910. – 2010.)"

Poštovane dame i gospodo, kolegice i kolege, uvaženi akademiče, poštovani profesori, cijenjeni prorektori i dekani, predstavnici pravosudnih institucija i medija, studenti!

Čini mi posebno zadovoljstvo što mogu u ime studenata i uposlenika Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli da pozdravim ovaj skup naučnih i društvenih radnika za koji svi vjerujemo da će rezultati njegovog rada biti značajan prilog i podsticaj za dalje istraživanje i naučnu obradu.

Imam prijatnu dužnost da izrazim veliku zahvalnost svim autorima referata koji su se iznad svih očekivanja, i pored brojnih poteškoća, odazvali da budu danas ovdje sa nama u Tuzli. Raduje nas brojnost i kvalitet naučnih radnika koji dolaze s gotovo svih pravnih i filozofskih fakulteta u BiH, Fakulteta političkih nauka u Sarajevu, ANU BiH, kao i Pravnih fakulteta iz Zagreba, Osijeka i Splita. Bez ikakvih posebnih sugestija, sasvim spontano i po sopstvenom izboru teme, svaki autor je obradio ona pitanja koja smatra relevantnim za ovu priliku. Na osnovu prispjelih tekstova, ispostavilo se da su, uglavnom, obuhvaćena sva glavna područja predviđena za ovaj naučni skup.

Upravo zbog karaktera ovog naučnog skupa, njegove usmjerenosti ustavno-pravnom razvoju BiH, brojnosti učesnika, širine problematike, cijenim da će se učiniti važan korak u istraživanju tog nedovoljno istraženog problema.

Za razliku od dosadašnjih izolovanih, sporadičnih, nedovoljno zapaženih pojedinačnih poduhvata, čak i kada su sami po sebi dali značajne rezultate, koji nisu mogli imati veliko dejstvo, ovaj skup, nesumljivo, već po broju učesnika, kao kolektivni čin će, nadajmo se, imati izvanredno veliki odjek i trajno dejstvo. Prije svega u naučno-nastavnim institucijama, u nauci uopšte, pa i studentskoj populaciji.

Čak ostavljajući po strani pitanje šta, koliko, s kakvim rezultatima će se pokazati pojedini referati, pa i sve zajedno – nesumnjivo je da će baš ovakav skup umnogome doprinijeti buđenju interesovanja, nastavljanju započetih istraživanja, zahvatanju i onoga što će iz raznih razloga ovoga puta izostati. Ovo je u današnjim prilikama najprimjereniji i najproduktivniji podsticaj istraživanja naše naučne baštine. Više od toga ne može se očekivati čak da su nam sve okolnosti bile mnogo naklonjenije. Uostalom, u prvom zahvatu nije se ni moglo nešto drugo očekivati, pa i stvarno postići.

Naše je zadovoljstvo utoliko veće što je ovo prvi međunarodni naučni skup, kojim se radno, naučno i najprimjerenije obilježava stogodišnjica ustavno - pravnog razvoja Bosne i Hercegovine.

S obzirom na činjenicu da je jedan duži vremenski period, iz različitih razloga, bila u velikoj mjeri zanemarivana i prećutkivana ova naša naučna baština svakako je najvažnije, bar u početnoj fazi, probuditi još veće interesovanje, ani-

mirati na najpogodniji način sredinu, naročito one koji su za to najviše pozvani. Nije to lahko, jer upoznavanje tih dostignuća iziskuje znatno angažovanje, a ne tek usputno i fragmentarno zahvatanje tih dostignuća. Ipak, po prirodi stvari, svako može i treba u svojoj oblasti, nauci ili u naučnoj disciplini, stalno i sistematski da proučava rezultate i iz naše naučne prošlosti, podrazumijeva se u granicama mogućnosti i potreba, dosadašnjih i postojećih rezultata na dotičnom polju.

Pri tome, pak, postoje, nasreću, i neke izvanredno povoljne okolnosti. To je, u prvom redu, sama činjenica što postoji dragocjena naučna baština. A zatim, naročito valja računati na naučnu radoznalost svakog ko se iole bavi naukom. Naučni rezultati iz prošlosti, pogotovu ako su iz bilo kog razloga ostali nepoznati, predstavljaju svojevrsno kulturno blago koje vremenom dobija svojevrsnu „historijsku patinu".

Zato čak i ono što je naizgled zastarjelo i prevaziđeno otkriva svoj značaj i vrijednost – odslikavanje svog vremena.

Iz navedenog razloga, svaki susret s tim tekovinama iz prošlih vremena ima očaravujuće dejstvo, djeluje kao svojevrsno otkriće, u svakom slučaju drugačije nego kada upoznamo tekuće naučne rezultate. Uostalom, na takvoj osnovi je i ponikla i razvila se svojevrsna i zapažena u mnogim zemljama razvijene demokracije arheologija znanja koja nastoji da osvjetli pravne, historijske, sociološke i sve druge strane i momente u razvoju, tradiciji, kontinuitetu određenog znanja. Svakako je svako od nas, na osnovu sopstvenog iskustva, većeg ili manjeg, i ovom prilikom došao bar do nekih indicija o utemeljenosti, potrebi i značaju jedne naše „arheologije znanja.

Prošlo je sto godina od dana kada je proklamovan Zemaljski ustav u BiH. Ustav koji je rađen u skladu sa Austrijskim temeljnim zakonikom (1867.), koji je imao veliki uticaj ne samo u BiH, nego i na ostale zemlje na tlu nekadašnje dualističke monarhije.

Vremenski period od 100 godina i narasle snage naučnih radnika predstavljaju realnu mogućnost da se naučno istraže i ocijene pravne i historijske pretpostavke BiH u stvaranju i daljem razvoju državnosti BiH, jer ustav je, kako to ističe profesor Levenštajn, prvi simbol nezavisnosti države, pri čemu se država putem ustava pred spoljnim svijetom legitimiše kao najviša vlast na svom području, koja ima pristanak naroda da nad njim na tom području vlada i da u njoj građanin uživa individualne slobode i prava. Čini nam se da je neophodnije dublje nego ikada prije osvijetliti objektivne uslove nastanka Ustavnog zakona BiH, čime se u onim složenim historijskim uslovima stvaraju preduvjeti za razvoj vlastitih bosansko-hercegovačkih demokratskih snaga.

Naučno sagledavanje historijskih težnji svih naroda BiH ima svoj posebni značaj i u tome da se naučno onemoguće one tendencije koje još uvijek pokušavaju da negiraju postojanje dugogodišnje državnosti BiH. Naučno osvjetljavanje svih elemenata naroda Bosne i Hercegovine u vrijeme nastanka ovog ustava ima s toga značaj da pokaže da su ovakve tendencije, koje negiraju državnost BiH, pravno i historijski neodržive. Izučavanje ovog ustava sa pravnog, historijskog i drugih aspekata pokazat će i svo ono bogatstvo koje su narodi BiH ubaštinili proklamacijom

ovog ustava 1910. godine. Jer, pored svega toga, ustav je simbol nacionalnog jedinstva, a nije rijedak slučaj da mu se u vršenju ove njegove funkcije, nedvosmisleno, pridaju i nadljudska svojstva.

To je častan i odgovoran posao, a istovremeno i dug naučnih radnika. Zbog toga, kolega Mutapčić Edine i kolega Kofrc Hajro, vaša inicijativa za organizovanje ovog skupa zaslužuje puno priznanje i podršku.

Najzad, nek mi bude dozvoljeno da obratim pažnju i na ono što ima, takoreći, metafizičke dimenzije, što spada u sferu čiste duhovnosti. Iako može imati čak izvjesni prizvuk patetničnih iskaza, ovo je prava prilika da se ponajviše istaknu neke konstatacije. Obilježavanje 100 godina ustavopravnog razvitka u BiH, u ovakvim okolnostima, na ovakav način – ima i svoju najdublju simboliku. Ovo je svojevrsni duhovni susret sadašnjih naraštaja naučnika i nastavnika u oblasti prava, pravnih i drugih nauka, s prethodnim naraštajema, s njihovim djelima, s baštinom koju su istovremeno ostavili.

Stoga je ovo, možda, mjesto zahvalnosti oduživanja duga koji imamo pred svim znanim, ali i pred onim zaboravljenim prethodnicima. Nama je pripala čast da budemo samo posrednici ovog susretanja prošlosti, sadašnjosti i budućnosti u svemu, a posebno što ova tema samu našu duhovnost u skladu stim, završit ću svoje izlaganje citatom recezentnog teoretičara Dž. Rolsa, koji kaže da "u ustavnoj demokratiji jedan od najvažnijih ciljeva jeste izlaganje političke koncepcije pravde koja je u stanju ne samo da pruži široku osnovu za opravdanje političkih i društvenih institucija, već da obezbijedi političku stabilnost za naredne generacije".

Hvala vam lijepa i želim vam uspjeh u radu!

USTAV IZ 1910. GODINE
ULOGA I ZNAČAJ

Dr. sc. Azem Kožar, red. prof.
Filozofski fakultet Univerziteta u Tuzli

ULOGA CIVILNOG ADLATUSA U UPRAVLJANJU BOSNOM I HERCEGOVINOM

Abstrakt

U radu se govori o razdoblju austrougarske civilne uprave u Bosni i Hercegovini (od 1882. do 1912.) kada je civilni adlatus, iako je titularni šef bio zemaljski poglavar, imao svu vlast u zemlji i bio direktno potčinjen ministru finansija. Međutim, militarizacija Austro-Ugarske dovela je do uvođenja vojne uprave u Bosni i Hercegovini. Zemaljski poglavar je postao centralna ličnost civilne i vojne uprave. Funkcija civilnog adlatusa je ukinuta, mada je nominalno ona preimenovana u titulu „zamjenik poglavara", sa značajno reduciranim nadležnostima.

Ključne riječi: *Austro-Ugarska, Bosna i Hercegovina, Osmansko carstvo, Zajedničko ministarstvo finansija, Zemaljska vlada, zajednički ministar finansija, zemaljski poglavar, civilni adlatus, zamjenik poglavara*

1. UVODNE NAPOMENE

Austrougarska balkanska politika težila je uspostavljanju političke i privredne prevlasti na Balkanu. Najvažnija etapa ka tom cilju bila je okupacija Bosne i Hercegovine.

Osnovni motivi okupacije: političke, strateške i ekonomske prirode, po okupaciji su postali temeljni ciljevi austrougarske okupacione politike u Bosni i Hercegovini. Oni su determinirani međunarodnim ugovorima (član 25 Berlinskog ugovora)[1] i bilateralnim sporazumima Austro-Ugarske i Osmanskog carstva (Carigradska konvencija od 21.04.1879.),[2] a potom utkani u cjelokupno zakonodavstvo do i nakon donošenja Ustava iz 1910. godine.[3]

1 Članom 25 Berlinskog ugovora utvrđeno je da Austro-Ugarska zaposjedne Bosnu i Hercegovinu i u njoj uvede upravu, pri čemu nije određen karakter te uprave niti bilo kakvo vremensko ograničenje njenog trajanja. (Sammlung der für Bosnien und die Hercegovina erlassenen Gusetze Verodnungen und Normalvellsungen, Band I, Wien 1980, (dalje: Sammlung I), str. 3.

2 U tajnom sporazumu sklopljenom 13. 07. 1878. tj. na kraju rada Berlinskog kongresa, Austro--Ugarska i Osmansko carstvo su postigli saglasnost da okupacija bude privremena i da vrhovni suverenitet nad Bosnom i Hercegovinom ima sultan. Međutim, u Carigradskoj konvenciji od 21.04.1879. godine, koja predstavlja veoma važan bilateralni ugovor o statusu okupirane Bosne i Hercegovine, privremeni karakter okupacije nije ni spomenut, ali je sultanov suverenitet potvrđen, a utvrđeni su i neki drugi veoma važni principi okupacionog mandata (zagarantovana je sloboda vjeroispovijesti svim građanima, muslimanima je dato pravo da održavaju veze sa vrhovnim vjerskim poglavarom u Carigradu, zagrantirana im je lična i imovinska sigurnost, utvrđeno je da se prihodi Bosne i Hercegovine koriste isključivo za njene potrebe, itd. (Convention zvischen Ossterreich-Ungarn und der Türkei vom 21. April 1879, Sammlung I, str. 4 – 8).

3 Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak Bosne i Hercegovine od 1878. do 1914. Sarajevo 1976. (dalje: M. Imamović, Pravni položaj), str. 21 – 36. Iako je sve do aneksije formalno priznavala sultanov suverenitet, Austro-Ugarska je anulirala odredbe Carigradske konvencije donošenjem niza zakona, kojima je nastojala inkorporirati Bosnu i Hercegovinu u

2. UOBLIČAVANJE OKUPACIONE UPRAVE

Na oblikovanju austrougarske okupacione uprave u Bosni i Hercegovini uticalo je više faktora unutarnje i vanjskopolitičke prirode. Prvi su se ticali unutrašnjeg uređenja dualističke monarhije, a izvirali su iz stavova oba njena dijela (Austrije i Mađarske) da uključenje Bosne i Hercegovine ne donese prevagu drugoj strani,[4] dok su ove druge faktore činili okupacioni mandat i posebno bilateralni sporazum sa Osmanskim carstvom.[5] Sve je to rezultiralo prvo preuzimanjem, a potom u postepenim mijenjanjem i prilagođavanjem zatečenog osmanskog pravnog sistema. Umjesto šire elaboracije o svemu tome, ovdje će, u skladu sa namjerom da se ukaže na ulogu civilnog adlatusa, kao jedne od poluga sistema u upravljanju Bosnom i Hercegovinom, biti riječi samo o nekim aspektima austrougarskog upravnog sistema.

Naime, nakon brojnih dilema i rasprava u političkim i zakonodavnim strukturama Austro-Ugarske i oba njena dijela posebno, došlo se na stajalište da vrhovnu upravnu vlast nad Bosnom i Hercegovinom vrši zajednička (austrougarska) vlada u Beču, a preko Zajedničkog ministarstva finansija,[6] odnosno Bosanski biro, a koji je preko Zemaljske vlade u Sarajevu, imenovane 29.10.1878., (počela sa radom 1.1.1879.) upravljao Bosnom i Hercegovinom.[7]

Zemaljsku vladu su sačinjavali:

– zemaljski poglavar, koji je bio titularni šef Vlade, a ujedno je bio i komandant okupacionih trupa, pa su tu funkciju stalno obnašali visoki carski oficiri,
– civilni adlatus, koji je rukovodio radom Vlade i bio neposredno potčinjen Bosanskom birou, odnosno Zajedničkom ministarstvu finansija, te
– šefovi tri odjeljena: za unutrašnju upravu, za pravosuđe i za finansije. Godine

svoj dualistički sistem.

4 Među prijedlozima da se odmah izvrši aneksija Bosne i Hercegovine je i prijedlog predsjednika mađarske vlade Tisze da se dva okruga (banjalučki i bihaćki) pripoje Mađarskoj, a ostala četiri (sarajevski, travnički, mostarski i tuzlanski) Austriji. Haus hof und Staatsarchiv Wien (HHStA W), Prezidijalni spisi, Zapisnik sa sjednice Zajedničke vlade od 12. aprila 1882. Hamdija Kapidžić, „Diskusija o državno-pravnom položaju Bosne i Hercegovine za vrijeme austrougarske uprave", Glasnik arhiva i DAR BiH, br. 4–5, Sarajevo 1965., (dalje: H. Kapidžić, Diskusija o državno-pravnom položaju BiH)

5 O ograničenjima koja su izvirala iz okupacionog mandata (Berlinskog ugovora) i bilateralnog sporazuma (Carigradske konvencije) bilo je riječi u napomenama 1 i 2. Bojazan, pak, Austrije i Mađarske da okupacija Bosne i Hercegovine ne donese prevagu drugoj strani, odlučujuće je utjecala na karakter okupacione uprave, što se u krajnjem svodilo na to da Bosna i Hercegovina postane zaseban upravni organizam, ali višestruko zavisan od cara, Zajedničke vlade, vlada Austrije i Ugarske, zakonodavnih tijela oba dijela Monarhije, te delegacije kao zajedničkog parlamentarnog tijela. Smatralo se da ovakav model, koji je u osnovi ostao do kraja austrougarske uprave, najmanje ugrožava karakter dualističkog sistema Monarhije. (Sammlung I, str. 8; Hamdija Kapidžić, Hercegovački ustanak 1882. godine, Sarajevo 1973., (dalje: H. Kapidžić, Hercegovački ustanak), str. 16; M. Imamović, Pravni položaj, str. 28–29).

6 Ferdo Hauptmann, „Djelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva finansija", Glasnik arhiva i DAR BiH, br. 3, Sarajevo 1963., str. 18–19.

7 Provizorischer Wirkungskeis des Chef's der Landesgeierung in Bosnien und die Herzegovina, Sammlung I, str. 10–14. Izvještaj o upravi Bosne i Hercegovine 1906., Zagreb 1906., (dalje: Izvještaj o upravi BiH), str. 16–18.

1890. oformljeno je i građevinsko odjeljenje, 1896. godine osnovan je samostalni statistički odjel, a 1912. godine osnovana su još dva odjeljenja.[8]

Ingerencije Zajedničke vlade i Zajedničkog ministratsva finansija nad upravom u Bosni i Hercegovini, kao i položaj Bosne i Hercegovine u okviru dvojne monarhije, bliže su uređene Zakonom o uključivanju Bosne i Hercegovine u zajedničko carinsko područje iz 1879. i, naročito, Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine iz 1880. godine. Zakonom o carinama Bosna i Hercegovina je uključena u carinsko područje Monarhije, a uređena su prava Austrije i Mađarske u pogledu carina, državnih monopola i indirektnih poreza, čime su praktično osigurani njihovi privredni interesi u Bosni i Hercegovini. Ingerencije Zemaljske vlade praktično su svedene samo na pravo predlaganja carinskih propisa. Ovim je ozakonjen kolonijalni položaj Bosne i Hercegovine, koja postaje unosan izvor sirovina za privredne kapacitete Monarhije, te sigurno tržište za njihovu industrijsku robu.[9]

Glavni principi austrougraske uprave sankcionirani su Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine od 22.02.1880. godine.[10] Nastao je kao kompromis različitih ustavnih faktora Monarhije da upravu u Bosni i Hercegovini učini zasebnim upravnim područjem (corpus separatum). O nastanku ovog zakona obimnu studiju je napisao akademik Dževad Juzbašić.[11] U praksi je to bio kompliciran sistem uprave, na koji su imali uticaja car, Zajedničko ministarstvo finansija (odnosno zajednička vlada), obje vlade, oba zakonodavna tijela, te delegacije kao zajedničko parlamentarno tijelo. U osnovi, bila je to čisto apsolutistička uprava, bez bilo kakve mogućnosti naroda da na nju utiče ili da u njoj učestvuje, a koja je sve do kraja maja 1882. godine ostala prelazna i provizorna.

Apsolutistička opcija austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini uobličena je i učvršćena u proljeće 1882. godine, nakon ugušenja Hercegovačkog ustanka. Naime, ovaj oružani ustanak pravoslavnog i muslimanskog stanovništva istočne Hercegovine, koji je trajao od početka januara do kraja aprila 1882. godine, u vrhovima austrougarske politike shvaćen je kao upozorenje o neophodnosti poboljšanja efikasnosti uprave u Bosni i Hercegovini. Polazna tačka u tome je bila kako privremenu okupaciju pretvoriti u aneksiju koja je bila početni, trajni i krajnji cilj okupacije. Za realizaciju tih ciljeva odabran je i za ministra finansija imenovan Benjamin Kállay, Mađar, načelnik odjeljenja u Ministarstvu spoljnih poslova, 4. juna 1882. godine.[12]

U ostvarenju tog zadatka Kállay je najvažniju ulogu namijenio državnoj upravi. Osnovne principe u njenoj organizaciji Kállay je iznio u memoaru, koji je usvojen na zajedničkoj vladi prije njegovog imenovanja. Radi se o odvajanju

8 Ferdinand Schmid, Bosnien und die Herzegovina unter der Verwaltung Östereich-Ungarns, Leipzig 1914., (dalje: F. Schmid, Bosnien und die Herzegovina), str. 191.

9 Bericht über die Verwaltung von Bosnien und der Herzegovina 1906, Wien 1906., (dalje: Bericht über die Verwaltung), str. 22–23.

10 Gezetz vom 22. Februar 1880, Sammlung I, str. 8-9; Izvještaj o upravi BiH, str. 18–19.

11 Dževad Juzbašić, O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine, Radovi XXXII, ANU BiH, Odjeljenje društvenih nauka, knj. 11, Sarajevo 1967., str. 163–193.

12 Tomislav Kraljačić, Kalajev režim u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 1987., (dalje: T. Kraljačić, Kalajev režim), str. 45–61; H. Kapidžić, Hercegovački ustanak, str. 288–291.

civilne od vojne vlasti, tj. o uvođenju civilne, strogo centralizirane uprave. To je postignuto ojačanjem uloge Zajedničkog ministarstva finansija u bosanskim poslovima te ograničenjem nadležnosti ministarstva rata na čisto vojne poslove, čime je bosanskohercegovačka uprava dobila građanski karakter, a pod neposrednim rukovodstvom civilnog adlatusa.[13]

Centralistički i apsolutistički model upravljanja Kállay je smatrao najoptimalnijom formom da se nacionalne i druge težnje bosanskohercegovačkog stanovništva usklade sa interesima Monarhije. To je, između ostalog, pravdano navodnom nezrelošću bosanskohercegovačkog stanovništva da upražnjava moderan demokratski sistem. Kállay je domaće stanovništvo uporedio sa nezrelim djetetom koje ne zna pravilno upotrijebiti korisna oruđa. „Ako se djetetu da nož", kaže Kállay, "ono ga neće znati iskoristiti kako treba prema njegovoj pravoj namjeni, nego će ga pogrešno upotrijebiti, što može da ima teške posljedice", i dodaje: „Današnje čovječanstvo ne može se lišiti noža. Ali mi ipak nećemo jednom dobrodušnom, ali još nedovoljno odraslom djetetu, dati u ruke oštar nož, koji je tako blagotvorno oruđe, nego ćemo, prije svega, naučiti kako da se sa tim oruđem može služiti.[14]"

3. ULOGA CIVILNOG ADLATUSA (1882. – 1912.)

Kállayev prosvijećeni apsolutizam, koji se zasnivao na vladavini bez naroda, a u ime naroda, bio je osnovni instrument austrougarske aneksionističke politike. Nosilac te politike trebalo je biti visokoobrazovano i strogo odabrano činovništvo. U tom cilju, Kállay je odmah po preuzimanju uprave pristupio reorganizaciji administacije u duhu svojih prijedloga iz naznačenog memoara. Njegov prijedlog Naredbe o nadležnosti civilnog adlatusa car je odobrio 29. jula 1882. godine.[15] Ovo je prvi i najznačajniji propis kojim je regulisana uloga civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom sve do ukidanja ove funkcije 1912. godine.

Po ovoj naredbi odvojena je vojna uprava od civilne, čime je i de jure uprava u zemlji dobila civilni karakter. Na čelu cjelokupne uprave (civilne i vojne) u Bosni i Hercegovini nalazio se poglavar Zemaljske vlade, koji je podređen Zajedničkom ministarstvu finansija u Beču (čl. 1).[16]

Njemu se za vođenje vojnih poslova daje kao pomoćnik jedan general, dok se za „svekolike poslove civilne uprave" imenuje civilni adlatus (čl. 2). U naredbi je izričito naglašeno da cjelukupnom civilnom upravom neposredno rukovodi civilni adlatus (čl. 3). Zemaljski poglavar prosljeđuje civilnom adlatusu sve naredbe koje Zajedničko ministarstvo upućuje Zemaljskoj vladi (čl. 4), čime je osigurana stvarna podređenost civilnog adlatusa Zajedničkom ministarstvu. Sve naredbe iz domena

13 HHStA W, Politischer Archiv XL, Interna, Gemeinsame Ministerratsprotokolle (Prepis Kállayevog memoara); H. Kapidžić, Hercegovački ustanak, str. 289–291. Kállayev memoar je u cijelosti objavio Hamdija Kapidžić u prilogu teksta „Diskusije o državnopravnom položaju Bosne i Hercegovine za vrijeme austrougarske vladavine", Glasnik arhiva i DAR BiH, br. 4–5, Sarajevo 1965., str. 178–188.

14 Stenographische Sitzungs-Protokolle der Delegation des Reichsrathes, Wien 1894, str. 91.

15 Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1882., Naredba o vlasti civilnog adlatusa poglavice zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu, str. 313–315.

16 Isto, str. 313.

civilne uprave zemaljski poglavar izdaje preko civilnog adlatusa. Civilni adlatus ima ovlaštenja da može direktno slati izvještaje Zajedničkom ministru finansija, uz obavezu da ih prethodno stavi na uvid zemaljskom poglavaru. U naredbi je posebno apostrofirana odrednica (čl. 10) da je civilni adlatus, kao zamjenik zemaljskog poglavara u civilnim poslovima, neposredni šef Zemaljske vlade i svih drugih civilnih vlasti (okružnih, sreskih, gradskih, općinskih). Otuda je njegovo pravo i dužnost da, prema uputstvima zajedničkog ministra finansija, upućenim zemaljskom poglavaru, utvrđuje način rada Zemaljske vlade i uređuje međusobni odnos pojedinih vladinih odjeljena sa ciljem obezbjeđenja jedinstvenog funkcioniranja uprave.[17]

Osim toga, civilni adlatus rukovodi policijskom upravom i oružničkim zborom u zemlji (čl. 11). Čak i u vojnim pitanjima koja se tiču javne sigurnosti, zemaljski poglavar je bio dužan da uzme u obzir stajalište civilnog adlatusa. Dakle, ovom naredbom usklađeni su vojni i civilni interesi Monarhije, koji su objedinjeni u reprezentativnoj funkciji zemaljskog poglavara. Naglašene nadležnosti civilnog adlatusa doprinijele su stabilizaciji prilika u zemlji i povećanju ugleda državne administracije.

Uređenje funkcije civilnog adlatusa pratila je i reorganizacija Zemaljske vlade, sve sa ciljem jasne podjele nadležnosti u strogo centraliziranoj administraciji. Naredbom o poslovnom djelokrugu Zemaljske vlade, također, odobrenoj od cara 29. jula 1882. godine,[18] Zemaljska vlada se sastoji iz tri odjeljenja, a na čelu svakog od njih se nalazi direktor (čl. 1). Sve izvještaje, koje civilne vlasti šalju Zemaljskoj vladi, civilni adlatus prosljeđuje pojedinim odjeljenima na dalje postupanje (čl. 3). Pitanja od većeg značaja raspravljaju se na sjednicama direktora, a pod predsjedavanjem civilnog adlatusa, mada zaključci sa tih sastanaka njega ne obavezuju (čl. 4). Direktori rukovode poslovima svojih odjeljenja, vrše disciplinsku vlast nad podređenim činovnicima te podnose prijedloge za njihovo imenovanje, premještanje, otpuštanje i unapređenje i sl. (čl. 5).[19]

Reorganizacijom uprave, obuhvaćeno je ustrojstvo i djelokrug rada sreskih ureda i okružnih oblasti, te seoskih i gradskih općina.[20] Izvršena je i reorganizacija Bosanskog biroa pri Zajedničkom ministarstvu finansija.[21]

Glavne nosioce administracije činilo je činovništvo, čiji se materijalni i socijalni položaj vremenom popravljao. Činili su ga uglavnom stranci, posebno na važnim pozicijama, dok je u najjednostavnijim poslovima učestvovao sve veći broj domaćih ljudi. Tako je, prema izvještaju Zemaljske vlade iz 1902. godine od 8.343 činovnika iz Bosne i Hercegovine bilo 2.191 ili 26,26%, od čega je među višim či-

17 Isto, str. 313–315.

18 Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1882., Naredba o poslovnom opsegu Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu te načinu poslovanja kod iste, str. 315–316.

19 Isto, str. 316.

20 Arhiv Bosne i Hercegovine Sarajevo (ABHS), fond Zajedničko ministarstvo finansija (ZMF), BH, pr. No. 1726/1882; Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1882., str. 420–437.

21 Reorganizaciji Bosanskog biroa, koji je od 1879. godine postojao pri Ministarstvu finansija, Kállay je pristupio 1892. godine, a na način da su pri njemu formirana tri odjeljenja i dr., po uzoru na organizaciju Zemaljske vlade, čime se do perfekcije dovodila kontrola rada svih organa u zemlji. ABHS, ZMF, BH, Pr. No. 902/1892, Kállay – caru 9. 12. 1892.

novnicima bilo svega 21. Samo dva bosanskohercegovačka Muslimana dosegla su položaj sreskog predstojnika, a samo jedan zemaljski pripadnik (bh. Srbin) je dosegao do činovnika u Bosanskom birou.[22] Prema Izvještaju o upravi iz 1906. godine među strancima u administraciji najbrojniji su bili: Nijemci (13%), Česi (11,63%), Mađari (4%), Poljaci (5,35%) i Rusini (2,37%).[23] Malo učešće zemaljskih pripadnika u zemaljskoj upravi rezultat je nepovjerenja režima u njihovu odanost i sposobnost da rade za interese okupacione uprave.

Veliku pažnju je Kállay pridavao imenovanju odanih i sposobnih činovnika, posebno ranga visokih funkcionera Zemaljske vlade i okružnih predstojnika.[24]

Za prvog civilnog adlatusa imenovan je 15. jula 1882. godine baron Fedor Nikolić, unuk kneza Miloša Obrenovića, nadajući se da će to pozitivno utjecati na pravoslavno stanovništvo.[25] Međutim, njegova aktivnost bila je u sjeni agilnog Huge Kutschere, koji je od 21. 07. 1882. obnašao dužnost direktora administrativnog odjeljena. Upravo je Kutschera, nakon napuštanja Nikolića 1886. godine imenovan za civilnog adlatusa (1887.) i na toj dužnosti će ostati dugo vremena. Kutschera je diplomatsko iskustvo stečeno u Carigradu, gdje je obavljao dužnost savjetnika austrougarskog poslanstva, stavio u funkciju što revnosnijeg obavljanja povjerenih dužnosti. Bio je posebno omiljen među muslimanima koji su ga zvali „švapski turkuša".[26] Uživao je veliko povjerenje ministra Kállaya, tako da je sve to rezultiralo njegovim unapređenjem: dodjelom plemićke titule barona 1886. godine.

Uz Kutscheru, u činovničkom vrhu, kao treći funkcioner austrougarske politike u Bosni i Hercegovini punih 20 godina bio je i general Johann Appel, zemaljski poglavar (od 9. augusta 1882. godine). Ekipi uspješnih administratora pripadao je, između ostalih, baron Benko koji je bio sreski, pa potom okružni predstojnik, te na kraju sekcion-šef administrativnog odjeljenja Zemaljske vlade, koji je uživao veliko Kállayevo povjerenje. Benko je nakon Kutschere preuzeo dužnost civilnog adlatusa. Tu je i Kosta Hörmann, naturalizirani Hrvat, prvo vladin sekretar, potom dvorski savjetnik te direktor Zemaljskog muzeja u Sarajevu, koji je uživao veliko povjerenje među bosanskim Hrvatima, itd.[27]

U nadležnosti civilnog adlatusa bila je i žandarmerija (oružništvo). Osno-

22 ABHS, ZMF, BH, Pr. No. 1364/1902. Godine 1906., u zemaljskoj službi se nalazilo 9.016 činovnika, od čega: iz Austrije 3.389 (37,59%), iz Ugarske 3.111 (34,51%), iz Bosne i Hercegovine 2.493 (27,65%), te iz drugih država 23 (0,25%). Što se zemaljskih pripadnika tiče na muslimane je otpadalo 728, dok je broj pravoslavnih iznosio 2.052, a broj domaćeg katoličkog stanovništva na osnovu ovih podataka nije moguće utvrditi. Ipak, na osnovu ovih podataka se može zaključiti da je pravoslavno stanovništvo bilo procentualno više uključeno u činovnički aparat nego što je to slučaj sa muslimanima. (Izvještaj o upravi BiH, str. 27).

23 Izvještaj o upravi BiH, str. 27. Najznačajnije položaje, pak, zauzimali su Nijemci i Mađari, te Poljaci i Česi. Značajan broj visokih dužnosti obavljali su i Hrvati.

24 Osiguranjem veoma povoljnog materijalnog statusa činovništva Kállay je stvorio odan, ali vrlo skup administrativni aparat koji je, npr., 1899. godine trošio oko 6,5% ukupnih budžetskih izdataka zemaljske uprave. (T. Kraljačić, Kalajev režim, str. 446; Izvještaj o upravi BiH, str. 30–31).

25 Sarajevski list, br. 88 od 23.07.1882.

26 Todor Kruševac, Sarajevo pod austrougarskom upravom, Sarajevo 1960., str. 275–276.

27 Među ostalim uspješnim činovnicima su: okružni predstojnik Horovic, koji je postao sekcion--šef u Bosanskom birou, okružni predstojnici Mikuli i Mraović, koji su imenovani za dvorske savjetnike, itd. (ABHS, ZMF, BH, Pr. No. 766 i 912/1892)

vana je neposredno po okupaciji Bosine i Hercegovine, stupanjem na snagu Prvog statuta 4. marta 1879. godine.[28] Međutim, u cilju prilagođavanja žandarmerije civilnoj upravi ministra Kállaya, donijet je 1883. godine novi Statut, prema kojem je žandarmerijski korpus u obavljanju službe sigurnosti te administracije i finansija podređen zemaljskom poglavaru, odnosno civilnom adlatusu kao njegovom zamjeniku.[29]

Brojno stanje žandarmerijskog korpusa se povećavalo sukcesivno, tako da je 1902. godine iznosilo 2.284 žandarma i 52 oficira, ukupno 2.346, od čega su svega 273, odnosno 11,95% bili bosanski pripadnici. Svi oficiri bili su stranci. Žandarmerija je bila i moderno opremljena. Na njeno izdržavanje 1903. godine otpadalo je 7,5% budžeta. Žandarmerija je bila jedan od najznačajnih stubova režima, besprijekorno je funkcionirala i time cijelom režimu utisnula imidž policijskog sistema.[30]

Nakon Kállayeve smrti 1903. godine, nastala je etapa liberalizaje apsolutističke uprave. Novoimenovani ministar finansija baron Burian počeo je postepeno napuštati Kállayev upravni apsolutizam i udovoljavati težnjama bosanskohercegovačkog građanstva. Osnivaju se kulturno-prosvjetna društva koja postaju matice nacionalnih pokreta,[31] te od 1906. godine i političke stranke, koje artikulišu zahjeve za uspostavom parlamentarnog sistema.[32] To je u vladajućim krugovima dodatno aktueliziralo pitanje aneksije Bosne i Hercegovine, za koju je još 26. augusta 1896. godine zajednička austrougarska vlada odlučila da se izvrši „kad Turska padne pod likvidaciju".[33]

Rukovođeni svojim procjenama nakon uspješne diplomatske ofanzive i shvatanja da je mladoturskom revolucijom došao pogodan trenutak, car je 5. 10. 1908. proglasio aneksiju Bosne i Hercegovine, ocjenjujući je pravim uslovom za uvođenje „zemaljske ustavnosti".[34]

Nakon diplomatskog i unutarpolitičkog smirivanja aneksione krize,[35] osta-

28 Prema ovoj odluci, žandarmerijski korpus je trebalo da čini 37 oficira, 127 podoficira i 1.873 žandarma. (Sammlun I, str. 485–486).

29 Štatut oružničkog zbora za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo 1883., HHStA W, CVK, br. 97/1/1-1891.

30 Izvještaj o upravi BiH, str. 218; ABHS, ZMF, BH, Pr. No. 1264/1902.

31 Iako su desetak godina nakon stabilizacije okupacione uprave, prije svega pod utjecajem srpskog opozicionog pokreta, vršene rasprave i pripreme o donošenju Zakona o sakupljanju, Zakona o društvima, Zakona o štampi, do toga ipak nije došlo do kraja Kállayeve ere. Istina formirana su tri nacionalna kulturno-prosvjetna društva: Prosvjeta (1902.), Gajret (1903.), a potom i Napredak (1904.). T. Kraljačić, Kalajev režim, str. 450–456.

32 Prvo je formirana Muslimanska narodna organizacija (MNO) 1906., potom Srpska narodna organizacija (SNO) 1907., zatim Hrvatska narodna zajednica (HNZ) 1908., te Hrvatska katolička udruga (HKU) 1910. Formirane su još neke političke stranke.

33 U opširnoj raspravi na sjednici Zajedničke vlade od 26. augusta 1896. godine, na kojoj je uvodno izlaganje podnio Benjamin Kállay, došlo se do teksta nacrta Zakona o aneksiji, kojim je predviđeno da se Bosna i Hercegovina i nakon aneksije smatra zajedničkom svojinom (tačnije kolonijom) i da uprava nad njom pripada zajedničkoj vladi. Ova stajališta su potvrđena i na konferenciji, održanoj u povodu aneksije 1.12.1907. godine. H. Kapidžić, Diskusije o državnopravnom položaju BiH, str. 133–178.

34 Carska proklamacija o aneksiji Bosne i Hercegovine objavljena je u Sarajevu 7.10.1908. godine. Sarajevski list, br. 120 od 7. 10. 1908.

35 Presudan momenat u tome je priznanje aneksije od strane Osmanskog carstva februara 1909. go-

lo je i dalje otvoreno pitanje državno-pravnog uključivanja Bosne i Hercegovine u postojeću upravnu strukturu dvojne monarhije. Zemaljska vlada je vršila pripreme za donošenje ustava, u čemu je uloga civilnog adlatusa bila zapažena. Provodio je ankete, učestvovao u pregovorima oko izbora za Sabor i sl. Civilni adlatus Isidor Benko je 8.02.1909. godine u Sarajevu u svom govoru izložio principe budućeg ustava.[36] Poslije evidentnog odugovlačenja (od oko godinu i po), car Franjo Josif je 17. januara 1910. sankcionisao Ustav i za njega vezanih šest zakona. Ustav, odnosno Zemaljski statut za Bosnu i Hercegovinu je svečano proglašen 20. 02. 2010. godine u zgradi Zemaljske vlade u Sarajevu od strane zemaljskog poglavara Marjana Varešanina, a u prisustvu članova Vlade, predstavnika vjerskih zajednica, građanskih i vojnih vlasti i drugih uglednih zvanica.[37]

Ustav nije donio nikakve promjene u organizaciji uprave u Bosni i Hercegovini. Između ostalog, uloga Sabora bila je neznatna i svodila se na bosanskohercegovačke poslove, dok je zakonodavna vlast ostala u nadležnosti cara, vlada oba dijela Monarhije i Zajedničkog ministarstva finansija. Novi bosanski ustavni poredak (Ustav i šest zakona)[38] zasnivao se na principima postepenog proširivanja prava i nadležnosti organima i institucijama sistema (tzv. piramidalna ustavnost). Međutim, bez obzira na ograničenja bosanskohercegovačke autonomije, ovim propisima su u politički život zemlje uvedene tri nove institucije: sabor, zemaljski savjet i kotarsko vijeće, te potreba da se uredi oblast građanskih prava. Ustavom je Bosna i Hercegovina ostala jedinstveno područje, posebna upravna jedinica (teritorium separatum), područje zajedničke uprave dviju država Monarhije. Između ostalog, ostao je na snazi Zakon o upravi iz 1880. i na njemu zasnovani podzakonski akti, što znači da je funkcija civilnog adlatusa i dalje ostala u punom kapacitetu.

Prvi izbori za Bosanskohercegovački sabor održani su od 18. do 28. maja 1910. godine. U Sabor je izabrano: 31 Srbin, 24 Muslimana i 16 Hrvata,[39] te imenovano 20 viralista, tako da su i vladina radna većina i opozicija bile etnički raznorodne, odnosno mješovite.[40]

dine. Na unutrašnjem planu, aneksiju je posljednja priznala Muslimanska narodna organizacija (MNO) pred donošenje Ustava februara 1910. (Večernji Sarajevski list, br. 36, od 11.02.1910.).

36 Hamdija Kapidžić, „Pripremanje ustavnog porioda u Bosni i Hercegovini u vrijeme austrougarske vladavine", Sarajevo 1968., str. 50–67. Ustvari, govor civilnog adlatusa Isidora Benke trebao je da posluži kao rasprava o anketi o ustavu u kojoj je trebalo da uzmu učešća predstavnici političkih stranaka. Međutim, taj pokušaj nije polučio očekivane rezultate. M. Imamović, Pravni položaj, str. 202–212.

37 Večernji Sarajevski list, br. 44 od 21.02.1910. General Marijan Varešanin postavljen je na prijedlog prestolonasljednika Ferdinanda za zemaljskog poglavara marta 1909. godine, smatrajući ga pogodnim za uvođenje vojnog kursa u upravi Bosne i Hercegovine. (Ante Malbaša, Bosansko pitanje i Austro-Ugarska u svjetlu političkog dnevnika J. M. Baernreithera, Sarajevo 1933., str. 53)

38 Osim Zemaljskog ustava (štatuta), tu ustavnu cjelinu čine: Izborni red, Saborski poslovni red, Zakon o društvima za BiH, Zakon o sakupljanju za BiH i Zakon o kotarskim vijećima. Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, II/1910, str. 21–70.

39 Izbore za Sabor raspisala je Zemaljska vlada 24. 03. 1910., a za 18. do 28.05.1910. godine. (Sarajevski list, br. 79 od 2.04.1910.). Na prvo zajedanje Sabor se sastao 15.06.1910. godine. (Sarajevski list, br. 131, od 2.06.1910.).

40 Politička previranja i koaliranja parlamentarnih stranaka imala su odraza na rad Sabora. Na nekim pitanjima (izbor Zemaljskog savjeta, saborskih odbora, zahtjevi za revizijom Ustava i sl.) postizana je saglasnost, međutim, na nekim drugim pitanjima, kakvo je pitanje agrarne problematike, do kompromisa se dolazilo znatno teže. (Senogramski izvještaji o sjednicama

Ustavom je, pored ostalog, uređen odnos Zemaljske vlade i Sabora. Između ostalog, u članu 29 se kaže: „Poglavica zemlje, građanski doglavnik i odijelni predstojnici, kao i za to određeni zvaničnici bosanskohercegovačke zemaljske uprave ovlašteni su da učestvuju u svim saborskim vijećanjima. Oni moraju biti na zahjev vazda saslušani.“ A u članu 30 stoji da je Sabor ovlašten da upućuje Zemaljskoj vladi pitanja o svemu što spada u njegov opseg rada. Na usvojene zakone u Saboru treba prije objavljivanja dobiti odobrenje (sankciju), što predlaže zajednički ministar a na prijedlog Zemaljske vlade. Članom 41 (stav 4) predviđeno je i dalje važenje Zakona o upravi od 22. 02. 1880. godine, itd.[41]

Dakle, vođstvo bosanskohercegovačke uprave ostalo je i dalje u nadležnosti Zajedničkog ministarstva finansija, samo što su se odnosi između Sabora (kao zakonodavne) i Ministarstva (kao izvršne vlasti) odvijali uglavnom preko Zemaljske vlade, u čemu je i dalje ostala veoma značajna uloga civilnog adlatusa. Među brojnim raspravama u Saboru, koje su se ticale i uloge Zemaljske vlade, pa otuda i civilnog adlatusa, bilo je i pitanje upotrebe jezika i pisma. Baron Benko je odgovorio da vlada „stoji na stajalištu pariteta obaju pisama i naziva jezika srpskohrvatski“ što je naišlo na protivljenje muslimansko-hrvatske koalicije u Saboru i izazvalo rasprave i polemike.[42]

4. UKIDANJE FUNKCIJE CIVILNOG ADLATUSA 1912. GODINE

Ubrzo nakon uvođenja novog ustavnog poretka započele su inicijative za reorganizacijom zemaljske uprave. Iako je njeno postojanje bilo u izvjesnoj kontradikciji sa novim ustavnim uređenjem, glavni razlog za njenu reorganizaciju bio je u tome što je ona činila smetnju ostvarenju narastajućih militarističkih planova u Monarhiji, koji su, u krajnjem, vodili učvršćivanju austrougarske vojne pozicije u Bosni i Hercegovini, a radi daljih osvajanja. Tim snagama odgovaralo je uvođenje vojnog kursa u upravi Bosne i Hercegovine. Na izvjestan način, postojanje stare civilne uprave u Bosni i Hercegovini bilo je u kontradikciji sa novim ustavnim uređenjem. U najkraćem, trebalo je ojačati poziciju zemaljskog poglavara, koja je do tada, ukidanjem (ili redukcijom nadležnosti) funkcije civilnog adlatusa i stavljanjem njegovih ovlasti u nadležnost zemaljskog poglavara bila više reprezentativna. Dakle, civilni kurs uprave trebalo je zamijeniti vojnim. Za ostvarenje tih ciljeva visoke austrougarske politike nisu bile pogodne ličnosti baron Burian, zajednički ministar finansija, kao prvi čovjek bosanskohercegovačke uprave, niti general Marijan Varešanin, koji je i postavljen sa ciljem pripreme terena uspostave vojne uprave.[43]

Nakon dužih priprema, koje su intenzivirane 1910. godine, umjesto, po mišljenju vojnih krugova u Beču, pretjerano blagog zemaljskog poglavara generala

bosanskohercegovačkog Sabora 1910.–1914.).

41 Bosanski ustav (fototip izdanja iz 1910.), priredili Uzeir Bavčić i Mustafa Imamović, Sarajevo 1991., str. 61–81.

42 Stenografski izvještaji o sjednicama Bosanskohercegovačkog sabora, II/1911/12, Jedanaesta sjednica, str. 173, i Dvanaesta sjednica, str. 207.

43 Hamdija Kapidžić, „Previranja u austrougarskoj politici u Bosni i Hercegovini 1912. godine”, Glasnik arhiva i DAR BiH, br. 1, Sarajevo 1961., str. 223–249.

Marjana Varešanina, načelnik generalštaba Franz Cornad vitez Hötzendorf je 18. 03. 1910. godine predložio caru da se njegov bivši pomoćnik Oskar Potiorek imenuje za zemaljskog poglavara. Car je prihvatio ovaj prijedlog, tako da je juna 1911. godine u Sarajevo stigao novi zemaljski poglavar feldcajgmajster Oskar Potiorek, čovjek velikog carevog povjerenja.[44]

Nakon što je Burian podnio ostavku na dužnost zajedničkog ministra, a 19. 02. 1912. godine na tu dužnost imenovan Poljak Leon vitez Bilinski, Potiorek je, između ostalog, 21. 02. 1912. godine podnio caru memorandum o reorganizaciji uprave. Prijedlog Potioreka prihvatila je Zajednička vlada 14. 03. 1912. godine.[45] Novom uredbom ukinuta je Naredba od 3. 08. 1882. godine o položaju i vlasti civilnog adlatusa. Njome je cjelokupno vođenje uprave povjereno zemaljskom poglavaru, koji je direktno potčinjen zajedničkom ministru finansija: zemaljski poglavar vodi politiku u Bosni i Hercegovini, predsjedava sjednicama Zemaljske vlade, imenuje činovnike i namještenike građanske uprave, komanduje oružničkim zborom, vrši vrhovnu policijsku vlast i zapovjednik je 15. i 16. korpusa (Bosna i Hercegovina i Dalmacija).[46]

Naredbom od 1. 04. 1912. godine, funkcija civilnog adlatusa je ukinuta a uveden je položaj zamjenika („zastupnika“) zemaljskog poglavara, koji je u cijelosti potčinjen zemaljskom poglavaru. Egzekutori ovih promjena smatrali su da se u uslovima ustavnosti mora promijeniti i način upravljanja zemljom. Zemaljski poglavar, kao armijski general, predstavlja najvišu vojnu vlast, a kao poglavar Zemaljske vlade i najvišu građansku vlast. Ovim je Potiorek, kao zemaljski poglavar, postao apsolutni gospodar situacije u Bosni i Hercegovini. Međutim, ove i druge promjene, koje su učinjene 1912. godine, kao ni raniji Ustav iz 1910. godine, nisu promijenile pravni položaj Bosne i Hercegovine, kao zasebnog upravnog područja, uređenog Zakonom o upravi iz 1880. godine. Ukidanje funkcije civilnog adlatusa i uvođenje vojnog kursa u postojećoj bosnaskohercegovačkoj upravi pogodovalo je daljoj militarizaciji zemlje, čiji će konačan epilog biti pohod u oružani sukob svjetskih razmjera.

44 Hamdija Kreševljaković, Sarajevo u vrijeme austrougarske uprave (1878.–1918.), Sarajevo 1969., str. 85.

45 Zapisnik sa ove sjednice vlade na bosanskom jeziku donosimo u Prilogu 1 na kraju teksta. Smatramo da se na ovaj način, dakle jezikom vjerodostojnih izvora, najbolje može predstaviti ne samo gola historijska istina već i ukupan ambijent koji se tiče odnosa snaga, političkog profila zagovornika promjena ove vrste, itd. Tekst ovog zapisnika na njemačkom jeziku donio je H. Kapidžić u prilogu teksta „Ukidanje funkcije civilnog adlatusa”, Glasnik arhiva i DAR BiH, br. 1, Sarajevo 1961. (dalje: H. Kapidžić, Ukidanje funckije civilnog adlatusa), str. 334–338.

46 H. Kapidžić, Ukidanje funkcije civilnog adlatusa, str. 333–334. Mirjana Gross, „Hrvatska politika u Bosni i Hercegovini od 1878. do 1914.”, Historijski zbornik, XiX–XX/1966.–1967., Zagreb1968., str. 50–61.

5. ZAKLJUČAK

O ulozi civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom do sada je malo pisano. Jedino je u okviru historijskih radova o bosanskohercegovačkoj upravi i ovo pitanje doticano. Određeni izuzetak u tome čine naznačeni radovi Hamdije Kapidžića. Međutim, sve to nije cjelovito i u kontinuitetu obznanilo značaj i ulogu funkcije civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom, kao zasebnim upravnim područjem dvojne Monarhije.

Za svo to vrijeme od 1882. do 1912., civilni adlatus je bio druga ličnost u upravljanju Bosnom i Hercegovinom, odmah iza zajedničkog ministra finansija. Ovo i pored toga što je zemaljski poglavar nominalno bio titularni šef bosanskohercegovačke uprave. Bio je to rezultat odpredjeljenja Austro-Ugarske za prevagu civilnog nad vojnim karakterom uprave u Bosni i Hercegovini, iako za svo to vrijeme nije bila potpuno razgraničena civilna od vojne vlasti. Važan doprinos tome dale su ličnosti koje su obnašale funkciju civilnog adlatusa. Svi su oni bili sposobni (osim prvoga F. Nikolića) i Monarhiji odani činovnici (H. Kutschera, I. Benko), koji su uživali puno povjerenje njima nadležnog zajedničkog ministra finansija (Kállaya, Buriana, Bilinskog), čija je uloga bila od najvećeg značaja za funkcioniranje kompletne uprave. Razumljivo, sve to nije slučajan splet okolnosti, već je rezultat dobro osmišljenog i dosljedno provođenog austrougarskog kolonijalnog, centralističkog i aneksionističkog modela upravljanja Bosnom i Hercegovinom.

Pošto je takav model opravdao očekivanja vlastodržaca prije aneksije Bosne i Hercegovine, takvo stanje je ostalo na snazi i nakon uvođenja ustavnosti 1910. godine, tj. sve do prevage militarističkih tendencija u vrhovima dvojne Monarhije 1912. godine. Posljedica svega toga je, između ostalog, uvođenje vojnog kursa u bosanskohercegovačkoj upravi, na čelu sa novoimenovanim zemaljskim poglavarom feldscajgamjsterom Otokarom Potiorekom juna 1912. godine, koji je bio blizak i odan caru i aktuelnom vojnom vrhu Monarhije, zbog čega je i odabran za egzekutora te politike, koja je, u krajnjem, dovela do kraha Monarhije i do svjetske ratne katastrofe.

PRILOG 1. ZAPISNIK SA SJEDNICE ZAJEDNIČKE VLADE OD 14. MARTA 1912. GODINE*

Predmet: Savjetovanje o prijedlogu nove Uredbe koja se tiče postavljanja poglavara Bosne i Hercegovine.

Predsjedavajući otvara sjednicu osvrćući se na dogovore koji su u zadnje vrijeme vođeni između poglavara Bosne i Hercegovine armijskog inspektora Feldzeugmeister-a Potioreka i ministara zajedničke Vlade o raznim pitanjima bosansko-hercegovačke uprave.

Jedno od ovih pitanja odnosilo se na postavljanje poglavara Bosne i Hercegovine i isto bi bilo predmet današnje ministarske konferencije. Predsjedavajući je ministru zajedničkih finansija Ritter-u von Belinsk-om dao riječ da obrazloži svoje zahtjeve vezane za ovaj premet.

Ministar zajedničkih finansija obrazlaže historiju Uredbi kojima su uređeni položaj i djelokrug poglavara Bosne i Hercegovine. Uredba iz jula 1892. vezana za ovaj predmet izgleda da je iz političkih razloga dobila svoj sadržaj, a koji daje utisak da je došao kraj vojnoj upravi u Bosni I Hercegovini. To je dovelo do podjele moći između vojnih autoriteta i finkcionera u civilnoj upravi. Ova podjela se zadržala dugo godina, ali se nije moglo spriječiti da poglavar, koji svoju funkciju ozbiljno obavlja, time ne dođe u koliziju sa civilnom upravom. Sadašnji poglavar je pri preuzimanju svoje službe bio ubijeđen da će ti odnosi biti povod za nesuglasice. Tim povodom su izdata "Objašnjenja i dopune" vezane za tada važeću Uredbu o položaju poglavara, s kojima su upoznati ministri zajedniče Vlade, a ne i obje vlade.

Tada se poglavar armijski inspektor Feldzeugmeister Potiorek obratio njemu – ministru zajedničkih finansija – i ratnom ministru Ritter von Auffenberg-u i prilikom mnogobrojnih dogovora stavio jedan projekat na razmatranje, koji se odnosi na različita pitanja vezana za bosansko-hercegovačku upravu. Iz kompleksa raznih pitanja diskutovalo se samo o onima koja su trebala riješiti pitanje civilnog adlatusa prema položaju poglavara zemlje. Pošto su i članovi bosnasko-hercegovačkog Zemaljskog savjeta izrazili želju za promjenom poglavara zemlje, hitno je bilo donošenje Uredbe sljedećeg sadržaja:

"Uredba o djelokrugu poglavara Bosne i Hercegovine i njegovog zamjenika

§1

Na čelu Zemaljske vlade (§1. Stav 2 statuta zemlje) je poglavar kojem su odgovorni zajednički minsitri za svoj rad u bosansko-hecegovačkoj upravi. Isključivo on vodi politiku Bosne i Hercegovine na osnovu smjerinica koje su donijeli zajednički ministri. Ni jedan drugi funkcioner Zemaljske vlade nije ovlašten da u području politike učini išta osim naredbi poglavara. Isti predsjedava i konferencijom Vlade.

* Haus – Hof und Staatsarchiv, Ministerrat 1911-12. Protokoll des, zu Wien am 14. März 1912. ubgehaltenen Ministerrates für gemeinsame Angelegenheiten. Sjednici su prisustvovali: ministar inostranih djela grof Berthold, ministar rata, zajednički ministar finansija Bilinski i poglavar Bosne i Hercegovine armijski inspektor Oskar Potiorek.

Poglavar istovremeno kao armijski inspektor vodi komandu vojske 15. i 16. Korpusa i potčinjen je carskom i kraljevskom veličanstvu.

§2

Najviši civilni službenik imenovan za zamjenika poglavara (ranije civilni adlautus) je direktno podređen poglavaru i mora biti upoznat sa svim agendama Zemaljske Vlade da bi u odsustvu i drugoj spriječenosti poglavara mogao preuzeti vođenje Zemaljske uprave.

Zamjenik poglavara radi prema uputama poglavara kao najviši predstavnik Vlade u parlamentu, ali poglavaru su potčinjeni i drugi službenici u Zemaljskoj vladi. Zamjenik prema uputstvima poglavara vodi sve ostale tekuće poslove u Vladi, koji nisu direktno pod nadležnostima poglavara. Zamjenik je ovlašten da daje mišljenje o svim poslovima koji nisu u direktnoj nadležnosti poglavara. Za izvršenje ovih dužnosti zamjenik mora dobiti ovlaštenje od poglavara.

Zamjenik poglavara ili druga od strane zemaljske Vlade ovlaštena osoba obavlja sve poslove u kojima poglavar ne može sam donijeti odluku.

§3

Poglavar imenuje sve činovnike i službenike civilne uprave; također svi ostali zahtjevi za odjelu mjesta službenika ili odlikovanja kao i ostali zahtjevi za pomilovanje poglavar zemlje šalje ministru na potvrdu.

§4

Kao najviši u Vladi poglavar zemlje upravlja vojnim korpusom kao i svim za ovu službu određenim organima.

Zajednički ministar finansija podvrgava sadržaj ove uredbe na poređenje sa trenutno važećom.

Ritter von Bilinski navodi u daljem da prihvatanje predloženog nacrta predlaže na ministarsku konferenciju na kojoj mora biti pojašnjeno pitanje da li se za isti mora uzeti odobrenje obje vlade. Zakone iz 1880. godine treba interpretirati u skladu s tim vremenom. U smislu ovih zakona principi koji se primijenjuju u upravi Bosne i Hercegovine trebaju odgovarati zakonima monarhije. Pri sastavljanju statuta zemlje Bosne i Hercegovine prevazilaze se ingerencije Vlade iz 1880. godine. Prema tom stavu predložena nova pravila se mogu usvojiti i bez saglasnosti obje Vlade; da bi se izbjegli naknadni nesporazumi, Bellinski je mišljenja da treba podnijeti zahtjev da Savjet ministara donosi nove uredbe konsulutujući obje Vlade prije stupanaja na snagu uredbe. Potrebno je također definisati odnose obje Vlade pri Upravi Bosne i Hercegovine.

Poglavar zemlje F.Z.M. Potiorek smatra da dvije nove Uredbe o položaju poglavara zemlje, koje se mogu odobriti bez pitanja obje Vlade, odstupaju od dvije najviše odluke kojima se stvara fait accompli, o čemu treba obavijestiti obje Vlade. Uostalom sve, što je sadržano u novoj Uredbi, proizilazi iz „Dopuna i objašnjenja“, osim oduzimanja direktnog prava podnošenja izvještaja civilnog adlautusa zajedničkom ministru finansija. Ni u kom slučaju se ne smije prećutati dvjema Vladama da već postoje najviše odluke.

Zajednički ministar finansija se slaže sa ovim sadržajem.

Predsjedavajući se također slaže sa ovim prijedlogom i upućuje na paragraf 2. Zakona iz 1880. godine, kojim je Vladi dodijeljen uticaj na pravila bosansko-hercegovačke uprave. Uzimanje u obzir zakonskih odredbi u potpunosti je opravdano i u skladu sa trenutnom kampanjom, jer bosansko-hercegovačka vlada djeluje preko svojih ingerencija.

Na primjedbu k. i k. **ratnog ministra** na tekst predložene uredbe na konferenciji se donosi odluka, da umjesto izraza "vođenju bosnasko-hercegovačke uprave povjereni zajednički minister finansija" glasi "…povjereni zajednički ministar".

Zajednički ministar finansija smatra da je nužna prethodna konsultacija obje Vlade, da bi se izbjegao utisak pritiska. On predlaže da se upute note objema Vladama da se hitno urede odnosi bosansko-hercegovačke uprave.

Nastaje duža debata o novoj tituli civilnog adlautusa. Konferencija se odlučuje za titulu „Zamjenik poglavara".

Zajednički ministar finansija se vraća ponovo na pitanje da li treba dvjema Vladama saopštiti, da su već od 1882. godine donesene dvije Uredbe o tom predmetu.

Armijski inspektor F.Z.M. Potriorek smatra da treba obavijestiti dvije Vlade, jer u slučaju da ugarska Vlada ostane pri Uredbi iz 1882. Godine, inako će je morati obavijestiti o postojanju dvije naknadne Uredbe.

Presjedavajući ponovo poredi sadržaj "Objašnjenja i dopuna" sa novom Uredbom da se uvjeri da li nova zaista sadrži izmjene. F.Z.M Potiorek konstatuje da je novitet ukidanje direktnog prava podnošenja izvještaja civilnog adlautusa.

Zajednički ministar finansija primjećuje da je nova Uredba napisana u novom stilu i da su dosadašnje odredbe jasno sažete u četiri paragrafa. On također predlaže da se odgodi donošenje najviših odobrenja dok se obje Vlade ne izjasne o nacrtu i da se upoznaju sa postojanjem već dvije novije odobrene interne Uredbe. Ovaj prijedlog se daje na glasanje.

Predsjedavajući se obraća zajedničkom ministru finansija s pitanjem, šta treba poduzeti u smislu drugih stvari koje se tiču Bosne i Hercegovine.

Zajednički minister finansija objašnjava da je spreman uputiti notu objema Vladama u kojoj pokreće pitanje željeznice, te pitanje finansija itd, tako da oba predsjednika mogu zauzeti stav o ovom kompleksu pitanja. Ukoliko se dvije Vlade ne bi složile sa zahtjevima upućenim u ovoj noti, isto bi saopštio carevskom i kraljevskom veličanstvu i eventualno predložio ukidanje zajedničkog savjeta ministara. On smatra da za nekoliko dana zajedničkim ministrima može predočiti sadržaj ovog pisma.

THE ROLE OF CIVILIAN AIDE (ADLATUS) IN MANAGEMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

On the role of civilian aide in the administration of Bosnia and Herzegovina so far little has been written. This issue was only mentioned in the historical works about the Bosnian government and its administration. Certain exceptions are outlined in works of Hamdija Kapidžić, however, all this is not complete and we continually reveal the importance of the role and functions of civilian aide in the management of Bosnia and Herzegovina as a separate administrative area of the Dual Monarchy.

For all this time since 1882. to 1912. civilian aide (adlatus) was the second person in the management of Bosnia and Herzegovina, immediately behind the joint Ministry of Finance. This occured despite the fact that the ruler is nominally the titular head the Bosnian government. It was the result of dominance of civil over the military type of governance in Bosnia and Herzegovina, but for all that time there was no clear division between civilian and military authorities. An important contribution to that given has been given by persons who are performing the function of civilian aide. All of them were highly capable (except for the first F. Nikolic) officials loyal to the monarchy (H. Kutschera, I. Benko), who have enjoyed the full confidence in them, by common ministers of finance (Kallay, Burian, Bilinski), whose role was of paramount importance for the functioning of the entire administration. Understandably, all this is not a random set of circumstances, but the result of well thought out and consistently carried out Austrian colonial, centralized and annexational management model of Bosnia and Herzegovina.

Since this model met the expectations of those in power before the annexation of Bosnia and Herzegovina, this situation has remained in effect after the introduction of the constitutionality of 1910. year, i.e. until the preponderance of militaristic tendencies in the ruling strata of the Dual Monarchy in year 1912. The consequence of all this is, inter alia, the introduction of courses in the Bosnian military administration headed by newly appointed head of the land government Otokar Potiorek in June 1912., who was a close and loyal to the emperor and the current military leadership of the monarchy, which was chosen for the executors of these policies, that ultimately led to the collapse of the monarchy and the World War catastrophe.

Akademik prof. dr. Dževad Juzbašić

Prof. dr. Izudin Hasanović

Prof. dr. Azem Kožar

Prisutni na skupu

Prof. dr. Ivan Balta, red. prof.
Filozofski fakultet Sveučilišta u Osijeku

ODNOSI AUSTRO-UGARSKIH POLITIČKIH KRUGOVA PREMA BOSNI I HERCEGOVINI U POVODU DONOŠENJA USTAVA 1910. GODINE

Abstract

Austro-Hungarian emperor sanctioned 'Government Law Mandates' on February 16th 1910. Therefore, new Earth mandate or status was proclaimed for Bosnia and Herzegovina in Sarajevo on February 20th 1910. It is important to remember that head government laws were still in power in both Ministry of Finance in Wienna and Earth government in Sarajevo as its main agent, even though constitution of Bosnia and Herzegovina defined the area as a separate government entity. In that separet government, Senat did not have the authority to influence governemnt jobs and members could not ask questions about the government and what the government does.

There was a special part of Bosnian and Herzegovinian Senat in the 21st part of the constitution law that states 'There will be cooperation with the Senat and the people in which the people of Bosnia and Herzegovina will send messengers for discussions'. But aslo in the 38th part of the constitution law it states 'Whatever the Senat decides, the higher seal of approval must be granted by joint minister of finance after he gets an approval from both monarchies. In ideology, both monarchies tried to join Bosnia and Herzegovina as their own part. Hungarians called upon the old kingdom or Arpadovich, where large part of Bosnia and Herzegovina was included in the kingdom. And Austrians did not want to just give over that land to Hungarians, considering how the got it 'by the sword' and that it was an important corridor towards east or „Drang nach Osten".

Keywords: *Constitution, Bosnia and Herzegovina, Annex*

Do uspostavljanja Ustava (1910.) u Bosni i Hercegovini, prethodnim reformama od okupacije (1878.) do aneksije (1908.) zemlja je pripremljena i bila u zakonodavno-pravnom smislu vrlo blizu ustrojstva drugih pokrajina Austro-Ugarske imperije.

U austro-ugarskom nadmetanju prema Bosni i Hercegovini od aneksije i Ustava, ideološki je tu zemlju svaka strana prisvajala za sebe. Mađari su se prizivali na nekadašnje kraljevstvo Arpadovića u čijem je sastavu bio i veći dio Bosne i Hercegovine, a Austrijanci nisu željeli prepustiti istu zemlju Mađarima, smatrajući kako je ona okupacijom „mačem osvojena" i da je važan koridor prema istoku, „Drang nach Osten".

Prije austrougarske vladavine Bosnom i Hercegovinom stanovništvo Bosne i Hercegovine je živjelo prema kanonima i zakonima pravnog i običajnog prava Osmanske imperije.[1]

Popisi stanovništva u Bosni i Hercegovini vršeni su za vrijeme austrougarske vladavine četiri puta: 1879., 1885., 1895. i 1914. godine[2], a kojim su nastojali utvrditi brojčano stanje osoba u Bosni i Hercegovini, bez detaljnih podataka sa vidljivm prirastom stanovništva.[3]

Zvanična statistika je evidentirala za razdoblje 1895.–1910. godine, prije donošenja Ustava, 50.280 osoba koje su se (legalno) iselile, a u razdoblju 1879.–1912. godine iselilo se približno 103.000 osoba iz Bosne i Hercegovine, dok je, po Pejanoviću[4], bilo oko 170.000 osoba.

Česte su bile migracije, izazvane ustancima i preseljavanjem muslimana iz Srbije u Bosnu i Hercegovinu, ali se ipak nisu bitnije mijenjali omjeri vjerske strukture stanovništva i socijalni odnosi stvoreni procesom čitlučenja do kraja osmanske vladavine (tj. do 1878. godine).[5] Većinu agrarnog stanovništva (oko 60%) činili su kmetovi (čifčije), dok je slobodnih seljaka, pretežno muslimana, bilo oko 40%.

Okupacijom i aneksijom, u Bosni i Hercegovini naglo je porastao broj doseljenika, koji su 1910. godine dosegnuli brojku od 114.591 i činili 6,04% ukupnog civilnog stanovništva u zemlji. Iz područja južnoslavenskih zemalja potjecalo je najviše useljenika.[6] Pod utjecajem kapitalizma, za vrijeme austrougarske vlasti, u red zemljoposjednika ušao je manji broj hrvatskih, srpskih, bošnjačkih i drugih vlasnika, koji su do kmetskih selišta dolazili, uglavnom, kupovinom. Sloj slobodnih seljaka povećao se na 136.854 domaćinstva, zahvaljujući procesu raspadanja patrijarhalne zadruge, otkupu kmetskih selišta i doseljavanju stranih seljaka, tj. kolonista (oko 30.000).

---

1 Đorđe Pejanović, *Stanovništvo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1987. Prije austrougarske vladavine, Bosna i Hercegovina (bez Novopazarskog sandžaka) je obuhvaćala 51.027 kvadratnih kilometara, s oko milijun stanovnika, od kojih je 1851./1852. godine bilo oko 260.000 katolika, oko 328.000 muslimana, oko 400.000 pravoslavnih te oko 10.000 ostalih; Galib Šljivo, *Bosna i Hercegovina u XIX stoljeću (studije i izvori)*, Tešanj, 2003.

2 F. Hauptmann, Privreda i društvo Bosne i Hercegovine u doba austrougarske vladavine (1878.–1918.), *Prilozi za istoriju Bosne i Hercegovine*, II., (posebna izdanja, knjiga LXXIX), Odjeljenje društvenih nauka, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1987., str. 99–213, dio str. 111–118; Popisi stanovništva u vrijeme osmanske vladavine bili su aproksimativni, jer su se brojale samo muške glave ili kuće koje nisu bile numerirane.

3 U tu je svrhu svaka kuća dobila svoj kućni broj i nakon toga popisivalo se stanovništvo po kućama. U doba kad su povratnici stajali pred zgarištima svojih domova ili se tek privremeno smjestili, ovakav sustav popisivanja nije pružao garanciju da će svaki stanovnik Bosne i Hercegovine biti evidentiran.

4 Đ. Pejanović, *Stanovništvo BiH*, (posebna izdanja CCXXIX), SAN, Beograd, 1953., str. 43.

5 Iljas Hadžibegović i Mustafa Imamović, *Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine*, (u sklopu knjige: *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*), Sarajevo, 1998., str. 223–296.; Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914*., Sarajevo, 1976.; M. Imamović, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1997.

6 Ivan Balta, *Julijanska akcija u Bosni i Hercegovini*, HKD Napredak, Zagreb, 2009., str. 130. Iz Hrvatske i Slavonije te Vojvodine 55.705, iz Slovenije 3.018 te iz Srbije i Crne Gore 2.468. Drugih doseljenika raznih nacija bilo je ukupno 53.400, a među njima su bili najbrojniji Nijemci (22.968), Poljaci (10.975), Rusini (7.431), Česi (7.045), Mađari (6.443), zatim Talijani (2.462), Rumunji (608), Slovaci (482) i drugi (650).

Vjerska i nacionalna struktura agrarnog stanovništva bila je vrlo neujednačena, što je bitno uticalo na njihove međunarodne nacionalno-političke i vjerske odnose. S obzirom na to da su muslimani imali apsolutnu većinu u svim socijalnim kategorijama koje su slobodno raspolagale zemljom, a srpski seljaci u onim koje su bile vezane za kmetstvo i slične odnose, na toj osnovi su se posebno zaoštravali odnosi između srpskih kmetova i muslimanskih zemljoposjednika, što se onda reflektiralo na ukupne odnose između pravoslavaca i muslimana.[7]

Kmetsko selište se svojim pravnim statusom nije mijenjalo, jer se njegova dioba ili prodaja mogla vršiti samo uz punu suglasnost zemljoposjednika (age), a što je u znatnoj mjeri konzerviralo kmetsko selište, koje je bilo u prosjeku veće od slobodnog seljačkog posjeda. Pritisnut obvezom davanja trećine i izmirenja državnih poreza kmet je, ukoliko je želio zadržati selište, bio vezan za obradu zemlje i mogao se ponuditi kao najamni radnik samo u slučaju viška radne snage u domaćinstvu ili u sezoni kada se zapošljavao u poljoprivredi.[8]

Bosanskohercegovački gradovi najvećim su dijelom zadržali tradicionalno agrarno i obrtničko-trgovačko obilježje, pa od 66 gradskih općina 1910. godine, samo u 25 nije bila agrarna većina. Jedino je grad Sarajevo imao preko 50.000 stanovnika, jedanaest gradova preko 5.000, ostali gradovi od 2.000 do 5.000 stanovnika, a čiju su većinu činili obrtnici, trgovci i razne skupine agrarnog stanovništva.[9] Tzv. "novo" građanstvo činila je vojska, činovnički aparat, intelektualci (stručnjaci raznog profila), privrednici i radnici. Većinu "novog" građanstva činili su doseljenici, koje je dovodila država za potrebe novih privrednih aktivnosti. Među "novim" građanstvom najbrže se umnožavalo činovništvo, koje je od okupacije 1878. do 1912. godine poraslo sa 689 na 13.266 ljudi, ili za gotovo dvadeset puta.

Posljedica skromnog razvoja bila je pojačana socijalna diferencijacija i stvaranje najamnih radnika, a za manufakturne i početne oblike industrijske proizvodnje, posebno u iskorištavanju i preradi drveta, vezanim gotovo isključivo za angažiranje stranog kapitala i radne snage iz hrvatsko-slavonskih i sjevernih talijanskih pokrajina. U Bosni i Hercegovini nije bilo dovoljno industrijskih radnika koji bi nakon okupacije mogli biti angažirani u procesu industrijalizacije. Taj nedostatak domaćih kvalificiranih radnika morao se nadoknađivati dovođenjem radnika iz drugih pokrajina Monarhije ili inozemstva. Osim stručnjaka i kvalificiranih radnika, za realizaciju velikih investicija (izgradnja željeznica, eksploatacija šume…) angažiran je veliki broj radnika koji nisu imali kvalifikacije, ali su svojom tradicijom bili vezani za obavljanje odgovarajućih poslova (šumski radnici iz alpskih i karpatskih zemalja, ciglari iz Italije, građevinski radnici i slično). Njihov boravak u Bosni i Hercegovini bio je, uglavnom, sezonskog karaktera. Neposredno prije uspostavljanja ustavnog uređenja, a prema nepotpunim podacima iz 1907. godine, u Bosni i Hercegovini je zabilježeno 46.593 državna i privatna poduzeća i radnje

7 H. Kapidžić, *Bosna i Hercegovina za vrijeme austrougarske vladavine*, Sarajevo, l968.

8 F. Hauptmann, *Privreda i društvo Bosne i Hercegovine u doba austrougarske vladavine 1878.–1918*., ANU BiH, Posebna izdanja, LXXIX, Odjeljenje društvenih nauka, knj. 18., *Prilozi za istoriju Bosne i Hercegovine*, II., Sarajevo, 1987.

9 U Bosni i Hercegovini je bilo oko 40.000 obrtnika i trgovaca bez pomoćne najamne radne snage, što predstavlja više od 85% svih vlasnika radnji i poduzeća.

u kojima je bila zaposlena 101.664, ili 5,745 % ukupnog stanovništa.[10] Karakteristika radništva u Bosni i Hercegovini bila je heterogena vjerska i nacionalna struktura, koja nije odgovarala proporcijama ukupnog stanovništva. U konfesionalnoj strukturi prevladavali su radnici katoličke vjeroispovijesti, koji su pripadali raznim nacijama, uglavnom doseljenih ili povremeno zaposlenih (Mađari, Nijemci, Poljaci, Česi, Hrvati, Slovenci i Talijani), ali i domaće katoličko stanovništvo.

Pripadnici pravoslavne vjere bili su najbrojnije zastupljeni u privatnim poduzećima, naročito u eksploataciji šume. Muslimansko stanovništvo, posebno u gradovima, bilo je orijentirano na tradicionalno sitno obrtništvo i trgovinu, i njihovo učešće u industrijskim poslovima bilo je znatno manje nego kod pripadnika drugih konfesija. Zadržavanje kmetskih odnosa u agraru uspostavilo je kontinuitet u socijalnoj strukturi stanovništva, ali i stvaralo dvije nove socijalne grupacije – buržoaziju i radništvo. Iako je zaposjednuti teritorij sve do aneksije 1908. godine formalno-pravno ostao pod sultanovim suverenitetom, Bosna i Hercegovina stvarno je ušla u sastav Austro-Ugarske monarhije, u kojoj je imala poseban državnopravni položaj i posebnu organizaciju i strukturu vlasti.[11] Još je na temelju Konvencije (od 21. aprila 1879. godine) određeno i da se prihodi Bosne i Hercegovine mogu koristiti isključivo za upravu i potrebe bosanskohercegovačke pokrajine, kao princip samofinanciranja bosanskohercegovačke uprave, kojeg se Austro-Ugarska cijelo vrijeme svoje vladavine pridržavala.

Poslije političkih rasprava na relaciji Wien - Budapest zadržanih i poslije usvajanja Ustava, parlamenti Austrije i Ugarske su 22. februara 1880. godine paralelno usvojili „Zakon o upravljanju Bosnom i Hercegovinom“, koji je odredio da nadzor nad privremenom upravom u Bosni i Hercegovini pripada zajedničkoj austro-ugarskoj Vladi te da se pravci i načela te uprave (posebno izgradnja željeznica i drugi javni radovi, donošenje propisa o carinama, indirektnim porezima i novcu) ne mogu utvrđivati bez suglasnosti vlada oba dijela Austro-Ugarske monarhije, iako je zadržan pravni poredak, portski (osmanski) sustav i postojeće stanje agrarnih odnosa.[12]

---

10 Od 46.593 poduzeća i radnji, samo je u 6.833 (15,5%) bila zaposlena najamna radna snaga. Od toga je u 64 (0,14%) državna poduzeća bilo zaposleno 12.852, a u 6.769 (15,3%) privatnih poduzeća radilo je 36.233 najamna radnika i šegrta. Kvalifikacijska struktura zaposlenih bila je prilagođena potrebama: 12.612 (25,7%) kvalificiranih, 32.300 (65,8%) nekvalificiranih i 4.176 (8,53%) omladine koja je izučavala razne zanate. Od ukupnog broja najamne radne snage, na žene je otpadalo 3.525 ili 7,3%. Oko 75% najamne radne snage bilo je zaposleno u tzv. velikim poduzećima (zapošljavaju 20 i više radnika), dok je na srednja poduzeća (3–19 radnika) i zanatske radionice (1–2 radnika) otpadalo svega jedna četvrtina zaposlenih.

11 Osnovni međunarodno pravni akti za Bosnu i Hercegovinu koji su određivali položaj bili su član XXV Berlinskog ugovora i tzv. Novopazarska konvencija, poznata i kao Carigradska konvencija.

12 Preuzimanjem zatečene upravne strukture, Bosna vilajet je postao Reichsland, sandžaci ili live postali su okruzi, kaze (srezovi) pretvorene su u kotare, a nahije u kotarske ispostave. Valija je postao zemaljski poglavar (Landesschef), mutesarifi (upravnici sandžaka) postali su okružni predstojnici, a kajmakami ili mudiri (upravnici srezova) preimenovani su u kotarske predstojnike. Bosna i Hercegovinia je podijeljena u šest okruga (Sarajevo, Tuzla, Travnik, Mostar, Banja Luka i Bihać) i 54 kotara s 23 kotarske ispostave, iako se njihov broj kasnije povremeno mijenjao.

Carskom naredbom svi su operativni poslovi vlasti povjereni Zemaljskoj vladi (Landesregierung) za Bosnu i Hercegovinu u Sarajevu, a koja se u početku sastojala od tri odjeljenja: za unutrašnju upravu, financije i pravosuđe, kao u ranijem osmanskom sustavu, ali koja je povjerena zajedničkoj (austrougarskoj) vladi, odnosno zajedničkom Ministarstvu financija.[13] Zemaljsku su vladu sačinjavali zemaljski poglavar, civilni adlatus i šefovi odjeljenja (pored tri prvobitna odjeljenja poslije su osnovani građevinski, odnosno privredni odjel te odjeljenje za nastavu i bogoštovlje i tehničko odjeljenje). Titularni šef vlade bio je zemaljski poglavar, ali je njegovim radom stvarno rukovodio civilni adlatus, neposredno potčinjen Bosanskom birou, odnosno zajedničkom ministru financija u Beču.[14]

Poslije uspostavljanja ustavnog uređenja (1910.), tj. od 1912. godine, reorganizacijom Zemaljske uprave ukinut je položaj civilnog adlatusa, a rukovođenje Zemaljskom vladom povjereno je neposredno zemaljskom poglavaru, kojem je pomagao "zamjenik zemaljskog poglavara". Zemaljski poglavar je istovremeno bio zapovjednik okupacijskog korpusa, pa su tu funkciju u Bosni i Hercegovini stalno obavljali visoki carski oficiri. U isključivu nadležnost zajedničkog Ministarstva vojske spadali su: svi poslovi zajedničkih vojnih četa Bosne i Hercegovine i Sandžaka, zapovjedništvo bosanskohercegovačkih trupa i policije, pošta i telegraf, te uprava željezničke pruge Banja Luka – Dobrljin. Koristeći mandat Berlinskog kongresa, Austro-Ugarska je nastojala što prije okupaciju pretvoriti u trajnu aneksiju Bosne i Hercegovine. U tim nastojanjima, istaknuto mjesto pripadalo je donošenju Vojnog zakona, kojim je uspostavljena vojna obveza "zemaljskih pripadnika" i započeto formiranje bosanskohercegovačkih jedinica u sklopu austrougarske armije. Uz nezadovoljstvo naroda uvođenjem vojne obveze i poreznog sustava, postojali su i drugi uzroci nezadovoljstva: kuluk, zavođenje krute birokratsko-policijske uprave, diferencirani stavovi prema pojedinim narodima Bosne i Hercegovine, te neriješen državno-pravni međunarodni položaj Bosne i Hercegovine.

U privrednom i prometnom smislu, Mađari su počeli rano računati sa željeznicom, tj. željezničkim projektima, dakako privatnim inicijativama.[15] Interesantne su ideje koje je kod rasprave o tom zakonu u Ugarskom saboru isticao tadašnji mađarski državnik grof István Széchenyi. Te ideje su slične kasnijim „receptima", po kojima se provodila sve do 1918. godine, na državnim željeznicama u Hrvatskoj i Slavoniji, mađarska prometna politika po maksimi: „Ki é a vasút az é az ország" (Čija je željeznica, onoga je i zemlja.). Széchenyi je rekao: „Svi prijevozni odnošaji potpadaju pod kontrolu državne vlasti. Željeznice ima država izgraditi isključujući svako jamstvo privatnicima u formi kamata, jer je ta gradnja jeftinija pa privatne željeznice ne mogu nikada pružiti tako jeftine stavke za prijevoz zemaljskih proizvoda industrije i trgovine, kao što to mogu činiti državne željeznice." Uključivanje Bosne i Hercegovine u zajedničko austrougarsko carinsko područje, kao i prometna i carinska politika, imali su za posljedicu da je Austro-Ugarska monarhija u

13 Pri zajedničkom Ministarstvu financija u Beču postojao je Bosanski biro, koji je preko Zemaljske vlade u Sarajevu upravljao poslovima u Bosni i Hercegovini.

14 Srećko M. Džaja, *Bosna i Hercegovina u austrougarskom razdoblju (1878.–1918.)*, ZIRAL, Mostar – Zagreb, 2002., str. 44.

15 Dr. Baumgarten, *A vasúti jóg vázlata*, (Obris mađarskog željezničkog prava), Pest, 1907., old. 5.; Imre Sulyok, *A vasúti dijszabás*, Pest, 1911.

potpunosti zagospodarila bosanskohercegovačkim tržištem, potisnuvši skoro sve proizvode iz drugih država. Kidanje starih trgovačkih veza i novi uvjeti poslovanja doveli su do propasti pojedinih starih zanata.[16]

U željeznice se „noli me tangere", neprikosnovenu instituciju, nije diralo, a pogotovu ne u novčanom pogledu, posebno za Bosnu i Hercegovinu.[17]

Zaobilazni pokušaj Mađara da odstranjenjem austrijskog špeditera realiziraju ciljeve svoje prometne politike uslijedio je nakon što je propao otvoreno formuliran plan Ugarske vlade da Ugarske državne željeznice preuzmu u svoje ruke vođenje prometa na željezničkoj pruzi Bosanski Brod – Sarajevo, pa je uspostavljena izravna brzovozna veza u putničkom prometu između Sarajeva i Beča, ali preko Budimpešte (uz usputne stanice u Subotici).

Austrijska se vlada odlučno suprotstavila kombinacijama Mađara da preuzmu upravu nad bosanskim željeznicama i pri tome je isticala važnost linije ranije izgrađene pruge Dobrljin – Banja Luka, sa mogućim spojem na Dalmaciju.

Napokon je nova bosanska željeznica posebnim ugovorom predana vojnoj upravi, a željeznička je linija nosila naziv „K. u. K. Bosnabahn".

Mada nisu uspjeli pokušaji Mađara da stave pod svoju upravu željezničku prugu u dolini Bosne, pošlo im je za rukom da najveći dio bosanskog izvoza bude upućen preko Rijeke, a ne austrijskog Trsta. Tome je doprinijela izgradnja željezničkih linija Slavonski Bod – Sunja.[18]

Paralelno s pregovorima o problemima austrougarskog tranzitnog prometa preko Ugarske, vođeni su pregovori o tarifnoj politici na bosanskohercegovačkim željeznicama. Mađari su postavili dalekosežne zahtjeve u interesu ugarskog željezničkog prometa sa Bosnom kao kompenzaciju za odlaganje izgradnje internacionalne željezničke linije kroz Bosnu i pristanak Ugarske vlade da se u datom momentu gradi samo uskotračna pruga od Sarajeva do istočne granice.

Cjelokupni obim bosanskohercegovačke vanjske trgovine iznosio je u vrijeme aneksije 1908. godine oko 230 milijuna kruna, što je bilo blizu sedam puta više nego u doba koje je prethodilo okupaciji. Godine 1908., drvo i proizvodi drvne industrije predstavljali su 63% izvezenih produkata iz Bosne i Hercegovine.[19]

Odnos Austrije prema Bosni, kao izvoru sirovina i tržištu za austrijsku industriju, nosio je obilježje kolonijalnog odnosa, ali su one manje dolazile do izražaja od ugarsko-bosanskih odnosa. Suprotnosti ugarsko-bosanske manifestirale su se iz agrarnog karaktera obje zemlje.

Konkurentski odnos između ugarske i bosanske ekonomije razlog je što su Mađari mjerama svoje ekonomske politike činili smetnje bosanskom eksportu u Ugarsku. Tako jedno vrijeme nije bila dopuštena isporuka željezničkih pragova

16 A. Malbaša, *Hrvatski i srpski nacionalni problem u Bosni u vrijeme režima Benjamina Kallaya*, Osijek, 1940., str. 10 –14.

17 Dževad Juzbašić, *Izgradnja željeznica u Bosni i Hercegovini u svjetlu austrougarske politike od okupacije do kraja Kállayeve ere*, ANUBiH, Djela, knjiga XLVIII, Odjeljenje društvenih nauka, knj. 28., Sarajevo, 1974.

18 J. Gorinčić-Brdovački, Razvitak željeznica u Hrvatskoj do 1918. godine, Zagreb, 1952., str. 19.

19 K. Hrelja, Industrija Bosne i Hercegovine do kraja Prvog svjetskog rata, Beograd, 1961., str. 175.

za Ugarske državne željeznice, otežavan je izvoz uglja u južnu Ugarsku, ometan je poreznim propisima izvoz šljivovice, zabranjivan je izvoz živih svinja iz Bosne.

Bosanskohercegovački sabor tražio je da se domaća industrija zaštiti tako što se neće na zemaljskim željeznicama davati iste tarifne olakšice austrijskim i ugarskim proizvodima kao domaćim. Nasuprot tome Mađari su oštro reagirali, jer su one štetile izvozu iz Ugarske, a nastojali su predstavnici mađarske mlinarske industrije (Magyar fövárosi Maltomegyesület), zajedno s ugarskim ministrom trgovine te Savez mađarskih industrijalaca (Magyar gyariparasok országos szövetsege), spriječiti osnivanje 1908. godine domaće mlinarske industrije „Sarajevski paromlin na valjke d.d.“. Predstavnici ugarske industrije 1910. godine su nastojali da preko Ugarske vlade utječu na ukidanje tarifnih povlastica, odobrenih Sarajevskom paromlinu.

Uspon Ugarske bio je moguć, jer je industrija u Ugarskoj zabilježila snažan porast proizvodnje.20 Stoga je između Ugarske i Austrije u odnosu na Bosnu došlo do zaoštravanja carinskih zaštita. Sustavno organizirana i iz jednog centra u okviru ugarskoga Ministarstva trgovine, koordinirana djelatnost za proširenje ekonomskog utjecaja u Bosni i Hercegovini uživala je snažnu podršku mađarskih političkih stranaka, kao i javnog mnijenja. Svoju ekonomsku inferiornost prema Austriji nastojali su Mađari nadoknaditi organiziranim istupanjem na bosanskom tržištu, kao i drugim mjerama ekonomske politike koje su im stajale na raspolaganju.

U konkurentskoj borbi s Austrijom, koristeći se svojim geografskim položajem, Mađari su se služili sredstvima prometne i tarifne politike. Ugarske državne željeznice vršile su odlučujući utjecaj na obrazovanje tarifa. Vodstvo austro-ugarsko-bosanskog saveza, kao i ugarsko-bosanskog saveza, nalazilo se u rukama ugarske željezničke uprave, koja se tom okolnošću koristila za protežiranje mađarskih interesa na štetu austrijskih. Od kraja 1909. godine veliki dio austrijskih interesanata morao je računati na povišenje tarifa, a od 1911. godin, tek je uređena austro-ugarsko-bosanska savezna tarifa, da bi 1912. godine stavljena izvan snage.

Stavljanje izvan snage izravne tarife pogađalo je ne samo austrijski izvoz u Bosnu i Hercegovinu, već i bosanskohercegovački eksport.21 Po ocjeni Trgovačke i obrtničke komore za Bosnu i Hercegovinu, osjetile su se odmah u trgovačkim i industrijskim krugovima vrlo štetne posljedice takvog postupka pa je Komora nastojala da se što prije uspostave izravnne tarife na svim relacijama koje su bile od značaja za bosanski promet.22

Mađari su, kao i s uvođenjem i publiciranjem nove ugarsko-bosanske tarife 15. aprila 1910. godine, slično postupili i kada je bio u pitanju putnički željeznički promet. Sve do Prvoga svjetskog rata jedina dobra izravna veza Sarajeva s Austrijom i Bečom vodila je preko Budimpešte, usprkos čestim austrijskim zahtjevima da se takvo stanje izmijeni.

---

20 U razdoblju od 1898. do 1913. godine industrijska proizvodnja u Ugarskoj porasla je za 120%, a naročito brzi rast zabilježila je tekstilna i kožna industrija. U isto vrijeme, u razdoblju konjunkture u Evropi 1904–1913. godine, i austrijska industrija je zabilježila ekonomski rast.

21 J. Miskolczy, *Ungarn in der Habsburger-Monarchie*, Wien – München, 1959., str. 191.

22 Dž. Juzbašić, *Izvještaj Hermana von Sautera u svjetlu austro-ugarskih ekonomskih suprotnosti*, *Godišnjak*, XVIII., Sarajevo, 1970., str. 65–67, 99–100, 100–101.

Pitanje izgradnje novih, odnosno normalizacije postojećih željezničkih pruga u Bosni i Hercegovini pred Prvi svjetski rat predstavljalo je posebno poglavlje u austro-ugarskoj konkurentskoj borbi. Iako su Mađari svojim intenzivnim angažiranjem i nižim cijenama robe zabilježili značajne rezultate i postigli porast industrijskog uvoza iz Ugarske, ipak oni nisu bili u stanju ozbiljnije ugroziti položaj koji su austrijski proizvodi imali na bosanskom tržištu. Nezadovoljstvo i vrenje nastalo je u Bosni i Hercegovini objavljivanjem Vojnog zakona, jer su uglavnom srpski kmetovi služenje u vojsci vezali za rješenje agrarnog pitanja, a muslimani su reagirali slanjem brojnih peticija sultanu, sa zahtjevima za iseljavanje u Tursku.[23] Preko nekoliko krupnih zemljoposjednika i visokih svećenika, vlasti su pokušavale pridobiti muslimanske mase za Vojni zakon i odvojiti ih od nezadovoljnog srpskog seljaštva, ali u tome nisu potpuno uspjele.[24]

Donekle se stanje smirilo krajem vladavine Benjamina Kállaya, koji je imenovan za zajedničkog ministra financija, čime je neposredno preuzeo odgovornost za upravu Bosne i Hercegovine.[25] Kállay je bosanskohercegovačkoj upravi dao građanski karakter, pod neposrednim ravnanjem civilnog adlatusa, a ostvarenje aneksionističke politike vidio je putem činovništva, čiji je broj rapidno rastao.[26]

Uz određene rezultate na privrednom i kulturnom polju, Kállay ipak nije uspio pokrenuti socijalno strukturalne i kulturno-političke promjene niti izmijeniti državno-pravni i politički položaj Bosni i Hercegovini, koji je zadržao status državno-pravnog provizorijuma, jer je vrhovna upravna vlast pripadala zajedničkoj austrougarskoj vlasti ili zajedničkom Ministarstvu financija, a u kojoj nije bila potpuno odvojena i razgraničena civilna od vojne vlasti.[27]

Austrougarsko preuzimanje Bosne i Hercegovine, te prekid sa zatečenim osmanskim pravnim poretkom, nije se mogao izvesti naglo pa su ukinuti samo oni osmanski zakoni koji su se protivili općim austrougarskim pravnim načelima i građanskoj jednakosti. Uz djelomično zadržano zatečeno osmansko pravo i novouvedenu normativnu djelatnost austrougarske uprave, učinilo je pravni sistem Bosne i Hercegovine veoma složenim.

Bosanskohercegovačka uprava se uglavnom brinula za osiguranje financijskih sredsatva za razvoj i upravu zemlje, jer je „Novopazarskom konvencijom“ i „Zakonom o upravljanju Bosne i Hercegovine“ uveden princip samofinanciranja bosanskohercegovačke uprave, iako se u austrougarskom tisku otvoreno pisalo da je Bosna za Monarhiju kolonijalna zemlja, isto kao Sibir za Rusiju, Alžir za Francusku, Indija za Britaniju, u koju se mora uvoziti kapital ako se hoće od zaostalog

23 G. Šljivo, *Iseljavanje bosanskog stanovništva u prekosavske krajeve u prvoj polovini 1860. godine*, Istorijski zbornik, X., Banjaluka, 1989., str. 53–66.

24 I. Hadžibegović i M. Imamović, Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine (u sklopu knjige: *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*), Sarajevo, 1998., str. 235.

25 T. Kraljačić, *Kalajev režim u Bosni i Hercegovini 1882.–1903*., Sarajevo, 1987.

26 Osmanlije su upravljale bosanskim vilajetom sa 120 činovnika, a prema Kállayevom izvještaju iz 1879. godine u Bosni je bilo 7.379 činovnika, a u vrijeme aneksije 1908. njihov se broj popeo na 9.535 činovnika.

27 Reorganizacijom zemaljske uprave 1912. godine i ukidanjem položaja civilnog adlatusa, dobila je vojska neposredan utjecaj u građanskoj upravi Bosne i Hercegovine.

područja stvoriti „kulturna zemlja“ i uključiti je „općem carinskom području Austro-Ugarske monarhije“.[28]

U fiskalnoj politici Zemaljske vlade, značajnu je ulogu imao državni monopol soli i duhana, zemaljski zajmovi te sredstva dobivena od Zajedničke vlade u vidu okupacijskog kredita i predujmova za gradnju željeznica i druge privredne poduhvate, a u čemu je pomogao i bankarski sustav.

Osmanski sustav postupno se gasio već donošenjem „Uredbe o čiflucima u Bosni“[29], u kojem je kmet smatran za stalnog i nasljednog zakupca (mustedžira) na imanju zemljoposjednika. Austro-Ugarska je još tijekom istočne krize i na Berlinskom kongresu isticala da su agrarni odnosi osnovni uzrok sukoba koji potresaju Bosnu i da je osmanska uprava nesposobna riješiti to pitanje te da to može učiniti samo jedna snažna i neutralna sila, tj. Austro-Ugarska.[30]

Kao što je bila pogranična provincija za osmanske uprave, Bosna i Hercegovina je ostala i za uprave Habsburške monarhije uglavnom baza vojnika za predstojeće ratove. Stoga je i šef Zemaljske vlade istovremeno bio zapovjednik 15., a kasnije i 16. vojnog korpusa u Bosni i Hercegovini i Dalmaciji, sa sjedištem u Sarajevu.

Nakon aneksije Bosne i Hercegovine 1908. godine, njeni zemaljski pripadnici izjednačeni su u vojnim obavezama sa državljanima Austrije i Ugarske, a ta se promjena odrazila u novom „Zakonu o obrani Bosne i Hercegovine“ od 11. augusta 1912. godine.

U Bosni i Hercegovini prvi je zemaljski poglavar general Josip Filipović neposredno po okupaciji, pokušavao, uz oslonac na činovničku ekipu koju je doveo iz Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, sprovoditi u upravi i nacionalnoj politici tzv. hrvatski kurs, ali kako to nije uspjelo zbog otpora vladajućih austrougarskih krugova, Filipović je morao odstupiti. Kada je na čelo bosanskohercegovačke uprave došao Benjamin Kállay, posebna se pozornost poklanjala srpskom nacionalnom pokretu kojeg se pokušavalo neutralizirati.[31]

---

28 I. Hadžibegović i M. Imamović, Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine (u sklopu knjige: *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*), Sarajevo, 1998., str. 238-239.

29 Obnarodovana 14. safera 1276., tj. 23. septembra 1859. godine, a kojom su naredbom ozakonjeni agrarni odnosi stvoreni procesom čiflučenja.

30 Član XXV Berlinskog ugovora nije formalno obavezivao Habsburšku Monarhiju da riješi agrarno pitanje, ali se to od nje očekivalo, posebno zbog ustanka u dijelovima Bosne i Hercegovine 1875. godine, koji joj je poslužio kao izgovor za okupaciju. Očekivanja su brzo iznevjerena, jer je 8. augusta 1878. godine general Stevan Jovanović izdao u Hercegovini proglas da „dosadašnji odnošaji među agama i njihovim kmetovima zasad ostaju kao i dosad”. Nadalje, careva vojna kancelarija izdala je 12. oktobra 1878. godine naredbu zemaljskom poglavaru Josipu Filipoviću da se reguliranje agrarnih odnosa između posjednika (čifluk-sahibija) i zakupaca (kmetova) vrši na osnovu osmanskih zakona, posebno Saferske naredbe, pa je time izvršena službena recepcija osmanskog zemljišnog i agrarnog prava i ozakonila zatečene eksfeudalne odnose.

31 Dozvoljena je samo slobodna uporaba srpskog imena, dok je vlada pokrenula list „Prosvjetu“, tiskan ćirilicom.

Kállay je, držeći se vjerske ravnoteže, nastojao u domaćem stanovništvu razvijati i učvrstiti osjećaje zemaljske, bosanske posebnosti i narodnosti.[32]

Austro-Ugarska je željela postići kontrolu u prosvjetnoj politici,[33] jer su kulturne, prosvjetne i druge vjerske i nacionalne institucije i organizacije u Bosni i Hercegovini nastojale politički izvršavati zadatke nacionalnih pokreta u očuvanju nacionalnog identiteta, stoga je borba za školu bila presudna. Ali je u to vrijeme Bosna i Hercegovina, u usporedbi s nekim razvijenijim i manje razvijenim zemljama 1911. godine, po broju škola i učenika bila na začelju. Istina, austrougarske vlasti su nastojale podići školski i obrazovni standard stanovništva, pa čak i otvarati institucije.[34]

Za ustavno uređenje, građanske političke stranke u Bosni i Hercegovini formirale su se iz vjersko-prosvjetnih pokreta od sredine prvog desetljeća 20. stoljeća. Naime, nakon Kállayeve smrti 1903. godine, došlo je do prvih naznaka izvjesne samouprave i postupnog ublažavanja apsolutističkog birokratskog okupacijskog režima, ukidanja preventivne cenzure tiska te veće vjersko-prosvjetne autonomije. Bilo je to vrijeme kada je bilo moguće da se pojedini nacionalno-politički pokreti preobražavaju formalno u stranačko konstituiranje i organiziranje.[35]

---

32 I. Hadžibegović i M. Imamović, Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine (u sklopu knjige: *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*), Sarajevo, 1998., str. 251; Sličan koncept bošnjaštva (kao Kállay) gradio je Omer-paša Latas tokom boravka u Bosni početkom pedesetih godina 19. stoljeća, a naročito šezdesetih godina 19. stoljeća bosanski namjesnik Šerif Osman Topal-paša.

33 Dž. Juzbašić, *Nacionalno-politički odnosi u bosanskohercegovačkom saboru i jezičko pitanje (1910.–1914.)*, ANU BIH, Djela, LXXIII., Odjeljenje društvenih nauka, knj. 42., Sarajevo, 1999.

34 Na 100 je stanovnika dolazilo školske djece: u Sjedinjenim Američkim Državama 21, Njemačkoj 18, Engleskoj i Norveškoj 17, Nizozemskoj, Francuskoj, Švedskoj, Austriji i Švicarskoj 11, Italiji 9, Grčkoj 7, Rumunjskoj, Portugalu i Srbiji 5, Rusiji 4, a u Bosni i Hercegovini 3. U Sarajevu su se nalazile i jedine dvije znanstvene institucije: Zemaljski muzej, osnovan 1889. godine i Institut za istraživanje Balkana (1904.), koje su imale publikacije: Glasnik Zemaljskog muzeja i njegovog bečkog izdanja Wissenschaftliche Mttteilungen aus Bosnien und der Hercegovina (Znanstvena priopćenja iz Bosne i Hercegovine) i 27 knjiga raznih izdanja Instituta za istraživanje Balkana, pod zajedničkim nazivom Zür Künde der Balkanhlbinsel (Poznavanje Balkanskog poluostrva). U Bosni i Hercegovini je do Prvoga svjetskog rata izlazilo oko 190 dnevnih listova i časopisa.

35 Prva građanska politička stranka u BiH, koja je istaknula svoj program i sprovela formalnu organizaciju, bila je Muslimanska narodna organizacija (MNO), osnovana 3. decembra 1906. godine, a na čelu je stranke bio tzv. Egzekutivni odbor i prvi predsjednik Aliber Firdus. U istoj je stranci bila i grupa tzv. "naprednih muslimana", koji su 24. do 26. augusta 1908. godine osnovali Muslimansku naprednu stranku (MNS), kasnije promijenila ime u Muslimanska samostalna stranka (MSS). Srpska narodna organizacija (SNO) osnovana je 27. do 31. oktobra 1907. godine ujedinjenjem triju političkih grupa, a koja je 1905. godine pokrenula "Srpsku riječ" i "Otadžbinu", "list za politiku, prosvjetu i privredu", preko kojega je zastupala svoje, u prvom redu, ekonomske interese. U maju 1907. godine Lazar Dimitrijević osnovao je Srpsku narodnu samostalnu stranku, koja se oglašavala preko lista "Dan" (stranka se ugasila 1910. godine). Hrvatska narodna zajednica (HNZ) osnovana je 21. februara 1908. godine, kao građansko-liberalna struja, uz koju su pristali i franjevci na čelu s Nikolom Mandićem (stvarni pokretač, glavni teoretičar i ideolog bio je Ivo Pilar iz Tuzle). Sarajevski je nadbiskup Josip Stadler 18. januara 1910. godine osnovao stranku, tj. Hrvatsku katoličku udrugu za Bosnu i Hercegovinu (HKU), s kojom je računao na trijalističkim preuređenjem Habsburške monarhije.

Iako je aneksija, a time kasnije i uspostavljanje Ustava 1910. godine, od početka je predstavljala stalni cilj austro-ugarske politike u Bosni i Hercegovini, ipak je ovisila o stanju međunarodnih odnosa te sporazuma Austrije i Ugarske o načinu uklapanja Bosne i Hercegovine u dualističku strukturu Austro-Ugarske Monarhije.[36]

Treba istaći, iako je aneksija izvedena 1908., a Ustav uspostavljen 1910., obnovljene su u ljeto 1896. godine rasprave u vezi s krizom u Osmanskoj imperiji, o aneksiji Bosne i Hercegovine izazvane Armenskim i Kretskim ustankom, kada je zajednička austrougarska vlada 26. augusta 1896. godine zaključila da se aneksija izvrši u trenutku "kad Turska padne pod likvidaciju", tj. kada se ocijeni da predstoji raspad Osmanske carevine. Ocijenjeno je da je uslov ispunjen izbijanjem mladoturske revolucije u julu 1908. godine te da je došao trenutak za aneksiju.

Odmah su ispred Muslimanske narodne organizacije Alibeg Firdus i ispred Srpske narodne organizacije Gligorije Jeftanović predali predstavku, austrougarskom ministru financija Istvánu Buriánu, 7. septembra 1908. godine na Ilidži, a u kojem su zahtijevali "što skoriji, suvremen i potpun Ustav za pripadnike Bosne i Hercegovine, bez rješavanja državno-pravnog položaja ovih zemalja, tj. bez aneksije."[37] Ipak, aneksija je proglašena 7. oktobra 1908. godine carskom proklamacijom stanovnicima Bosne i Hercegovine, pravdajući da za donošenje Ustava treba jasno definirati državno-pravni položaj Bosne i Hercegovine.[38] Poslije kraćih pregovora s Austro-Ugarskom Turska je priznala aneksiju 26. februara 1909. godine[39], time da se Austro-Ugarska odrekne prava držanja garnizona u Novopazarskom sandžaku te da će Porti isplatiti 2,5 milijuna funti odštete i osigurati punu vjersku slobodu muslimana u Bosni i Hercegovini.[40]

I dalje je bilo otvoreno pitanje državno-pravnog uključivanja Bosne i Hercegovine u ustavnu strukturu Dvojne monarhije, a poslije diplomatskoga i političkog sređivanja aneksijske krize. Naime, nakon aneksije 1908. godine, Bosna i Hercegovina je i formalno-pravno postala habsburška pokrajina, sa posebnim polo-

36 U početku je Ugarska vlada tražila aneksiju na temelju podjele Bosne i Hercegovine tako što bi okruzi Banja Luka i Bihać pripali Ugarskoj, a Sarajevo, Tuzla, Travnik i Mostar Austriji. No, tome se protivila Austrijska vlada, pa je car pitanje aneksije odložio za kasnije.

37 Firdus je i usmeno naglasio Buriánu da se ustav traži „bezuslovno, tj. da se ne dira u ustavnopravni položaj naše otadžbine". (Ustavom bi se jamčila jednakost, građanske i političke slobode te uveo parlament.)

38 Evropske sile su proglasom aneksije stavljene pred svršen čin, a londonski "Times" je proklamaciju i sam akt aneksije označio kao primjer "jezuitske kazuistike i političkog cinizma".

39 I. Hadžibegović i M. Imamović, Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine, (u sklopu knjige: *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*), Sarajevo, 1998., str. 279; Nakon što je Njemačka, 21. marta 1909. godine, predala vladi u Petrogradu ultimatum „najvažniji dokumenat u krizi", kojim je tražila da Rusija jasno i bezuvjetno prizna aneksiju, što je ova odmah učinila, pa su isti državno-pravni čin priznale Srbija i Crna Gora 31. ožujka, odnosno 5. aprila 1909. godine.

40 Deputacije su otpremljene u dva posebna vlaka u Beč početkom novembra 1908. godine, kako bi se vladaru izrazila zahvalnost za aneksiju i obećani Ustav: u ime Srba Lazar Dimitrijević iz Srpske narodne samostalne stranke (sa delegacijom od 18 seljaka Srba), u ime muslimana Esad ef. Kulović kao sarajevski gradonačelnik (s delegacijom od 64 osobe) i jedan od vođa „naprednih" muslimana, a u ime Hrvata Josip Stadler kao Vrhbosanski nadbiskup (sa najbrojnijom delegacijom od 430 osoba).

žajem, kao treće posebno tijelo, ni u Cislajtaniji (Austriji) ni u Translajtaniji (Ugarskoj). U to je vrijeme hrvatska javnost nakon aneksije skoro jednodušno tražila, ali nije dobila, „sjedinjenje Herceg-Bosne s Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom u jedno državno-pravno tijelo".

Napokon je car Franz Joseph 17. februara 1910. godine sankcionirao „Zakone o ustavnim uredbama"[41] pa je Zemaljski ustav (statut) za Bosnu i Hercegovinu proglašen u Sarajevu 20. februara 1910. godine, a koji je izvršio zemaljski poglavar Marijan Varešanin. Vrhovna upravna vlast ostala je u nadležnosti zajedničkog Ministarstva financija u Beču i Zemaljske vlade u Sarajevu kao njegove agencije, iako je po Ustavu Bosna i Hercegovina definirana kao "jedno jedinstveno zasebno upravno područje", gdje Sabor (Stanak) nije mogao imati nikakvog utjecaja na upravne poslove i gdje zastupnici nisu mogli postavljati pitanja vladi o njenom radu. U zakonodavstvu je određena uloga Bosansko-hercegovačkog sabora članom 21 Ustava: "Na zakonima će surađivati Sabor u koji će stanovništvo Bosne i Hercegovine odašiljati poslanike", ali po odredbi člana 38 za zakone "koje je usvojio Sabor, treba Previšnja potvrda" (sankcija), koju će isposlovati zajednički ministar financija, nakon što dobije pristanak obiju država Monarhije.[42] U ono su vrijeme u Bosanskohercegovački sabor, razmjerno broju žiteljstva, birana 72 poslanika i virilista,[43] tako što je katolicima pripadalo 16, muslimanima 24 i pravoslavnim 31 mandat te židovima 1 mandat.[44] Napokon je i „Zakon o kotarskim vijećima" ukinuo kotarske upravne medžlise i uveo kotarska vijeća.

U vremenu od 18. do 28. maja 1910. godine, održani su prvi saborski izbori po pojedinim kurijama, u kojima je većina bosanskih građanskih političara smatrala da Sabor, bez obzira na svoju ograničenu nadležnost, otvara "novo doba" u političkom životu zemlje. Već na početku raznih političkih opcija Zemaljska vlada se nije željela u Saboru oslanjati na muslimansko-hrvatsku koaliciju, iako bi time imala osiguranu većinu, već je insistirala na stvaranju tzv. radne većine, sastavljene od zastupnika svih triju konfesionalnih grupa. Svoje četvrto i posljednje zasjedanje Bosanskohercegovački sabor je održao početkom 1914. godine, a koje je trajalo sve do 28. juna 1914. godine, do ubojstva prestolonasljednika Franza Ferdinanda.

41 Sa šest zakona je u Bosni i Hercegovini reguliran ustavni poredak 1910. godine: 1. Zemaljski ustav (statut); 2. Izborni red; 3. Saborski poslovni red; 4. Zakon o društvima za Bosnu i Hercegovinu; 5. Zakon o skupljanju za Bosnu i Hercegovinu i 6. Zakon o kotarskim vijećima.

42 Sustav bosanskohercegovačkog ustava obuhvaćao je četiri pitanja: Sabor sa njegovim izbornim redom, Zemaljski savjet, Kotarsko vijeće i Opća građanska prava. Sabor je sastavljen kombinacijom socijalnog, konfesionalnog i virilističkog kurijalnog sustava, veoma složenog karaktera. Po konfesionalnoj pripadnosti bili su građani podijeljeni u tri kurije, a po socijalnoj pripadnosti u četiri kurije: gradska, seoska, veleposjednička i kurija inteligencije.

43 Bilo je dvadeset virilista: reisul-ulema, vakufsko-mearifski direktor, sarajevski i mostarski muftija i po imenovanju najstariji muftija; četiri srpsko-pravoslavna mitropolita i potpredsjednik Velikog upravnog i prosvjetnog savjeta srpske pravoslavne crkve; rimokatolički nadbiskup te oba provincijala franjevačkog reda; sefardski nadrabin; predsjednik Vrhovnog suda; predsjednik Advokatske komore u Sarajevu; načelnik zemaljskog glavnog grada Sarajeva i predsjednik Trgovačke i obrtničke komore u Sarajevu.

44 Aktivno biračko pravo imali su „svi bosansko-hercegovački pripadnici muškog spola koji su na dan izbora navršili 24 godine, samovlasni su i koji u zemlji stanuju barem od jedne godine samo". Jedino su žene veleposjednice, ukoliko su plaćale 140 kruna zemljarine, imale aktivno biračko pravo u veleposjedničkoj kuriji.

Bosanskohercegovački narodi našli su se u Prvome svjetskom ratu u središtu ratnih zbivanja, bili su podijeljeni u okviru zaraćenih strana te su u znatnom broju učestvovali u borbama na tri evropska ratišta. Najveća ratna stradanja doživjelo je stanovništvo duž istočne granice Bosne i Hercegovine, gdje je u toku višemjesečnih vojnih operacija došlo do izbjeglištva, prisilne evakuacije i protjerivanja stanovništva.

Ratna razaranja i ratne okolnosti suspendirali su Ustav i ustavne zakone Bosne i Hercegovine.

Ratna razaranja, naročito na području vojnih operacija, vojne mobilizacije najsposobnijeg dijela stanovništva, prometne teškoće, izbjeglištva, evakuacije i internacije, ostavili su sela i gradove bez radne snage, industrijska i druga proizvodnja naglo je opala, jer je bila upućena ne žensku i dječju radnu snagu, a poljoprivreda na prisilnu mobilizaciju, provedenu „Zakonom o racionalnom snabdijevanju stanovništva“ 3. augusta 1914. godine. Rekvirirani su svi viškovi hrane, a izvoz iz Bosne i Hercegovine bio je zabranjen bez posebnog odobrenja vojnih vlasti, koje su preuzele nadležnosti cjelokupnog pravnog aparata. Poslije 29. marta 1915. godine, uslijedio je specijalni „Zakon o snabdijevanju (aprovizaciji) stanovništva“ kojim je bio reguliran promet žita i brašna te utvrđena mjesečna količina (proizvoda) po glavi stanovnika.

Uz sve nedaće, i suša je 1917. godine zadesila Bosnu i Hercegovinu, pa je u zemlji vladala glad, koja se 1918. godine pojačala zbog opće oskudice hrane. Računa se da se u Bosni i Hercegovini demografski gubitak u četverogodišnjem ratu popeo na 250 do 300 tisuća osoba ili 12% do 15% ukupnog stanovništva, a ratna je šteta procijenjena oko 2,5 milijarde zlatnih franaka.

Nakon ubojstva Franza Ferdinanda, tadašnji zajednički ministar financija Leon Biliński, zadužen za Bosnu i Hercegovinu, bio je protiv rata, pokušavao je, ali bez uspjeha, aktiviranjem Ustava i nekih zakonskih projekata omogućiti Saboru da nastavi rad i tako u cijeloj zemlji primiriti ratnu psihozu. No, poslije sloma Srbije i Crne Gore u oktobru 1915. godine, Bosna i Hercegovina prestala je biti neposredno ratno poprište.

U tijeku rata, u vrhovima Monarhije, bez obzira na postojeći Ustav, pojavile su se različite državno-pravne kombinacije vezane za Bosnu i Hercegovinu, a u nastojanjima da se spriječi raspad Austro-Ugarske i riješi južnoslavensko pitanje,[45] često su se nudili različiti planovi podjele Bosne i Hercegovine između Austrije i Ugarske.[46] Tako je ugarski ministar, predsjednik vlade Tisza ustrajavao na ideji pripojenja Bosne i Hercegovine Ugarskoj, pa je čak u septembru 1918. godine posjetio, Sarajevo gdje je razgovarao sa najistaknutijim bosanskim političarima na tu temu.[47]

45 Ugarski su politički vrhovi smatrali da bi Bosnu i Hercegovinu trebalo pripojiti Ugarskoj, dok su austrijski vojni krugovi inzistirali na njenom pripojenju Austriji.

46 Predsjednik Ugarske vlade István Tisza smatrao je da bi se pripojenjem Bosne i Hercegovine Ugarskoj ponovo u Habsburškoj monarhiji uspostavila politička ravnoteža poremećena priključenjem Poljske Austriji, pa je Ugarska vlada 2. oktobra 1915. godine službeno usvojila plan o priključenju Bosne i Hercegovine Ugarskoj.

47 Dž. Juzbašić, *O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine*, Radovi, ANU BiH, XXXII, Sarajevo, 1967.

Na drugoj je strani istovremeno tekao proces rješavanja južnoslavenskog pitanja (u okviru djelovanja Jugoslavenskog odbora) u vidu stvaranja jedne zajedničke južnoslavenske države ujedinjenjem Srbije (i Crne Gore) sa južnoslavenskim zemljama Habsburške monarhije.

Slijedila je u ljeto 1917. godine Krfska deklaracija, tj. dogovor Jugoslavenskog odbora i srpske vlade, u kojoj su izjavili da će po završetku rata organizirati slobodnu, nacionalnu i nezavisnu Državu Srba, Hrvata i Slovenaca. Majska deklaracija je označila početak pokreta, koji je postepeno doveo do ujedinjenja južnoslavenskih zemalja koje su bile pod habsburškom vlašću, stvaranjem Države Slovenaca, Hrvata i Srba 29. oktobra 1918. godine. Povodom Majske i Krfske deklaracije javno su se oglasili hrvatski i muslimanski političari u Bosni i Hercegovini koji nisu bili predstavljeni u Jugoslavenskom odboru.

Napokon je osnovano Narodno vijeće Srba, Hrvata i Slovenaca, u čiji je plenum iz Bosne i Hercegovine ušlo 18 predstavnika, a u Središnji odbor 6 bosanskohercegovačkih predstavnika. Po povratku bosanskohercegovačkih delegata iz Zagreba 31. oktobra 1918. godine konstituiran je u Sarajevu Glavni odbor Narodnog vijeća Srba, Hrvata i Slovenaca za Bosnu i Hercegovinu, a 3. novembra 1918. godine imenovana je prva bosanskohercegovačka Narodna (Zemaljska) vlada za Bosnu i Hercegovinu.[48]

Članovi su odbora, kao delegacija Narodnog vijeća Srba, Hrvata i Slovenaca, otputovali iz Sarajeva 27. novembra 1918. godine u Beograd radi pregovora i konačnog dogovora o ujedinjenju, a koji su u ime Narodnog vijeća podnijeli 1. decembra 1918. godine adresu regentu Aleksandru Karađorđeviću, kojom su ga pozvali da u ime kralja Petra preuzme vlast u cijeloj državi. Regent je na to proglasio "ujedinjenje Srbije sa zemljama Nezavisne države Slovenaca, Hrvata i Srba u jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca". Tako je i Bosna i Hercegovina kao sastavni dio Države Slovenaca, Hrvata i Srba ušla u sastav nove Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, tako da se ni u jednom trenutku nije prizivao Ustav Bosne i Hercegovine iz 1910. godine.[49]

Čitavo vrijeme, nakon austrougarske nagodbe, nakon okupacije, nakon aneksije i nakon donošenja Ustava Bosne i Hercegovine, vladajuće klase Austrije i Ugarske priželjkivale su da se pozicija dualističke Austro-Ugarske monarhije na Balkanu još više učvrsti političkim i vojnim prodorom u Bosnu i Hercegovinu. Među mađarskom vladajućom klasom postojala je i jaka oporba protiv toga pothvata, jer su se brojni Mađari bojali da će okupacija Bosne i Hercegovine ojačati slavenski element na jugu Habsburške monarhije. Ipak su pobijedile snage koje su planirale okupaciju i aneksiju Bosne i Hercegovine, koje su donijele Ustav i koje su željele da pošto-poto spriječe osnivanje jake južnoslavenske države na granicama dualističke Habsburške monarhije.[50]

48 Ljubomir Zovko, *Bosna i Hercegovina 1918.–1943.*, (Državnopravni položaj), Mostar, 1990. Nusret Šehić, *Bosna i Hercegovina 1918.–1925.*, Sarajevo, 1991.

49 Luka Đaković, *Položaj Bosne i Hercegovine u austrougarskim koncepcijama rješenja jugoslovenskog pitanja 1914.–1918.*, Tuzla, 1981.

50 H. Sirotković .– L. Margetić, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988., str. 190.–196.; Ferdo Čulinović, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja*, I., Zagreb, 1961.

U vrijeme okupacije, Austro-Ugarska je postupno na Bosnu i Hercegovinu proširila svoj monetarni sustav, reorganizirala sudstvo, koje je bilo odvojeno od uprave 1906. godine.

Zbog aneksijskog jednostranog akta dvojne Habsburške monarhije, došlo je u Evropi do teške političke krize. Rusija je smatrala kako je tim jednostranim aktom Austro-Ugarske flagrantno povrijeđen Berlinski ugovor pa je zatražila hitan saziv konferencije sila potpisnica toga ugovora. Srbija i Crna Gora oštro su protestirale protiv aneksije, smatrajući da su njome povrijeđeni njihovi vitalni nacionalni interesi. Diplomatska je kriza trajala punih šest mjeseci i prijetila ratnim sukobom u Evropi. Na vrhuncu krize, u proljeće 1909. godine, Austro-Ugarska, je uz punu diplomatsku i vojnu potporu Njemačke, prijetila ratom Rusiji i Srbiji. Rusija, vojnički nespremna nakon poraza s Japanom, morala se povući, a zatim je i Srbija, prepuštena sebi, bila prisiljena 31. marta 1909. godine dati službenu izjavu da aneksijom nisu povrijeđena njezina nacionalna prava, a poslije je to učinila i Crna Gora.

Nekoliko mjeseci poslije toga, kako bi potvrdila svoj potpuni legitimitet Austro-Ugarska je inicirala i skoro donošenje prvoga bosanskohercegovačkog Ustava 1910. godine. Međutim, vojnopolitička kriza još je više zaoštrila odnose među suparničkim velesilama u Evropi i ubrzala izbijanje Prvoga svjetskog rata 1914. godine.[51] I nakon aneksije 1908. godine i nakon Ustava 1910. godine, Bosna i Hercegovina je ostala i dalje stalan izvor unutrašnjih sukoba i vanjskopolitičkih napetosti, jer se još više zaoštrilo južnoslavensko pitanje u Habsburškoj monarhiji. Sarajevski atentat na austrougarskog prijestolonasljednika Franju Ferdinanda, u junu 1914. godine, bio je samo posljedica imperijalističke politike velesile u borbi za prevlast na Balkanu.

Dakle, par mjeseci nakon, Austro-Ugarska je 1910. godine objavila „Zemaljski ustav (statut) za Bosnu i Hercegovinu“, zajedno sa izbornim redom za Sabor i saborskim poslovnikom. Sabor je trebao biti najviše zakonodavno tijelo, sastavljeno od 72 izabrana člana i 20 virilista (imenovanih članova). Mandati su u Saboru bili podijeljeni prema vjerskom kriteriju, kako bi se osigurala politička ravnoteža među pripadnicima svih triju naroda Bosne i Hercegovine. Zakonom o izbornom redu za Sabor bila su predviđena razna ograničenja biračkog prava (cenzusi), koja su sprečavala široke seljačke i radničke mase da sudjeluju u političkom životu zemlje. Vlada je imala isključivo pravo na zakonodavnu inicijativu, ali politički nije odgovarala Saboru. Takav Sabor, kojemu je predsjednika i potpredsjednika imenovao vladar, nije imao karakteristike predstavničkog tijela, osim što je izglasavao zakonske nacrte i godišnji proračun koji mu je Zemaljska vlada podnosila na odobrenje.

Zemaljski poglavar je i u razdoblju aneksije ostao organ austrougarske Vlade kojem je neposredno bio podređen i od kojeg je primao upute za svoj rad. Naredbom austrougarske Vlade od 3. augusta 1912. godine svi poslovi civilne uprave bili su podijeljeni u šest resora Zemaljske vlade, kojima su na čelu stajali odjelni predstojnici. Kao visoki stručni činovnici oni su za svoj rad neposredno od-

51 F. Hauptmann, *Andrássyjeva politička baština i bosanska politika Austro-Ugarske nakon okupacije*, *Radovi Filozofskog fakulteta*, br. VI, Sarajevo, 1970.–1971.

govarali zemaljskom poglavaru, odnosno njegovom zamjeniku.[52] Tako je, usprkos proklamiranoj ustavnosti, cjelokupna vlast u zemlji ostala i dalje u rukama austro-ugarskih organa. Područni organi uprave bili su okružna područja (bivši sandžak), kotarska vijeća (bivša kaze) i općine, povezani ljestvicom birokratskog centralizma uz Zemaljsku vladu i zemaljskog poglavara, koji su po istom načelu odgovarali za svoj rad zajedničkom ministru financija. Od obećane autonomije Bosne i Hercegovine nakon aneksije i Ustava, praktički je vrlo malo ostvareno.[53]

ZAKLJUČAK

Austrougarski car je 17. februara 1910. godine sankcionirao „Zakone o ustavnim uredbama", pa je Zemaljski ustav (statut) za Bosnu i Hercegovinu proglašen u Sarajevu 20. februara 1910. godine. Važna je konstatacija da je Vrhovna upravna vlast ostala je u nadležnosti zajedničkog Ministarstva financija u Beču i Zemaljske vlade u Sarajevu kao njegove agencije, iako je po Ustavu Bosna i Hercegovina definirana kao "jedno jedinstveno zasebno upravno područje", gdje Sabor (Stanak) nije mogao imati nikakvog utjecaja na upravne poslove i gdje zastupnici nisu mogli postavljati pitanja vladi o njenom radu. U zakonodavstvu je određena uloga Bosanskohercegovačkog sabora članom 21. Ustava: "Na zakonima će surađivati Sabor u koji će stanovništvo Bosne i Hercegovine odašiljati poslanike", ali po odredbi člana 38 za zakone "koje je usvojio Sabor, treba Previšnja potvrda" (sankcija), koju će isposlovati zajednički ministar financija, nakon što dobije pristanak obiju država Monarhije.

U austro-ugarskom nadmetanju prema Bosni i Hercegovini, od aneksije i Ustava, ideološki je tu zemlju svaka strana prisvajala za sebe. Mađari su se prizivali na nekadašnje kraljevstvo Arpadovića, u čijem je sastavu bio i veći dio Bosne i Hercegovine, a Austrijanci nisu željeli prepustiti istu zemlju Mađarima, smatrajući kako je ona okupacijom „mačem osvojena" i da je važan koridor prema istoku, „Drang nach Osten".

Poslije uspostavljanja ustavnog uređenja (1910. godine), tj. od 1912. godine, reorganizacijom Zemaljske uprave ukinut je položaj civilnog adlatusa, a rukovođenje Zemaljskom vladom povjereno je neposredno zemaljskom poglavaru, koji je, istovremeno, bio zapovjednik okupacijskog korpusa, pa su tu funkciju u Bosni i Hercegovini stalno obavljali visoki carski oficiri. Od 18. do 28. maja 1910. godine, održani su prvi saborski izbori, u kojima je većina bosanskih građanskih političara smatrala da Sabor, bez obzira na svoju ograničenu nadležnost, otvara "novo doba" u političkom životu zemlje. I nakon aneksije 1908. godine i nakon Ustava 1910. godine, Bosna i Hercegovina je ostala i dalje stalan izvor unutrašnjih sukoba i vanjskopolitičkih napetosti, jer se još više zaoštrilo južnoslavensko pitanje u Habsburškoj monarhiji. Sarajevski atentat na austrougarskog prestolonasljednika Franju Ferdinanda, u junu 1914. godine, bio je samo posljedica imperijalističke politike velesile u borbi za prevlast na Balkanu.

52 F. Hauptmann, *Djelokrug austrougarskog zajedničkog ministarstva financija*, Glasnik arhiva i društva arhivista Bosne i Hercegovine, br. III, Sarajevo, 1963.

53 H. Sirotković – L. Margetić, *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988.

CONCLUSION

Austro-Hungarian emperor sanctioned 'Government Law Mandates' on February 16th 1910. Therefore, new Earth mandate or status was proclaimed for Bosnia and Herzegovina in Sarajevo on February 20th 1910. It is important to remember that head government laws were still in power in both Ministry of Finance in Wienna and Earth government in Sarajevo as its main agent, even though constitution of Bosnia and Herzegovina defined the area as a separate government entity. In that separet government, Senat did not have the authority to influence governemnt jobs and members could not ask questions about the government and what the government does.

There was a special part of Bosnian and Herzegovinian Senat in the 21st part of the constitution law that states 'There will be cooperation with the Senat and the people in which the people of Bosnia and Herzegovina will send messengers for discussions'. But aslo in the 38th part of the constitution law it states 'Whatever the Senat decides, the higher seal of approval must be granted by joint minister of finance after he gets an approval from both monarchies. In ideology, both monarchies tried to join Bosnia and Herzegovina as their own part. Hungarians called upon the old kingdom or Arpadovich, where large part of Bosnia and Herzegovina was included in the kingdom. And Austrians did not want to just give over that land to Hungarians, considering how the got it 'by the sword' and that it was an important corridor towards east or „Drang nach Osten".

After the setup of constitutional rule in 1910 and re-organization of Earth laws, the position of civil adlatus has been terminated. The rule of Earth government was given to its current leader, who was also a head of all army in the area. That fuction was usually given to high ranking officials. First senate referendum has taken place from 18th to 28th of May 1910, in which majority of Bosnian citizens and politicians considered Senat rule as a new era in political maintenance of the country.

Even after the 1908 Annex and Constitution of 1910, Bosnia and Herzegovina still stayed the hotspot of internal conflicts and international tensions. Assassination of Austrio-Hungarian leader Franjo Ferdinand in June of 1914, was a true concequence of imperial politics to rule over the Balkans.

Prof. dr. Ivan Balta

Prisutni na skupu

Pravni fakultet u Tuzli

Ustav, nekad i sad

U organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli danas počinje dvodnevni naučni skup "Ustavnopravni razvoj Bosne i Hercegovine 1910-2010", na kojem će učestvovati 40 profesora prava iz naše zemlje, Hrvatske, Slovenije i Austrije.

"Imamo tri teme, od one koja se tiče uloge i značaja Ustava iz 1910. godine, pa sve do analiza današnjeg Ustava. Na kraju ćemo sve radove sastaviti u zbornik, a pokušaćemo dati odgovor na postojeću ustavnu krizu. Na ovom skupu će govoriti eminentni profesori koji će ponuditi najbolja ustavna rješenja za BiH, jer je svima jasno da BiH mora promijeniti Ustav ne zbog sebe, nego zbog Evropske unije, posebno jer su svoje ustave morale mijenjati i druge zemlje koje su pristupale Uniji", kazao nam je dr. Izudin Hasanović, dekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli.

Inače, zaključci sa ovog skupa biće upućeni političkim strankama u BiH, te izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Ideja je da političari na osnovu njih promijene bh. Ustav i tako naprave korak ka evropskim integracijama.

A. Še.

Izudin Hasanović: Odgovoriti na ustavnu krizu

Skup je izazvao značajan medijski publicitet

Prof. dr. Izudin Hasanović, vanr. prof.
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

LJUDSKA PRAVA U ZEMALJSKOM USTAVU BOSNE I HERCEGOVINE IZ 1910. GODINE

Abstract

The paper entitled Human rights under Zemaljski Ustav – the Constitution of Bosnia and Herzegovina in 1910 refers to the human rights framework included in the first Constitution of Bosnia and Herzegovina, as well as its analysis.

The analysis may serve as the insight into the state of human rights that existed at the moment of enacting the Constitution Zemaljski Ustav in 1910 in Bosnia and Herzegovina, and it may also offer the answers associated with the role and contribution of the Constitution in the process of establishing legal and political institutions of Bosnia and Herzegovina in the following period.

Key words: *Human rights, ustav, Bosna and Herzegovina*

UVOD

Stara je misao utkana u same osnovne opštesvjetske demokratske ustavnosti da ništa bolje i potpunije ne govori o kvalitetu i karakteru jednog društvenog poretka nego položaj čovjeka u njemu. Zato je opšteljudska borba za progres išla prije svega kroz borbu za takve društvene odnose u kojima će biti dovoljno da čovjek postoji pa da mu već po tom osnovu pripadaju sve ljudske slobode koje mu je vijekovima uzurpirala svaka forma otuđenja. Imajući to u vidu, može se reći da isto tako kao što je tačno da je „svojima srž svakog ustava", tako je i tačno da najpotpuniju opštu sliku značaja i vrijednosti ustava daje njegov odnos prema ličnim slobodama i pravima. Još više, s obzirom na način kojim smo odredili sam pojam ustava, može se reći da garantovanja jedne sfere ličnih prava i sloboda ustava u pravom smislu te riječi nema. Uostalom, i istorijska borba za ustavnost je uvijek i prije svega značila i borbu za obezbjeđenje izvjesne sfere prava i sloboda čovjeka od arbiternih zahvala apsolutne vlasti.

Ljudskim pravima utvrđuje se pravni položaj pojedinca prema organima vlasti. Ljudska prava i slobode su granica koju državna vlast ne smije da prekorači, ako je organizovana na demokratskim načelima. Demokratija se ne svodi na ljudska prava, ali demokratije nema bez ljudskih prava. Obim i poštovanje ljudskih prava najbolji su pokazatelj karaktera odnosa između državne vlasti i građanina. Ljudska prava realna su prepreka samovolji moćnika, ona su s toga, kao i ustav, brana od apsolutne i neodgovorne vlasti, pa se zbog toga, kao i organizacija države, propisuju ustavom.

Tradicionalna koncepcija ljudskih prava vidi u njima sredstvo otpora države. Ona polazi od ideje o stalnom trenju i sukobu zahtjeva pojedinca i društva na jednoj i države na drugoj strani. Država i vlast su nužno zlo zbog čega ih treba što više ograničavati. Prema klasičnoj doktrini liberalizma, ljudska prava povlače za

sobom dvije posljedice. Ona s jedne strane predstavljaju zonu privatne djelatnosti, rezervisanu za pojedinca, a s druge, u domenu državne djelatnosti ona su sredstvo otpora državnoj vlasti radi sprečavanja zloupotrebe i prekoračenja vlasti.

Ustavi su polazili od dva različita shvatanja ljudskih prava. Prema prvom shvatanju, ljudska prava se određuju kao podarena, oktrojisana kao dar vlasti kojoj je ostavljeno na volju hoće li ih poštovati ili neće, hoće li ih vremenom sužavati ili čak ukinuti. Prema drugome shvatanju, ljudska prava su prirodna i neutuđiva od čovjeka i jedan su od najvažnijih činilaca ograničavanja vlasti. Iz ovakvog shvatanja potekla je ideja narodne suverenosti. Prema toj ideji, subjekat suverenosti i izvor vlasti je narod, pa stoga suverenost ne može pripadati ni dijelu naroda, još manje pojedincu. Ljudska prava su prirodna i urođena čovjekova svojstva, ona su djelo prirode i biološke konstrukcije čovjeka. Tomas Džeferson (Thomas Jefferson) je govorio: „Ništa nije nepromjenjivo, izuzev čovjeku svojstvenih i od njega neotuđivih prava.“ U važećim ustavima, u svijetu preovlađuje ova druga koncepcija o ljudskim pravima, što se, takođe, odnosi i na Ustavni zakon BiH iz 1910. godine.

1. SVOJSTVO I KLASIFIKACIJA LJUDSKIH PRAVA

Prvo svojstvo ljudskih prava znači da se putem njih uspostavlja privatni domen u koji ne može ući država. Ovdje je riječ, prije svega, o ličnim pravima (zaštita od hapšenja i pritvora, neprovedivost stana, sloboda kretanja, sloboda pisma i drugih sredstava opštenja), ali i političkih (sloboda misli, sloboda vjeroispovijesti, umjetnička sloboda) i ekonomskim (pravo svojine i sl.).

Drugo svojstvo ljudskih prava znači da i u domenu državne djelatnosti, ljudska prava znače da te djelatnosti nisu neograničene i da građani imaju instrumenete da se odupru pretjeranoj i nasilničkoj djelatnosti države. Ovdje spada najveći broj političkih sloboda, usvojenih u devetnaestom stoljeću, kao što su: sloboda mišljenja, sloboda štampe, to su prava suprotstavljanja ili slobode suprotstavljanja (liberte opposition). Međutim, smisao ljudskih prava nije samo u ograničavanju države i u protivljenju državne vlasti. Država krajem devetnaestog i dvadesetog vijeku nije samo pravna i politička ustanova, nega je i socijalnakulturna zajednica koja interveniše u privredni život s određenim socijalnim ciljevima, prije svega radi postizanja socijalne pravde.

Država interveniše u privredni život i stara se o fizičko-kulturnom razvoju svojih građana tako što za njih konstituiše odgovarajuća prava, a sebi nameće određene obaveze. I ta prava ulaze u fond ljudskih građanskih prava. Saglasno tom klasifikacion kriteriju smatramo da bi bilo opravdano sve individualne slobode i prava grupisati na sljedeći način: lična prava, politička prava i socijalno-ekonomska prava. Pod ličnim pravom, u užem smislu riječi, treba obuhvatiti one slobode i prava koji štite i izražavaju tjelesni i duhovni integritet ljudske ličnosti.

Ovaj kriterij je, čini se, dovoljno precizan da ovu grupu prava odvoji od ostalih, mada, u jednom najširem smislu, sva prava su lična prava. Pod političkim pravima u smislu ove klasifikacije podrazumijevamo one slobode i prava čiji je neposredniji smisao da omoguće direktnu ili drugu participaciju u političkom životu

društva, odnosno u upravljanju društvenim poslovima. Ovdje je granica naročito u odnosu na lična prava ponekad teško odrediva, a zasniva se u velikom stepenu i na tradiciji. Treću grupu socijalno-ekonomskih prava postavili smo tako da obuhvati najveći dio ostalih sloboda i prava, koji se, uglavnom, ostvaruju u sferi društveno-ekonomskih odnosa. Ovo je po datumu nastajanja u historiji relativno najnovija grupa prava.

Kako je već rečeno, grupa ličnih prava u užem smislu te riječi štiti tjelesni i društveni integritet ljudske ličnosti. Historijski, to je jedna od najstarijih grupa sloboda i prava, za čije priznavanje i ostvarivanje progresivne snage vode viševjekovnu borbu. U tom smislu, naša ustavnost se na to direktno nadovezuje, integrišući sve pozitivne tekovine opšteljudskog razvitka sa našim socijalističkim samoupravljanjem. Po značaju za pojedinačnog čovjeka, ali i za društvo u cjelini, ova grupa sloboda i prava se pojavljuje kao pretpostavka za postojanje i realizaciju svih drugih, pa se u tom smislu može smatrati i najvažnijim. To je, istovremeno, i najbrojnija grupa prava pa ih je moguće dalje unutrašnje grupisati. Tako je moguće odvojiti ona prava koja izražavaju i štite tjelesni integritet od onih koja se odnose pretežno na duhovnu sferu. Posebnu podgrupu bi činila ona prava koja proističu iz principa ravnopravnosti i jednakosti i, najzad, posljednju podgrupu činila bi ostala lična prava. Veliki broj ličnih sloboda i prava se i u Ustavu SFRJ, a to je slučaj i u velikom broju drugih ustava na svijetu, ne formuliše direktno kao pravo pojedinca ili grupe, već kao zabrana za druge, prije svega za državne organe.

Ovakav način formulisanja, poznat u pravnoj nauci kao uspostavljanje prava „negativnog statusa“, ne treba da zavede, jer je, u suštini, riječ uvijek o ostvarivanju sloboda i prava pojedinca, odnosno, u krajnjoj liniji, i o ostvarivanju načela da je „dozvoljeno sve što nije izričito zabranjeno“. Najzad, da pomenemo još i opravdano upozorenje velikog broja uglednih autora da se upravo u sferi ljudskih sloboda i prava u užem smislu te riječi nalazi i najveći broj nepisanih pravila. Riječ je o poznatoj, a često u pravnim, pa i političkim naukama zapostavljenoj stvari da u ljudskom životu ima vrijednosti koje niti je moguće niti potrebno pravno izražavati ili obezbjeđivati, ali bez kojih bi ljudski život gubio smisao. Radi se o tzv. „pravu“ na sreću, na radost, na ljubav, na tugu, na radoznalost itd. Sve se to može smatrati pretpostavljenim osnovama za iole humanističko tretiranje „pisanih“ prava i sloboda, koje čak i ako postoje, bez onih prvih postaju besmisao.

2. LJUDSKA PRAVA U USTAVNOM ZAKONU 1910.

Ustav Bosne i Hercegovine iz 1910. godine pruža zaštitu svojim državljanima sljedećih prava: pravo na jednakost, koje podrazumijeva da svim građanima ljudska prava trebaju podjednako biti dostupna. Pravo građana na jednakost izraženo je u Ustavnom zakonu BiH zbirnom antidiskriminatorskom formulom, citat „Svi su zemaljski pripadnici pred zakonom jednaki“ (član 2), što znači da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, tj. svako je, bez obzira na položaj, imovno stanje, potčinjen istom zakonu. Jednakost pred zakonom podrazumijeva i jednakost pred vlastima, pozvanim da primjenjuju zakon: upravna i sudska vlast moraju postupati na isti način prema svakom državljaninu.

Uslov za uživanje mnogih ljudskih prava u konkretnoj državi je da između odnosne države i pojedinca postoji naročita javno-pravna veza koja se naziva državljanstvo. Blagodareći toj vezi, pojedincu su, uz odgovarajuće obaveze, formalno-pravno dostupna sva građanska, politička i druga prava, koja jamči svojim državljanima odnosna država.

Značaj institucije državljanstva je u tome što države u tome po pravilu samo svojim državljanima u potpunosti obezbjeđuju uživanje ljudskih prava, posebno onih političkih, na svojoj teritoriji. Ustavni zakon iz 1910. godine reguliše pravo na državljanstvo na sljedeći način:

1. Zakonitim rođenjem roditelja zemaljskih pripadnika ili nezakonitim rođenjem od matere zemaljske pripadnice (stav 1, član 3),
2. Udajom za muža zemaljskog pripadnika (stav 3, član 3),
3. Stalnim namještanjem austrijskog ili ugarskog državljanina u javnoj službi Bosne i Hercegovine (stav 4, član 3),
4. Naročitom dodjelom po nadležnom mjestu.

Svojstvo bosanskohercegovačkog pripadnika, koje je stekao muž, proteže se, također, i na njegovu ženu, kao i na njegovu maloljetnu zakonitu djecu. (stav 1 čl. 3). Bitan element ljudske slobode je i sloboda kretanja i nastanjivanja na čitavoj teritoriji zemlji (čl. 5). Ovo pravo isključuje svaku instituciju „unutrašnjih" pasoša ili dozvola za kretanje i nastanjivanje, odnosno vezivanje ljudi za određenu teritoriju ili protjerivanje s nje. Pravo na ličnu slobodu je zaštićeno zakonom i znači ustvari pravo na ličnu sigurnost što u izvjesnoj mjeri odgovara anglo-saksonskom pravu (habeas corpus), ta sloboda dalje znači da niko ne može biti lišen slobode niti pritvoren osim u slučajevima „koje je zakon ustanovio i samo na način kako to zakon propisuje" (čl. 6). Od izuzetnog praktičnog i teorijskog značaja je ovaj član za konstitucionalizaciju starog demokratskog principa, koji su još sadržali dokumenti koje smatramo klicama savremene ustavnosti, o zakonitosti u kažnjavanju saglasno načelu *nullum crimen, nulla poena, sine lege*. To načelo se u ustavnom poretku proteže na sve kažnjive radnje i zato je formulisano tako da niko, ni u kom obliku, ne može biti kažnjen za djelo koje kad je učinjeno nije inkriminisano (proglašeno kažnjivim i određena kazna) bilo zakonom, bilo drugim propisom na njemu zasnovanom.

Pošto je sudska vlast vezana za zakon, za njeno uspješno obavljanje je od posebnog značaja bilo obezbjeđivanje nezavisnog sudije, a to znači obezbijediti njihovu vezanost isključivo zakonom. Ona je to zbog toga što su sudije samo usta zakona koji izgovaraju riječi zakona ili rečeno na latinskom *„judeks est leks lokvens"* „Sudija je zakon koji govori". Smisao nezavisnosti je u obezbjeđivanju nepristrasnosti sudije u obavljanju njegove funkcije, tj. da zakon neće biti arbitrerno tumačen, ni pravda arbitrerno dijeljena. U skladu stim, Ustavni zakon BiH u članu 8 utvrđuje da su sudije u vršenju svog sudskog zvanja samostalni i nezavisni.

U vezi sa slobodom vjeroispovijesti je položaj vjerskih zajednica. Bitni elementi tog položaja su ravnopravnost između vjerskih zajednica (muslimanske,

srpsko-pravoslavne, rimsko i grčko-katoličke, evagelističke i jevrejske). Ta ravnopravnost se ispoljava na taj način što se jamči da će se među muslimanima primjenjivati šerijatsko pravo na porodične i ženidbene poslove te na nasljedstvo u mulku (član 10).

Posebno značajno pravo je što je Ustavni zakon BiH svim zemaljskim pripadnicima garantovao zaštitu nacionalnog identiteta i jezika (član 11).

Sloboda misli jedna je od kapitalnih ljudskih sloboda. Ustvari, sloboda misli je sloboda izražavanja misli, jer čovjek ima prirodno pravo da misli i kad mu to pravo nije ustavom zagarantovano.

Posljedica slobode misli je da građani mogu javno izraziti svoj pogled na svijet, svoje stavove i mišljenja o ljudima, stanjima i pojavama. I da se ustavom ne proglašava, sloboda misli je u prirodi čovjeka, kao Homo sapiens-a, svojstvena njemu kao psihofizičkom biću, ona isključuje mogućnost svih oblika pritisaka na svijest građana radi formiranja njihovog mišljenja. Niz ustavnih sloboda ima za pretpostavku ovu slobodu, a među njima su najneposrednije sloboda govora, sloboda štampe i sloboda vjeroispovijesti, koje su oblici javnog izražavanja slobode misli i opredjeljenja.

Sloboda govora je sinonim za svako javno istupanje i oblike izražavanja slobode misli. U Ustavnom zakonu BiH, član 12, ove slobode se određuju tako da svako ima pravo da slobodno iskazuje svoju misao govorom, pismom, štampom ili slikama, bez povrede zakonskih propisa protiv zla upotrebljavanja toga prava. Sloboda štampe podrazumijeva da su preventivne mjere državne vlasti protiv štampe nedopuštene, a da su dopuštene samo represivne mjere sudske vlasti. To znači da je slobodno objavljivati sve, pa da prema tome izlaženje, prodaja i rasturanje spisa ili novina ne zavisi od prethodnog odobrenja upravne vlasti, ali za ono što se objavi postoji odgovornost pred sudom, u skladu sa zakonom.

U skladu sa tim, Ustavni Zakon BiH utvrđuje da „preventivna cenzura štampe jest i ostaje ukinuta a da se administrativna zabrana neće primjenjivati na štampanje spisa koji izlaze u zemlji (čl. 12). Sloboda nauke je regulisana članom 13. koji ističe da je „znanost slobodna“. Ova intelektualna sloboda (koju treba razlikovati od lične slobode čovjeka) u tijesnoj je vezi sa slobodom misli i javnog izražavanja mišljenja i oblik je njenog ostvarivanja.

Nepovredivost stana prvenstveno znači da niko uključivo i vlast, ne može preko volje držaoca stana ući u njegov stan ili u druge poslovne prostorije niti u njemu vršiti pretres u skladu s tim, Ustavni zakon BiH to pravo reguliše članom 14 na taj način da je „stan nepovredan“.

Nepovredivost tajnog pisma znači da niko, uključujući i vlast, ne smije otvarati privatna pisma niti se upoznavati sa sadržajem drugih sredstava opštenja, osim lica kojima su oni upućeni (adresati). Na taj način „tajna pisma, pošte i brzojavi zaštićeni su zakonom“ (član 15).

Pravo vlasništva jamči se kao pravo na uživanje svojine i drugih imovinskih prava i ono je neprovredivo. „Ekspropsijacija može se provesti samo iz obzira na javno dobro ili iz drugih u zakonu naznačenih razloga te uz primjerenu naknadu prema zakonima koji za to postoje“ (član 16).

Pravo peticije je pravo da je „svako vlastan podnositi molbe (peticije)“, pri čemu „molbe pod skupnim imenom smiju podnositi samo priznate udruge (korporacije)“ (član 17).

Sloboda okupljanja ljudi, koja obuhvata svaki oblik mirnog okupljanja ljudi, regulisana je Ustavnim zakonom BiH na način da „zemaljski pripadnici imaju pravo skupljati se“ (član 18).

Biračko pravo je pravo građanina da bira i da bude biran u državne organe. Pravo građanina da bira svoje predstavnike izražava njegovu biračku sposobnost (aktivno biračko pravo), a pravo građanina da bude biran u predstavničke organe izražava njegovu poslaničku sposobnost (pasivno biračko pravo), je regulisano 22. članom, po kojem je birano 72 poslanika u Sabor u skladu s postojećim izbornim redom. Članovi Sabora nisu smjeli primati nikakva uputstva i samo su smjeli lično glasati (član 25), što znači da su imali slobodan mandat u Saboru.

Biračko pravo je pravo građanina da bira i da bude biran u državne organe. Pravo građanina da bira svoje predstavnike izražava njegovu biračku sposobnost (aktivno biračko pravo), a pravo građanina da bude biran u predstavničke organe izražava njegovu poslaničku sposobnost (pasivno biračko pravo). Tri ustavna uslova za uživanje biračkog prava su: 1) domaće državljanstvo, 2) punoljetstvo, 3) poslovna sposobnost. Posredstvom biračkog prava građani uzimaju učešće u zakonodavstvu, tj. u radu parlamenta.

Po Ustavnom zakonu BiH iz 1910. godine, „aktivno biračko pravo bilo je opšte (pri tome žene nisu imale pravo glasa, ukoliko nisu spadale među veleposjednike koji su plaćali najmanje 140 kruna zemljarine godišnje) i nije postojao poreski i obrazovni cenzus, koji bi siromašne slojeve lišavao izbornog prava kao u ugarskoj polovini Monarhije...”[1]

Pri tome je „kurijalni izborni sistem izrazito favorizovao ekonomski i intelektualno izdvojene, po broju neznatne grupe stanovništva, kao i strani element, koji je bio snažno zastupljen u gradskoj službi i javnoj privredi“.[2]

Uživanje prava i sloboda, koji su garantovani Ustavnim zakonom BiH, zemaljskim pripadnicima Zemaljska vlada je mogla ograničiti ili potpuno obustaviti u „slučaju rata i onda kada se očekuje poduzeću...” (član 20).

1 Prof. dr. sc. Dževad Juzbašić, Politika i privreda u BiH pod austrougarskom upravom, ANU BiH, Sarajevo 2002., str. 326.

2 Ibind. str. 326.

ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina je prije sto godina dobila svoj ustav, ali na specifičan način, koji označava novu etapu u pravno-političkom razvoju Bosne i Hercegovine. No, bez obzira što ustav nije donesen u jednoj demokratskoj proceduri (narodni ustav), on je, ipak, stupanjem na snagu, započeo svoju primjenu u praksi. Od svih elemenata koji ulaze u sastav ustava, poseban značaj imaju ljudska prava i temeljne slobode sadržane u njemu. Na taj način se održava formalna veza između države i građana.

Literatura:

1. Dž. Juzbašić, *Politika i privreda u Bosni i Hercegovini pod austrougarskom upravom*; ANU BiH, Sarajevo 2002.
2. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LIII, Sarajevo, 2010.
3. H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*; Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 2010.
4. *Pravna riječ*, Časopis za teoriju i praksu, Banja Luka, 2010.
5. *Zemaljski ustav (štatut) za Bosnu i Hercegovinu*, Arhiv BiH, 109/12

Prof. dr. Muharem Klapić

Skup je izazvao pažnju kod studenata

Radno predsjedništvo: Dž. Drino, I. Balta i E. Islamović

Prof. dr. Muharem Klapić, vanr. prof.
Ekonomski fakultet Univerziteta u Tuzli

PRIVREDNE I DEMOGRAFSKE PRILIKE U BOSNI I HERCEGOVINI U VRIJEME DONOŠENJA USTAVA IZ 1910. GODINE

UVODNE NAZNAKE

Poznato je da je Bosna i Hercegovina u vrijeme Otomanskog carstva u privrednom pogledu bila agrarna zemlja. Upravo sa periodom uprave Austro-Ugarske monarhije krajem XIX i početkom XX stoljeća započet je proces industrijalizacije, koji će rezultirati krupnim zaokretom u ekonomskom razvoju i potpunoj promjeni privredne strukture i nivoa razvijenosti.

Činjenica je da upravo iz ovog perioda datira i Ustav Bosne i Hercegovine iz 1910. godine. Vrlo je značajna, barem u osnovnom, osvrnuti se na relevantne determinirajuće faktore procesa industrijalizacije, te razvojne pravce i efekte privredne aktivnosti. Istovremeno, u ovom radu posebno se osvjetljava pojava i razvoj prvih industrijskih kapaciteta u tuzlanskom kraju.

1. NEKI KLJUČNI DETERMINIRAJUĆI FAKTORI INDUSTRIJALIZACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

U periodu austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini od 1879. do 1918. g., osnovan je vrlo značajan broj firmi: 121 i to 94 preduzeća do 1910. g., tj. do donošenja Ustava BiH iz 1910. godine i 27 nakon donošenja ovog akta. Vrlo je specifičan proces industrijalizacije u Bosni i Hercegovini, a determinisali su ga naročito sljedeći *faktori*:

1. *Raznovrsnost prirodnog bogatstva* Bosne i Hercegovine (ugalj, rude metala, nemetalnih minerala, drvne mase i dr.) i *izdašnost u zalihama*, uz *jeftinu domaću radnu snagu*, bili su snažni motivi Upravi Austro-Ugarske monarhije, industrijski razvijene kapitalističke države, da pokrene investicione zahvate u nizu djelatnosti: privrednih i vanprivrednih. Austro-Ugarska je neposredno poslije okupacije organizovala sistematska geološka i rudarska istraživanja, donijela rudarski zakon i otpočela eksploataciju najprije uglja, zatim željezne rude i soli.[1]
2. Industrijalizaciju je vršio *strani kapital*. Strani ulagači su u uslovima kolonijalnog statusa Bosne i Hercegovine i oskudice domaće akumulacije našli svoje posebne interese za investiranje u širok dijapazon privrednih djelatnosti.
3. Bitan preduslov prve industrijalizacije u BiH bila je *izgradnja osnovne saobraćajne infrastrukture.* U vrijeme austro-ugarske vladavine izgrađeno je u BiH oko 1.700 km željezničkih pruga, a također izgrađena i osnovna mreža drumskih saobraćajnica.[2]

1 Hrelja, K., Industrija Bosne i Hercegovine do kraja Prvog svjetskog rata, Ekonomska biblioteka, knjiga 15, Beograd, 1961. g., str. 25.

2 Marić, Đ., Industrijalizacija BiH, Prirodno-matematički fakultet Sarajevo, 1991. g., str. 30.

4. Priliv *visokostručnog i iskusnog kadra* iz Monarhije, u nedostatku domaće stručne radne snage, vrlo značajno je doprinio podizanju industrijskih kapaciteta i primjeni novih tehnologija. Izuzetno važan faktor razvoja je tržište plasmana proizvoda, i to kako bosanskohercegovačko, tako i tržište *cijele Monarhije*.

2. BROJ INDUSTRIJSKIH PREDUZEĆA I ZAPOSLENOST

Za razvoj industrije u Bosni i Hercegovini u ovom periodu karakterističan je razvoj *diferencirane* privredne strukture. Tako se u *ekstraktivnoj industriji* razvija eksploatacija *uglja, željezne rude, bakra, mangana, hroma, žive, eksploatacija slane vode* i njena finalizacija u varenu so. U rudarstvu je djelovalo 28 preduzeća, sa učešćem od 23% u ukupnoj industriji. Rudarstvo je zapošljavalo oko 1910. g. ukupno oko 3.100 radnika sa učešćem od 8,1%.

Tabela 1: Broj industrijskih preduzeća u Bosni i Hercegovini u vrijeme donošenja prvog Ustava BiH (oko 1910. g.)

	Broj preduzeća				Broj zaposlenih (oko 1910. g.)	Učešće u %
	Ukupno osnovanih	Učešće u %	Osnovano do 1910. g.	Osnovano nakon 1910. g.		
I. Ekstraktivna industrija (rudarstvo)						
1. Rudnici uglja	19	15,7	14	5	2.360	6,2
2. Rudnici željezne rude	2	1,6	1	1	307	0,8
3. Ostali rudnici metala	5	4,2	5	-	178	0,5
4. Eksploatacija slane vode	2	1,6	2	-	243	0,6
Svega I	28	23,1	22	6	3.088	8,1
II. Prerađivačka industrija						
1. Crna metalurgija	2	1,6	2	-	1.158	3,1
2. Drvna industrija	20	16,5	15	5	24.000	63,2
3. Hemijska industrija	10	8,3	7	3	2.600	6,8
4. Prehrambena industrija	11	9	8	3	1.317	3,5
5. Tekstilna industrija	7	5,8	5	2	2.800	7,4
6. Industrija duhana	4	3,3	4	-	1.760	4,6
7. Industrija papira	4	1,6	2	2	60	0,2
8. Grafička (štamparije)	16	13,2	16		300	0,8
9. Građevinska industrija (ciglane)	11	9	10	1	820	2,1
10. Industrija kože	1	0,8	1	-	30	0,1
11. Električne centrale	8	6	4	4	...	
12. Gradska plinara	1	0,8	-	1	30	0,1
Svega II	95	76,9	74	21	34.875	91,9
UKUPNO (I+II)	123	100	96	27	37.963	100

(Izvor: Hrelja, K., Industrija Bosne i Hercegovine do kraja Prvog svjetskog rata, Ekonomska biblioteka, Beograd, 1961. g., str. 45 i 46)

U prerađivačkoj industriji djelovala su 93 preduzeća, sa učešćem od 76,9% u ukupnoj industriji. Najbrojnija su preduzeća *drvne industrije* (20 sa učešćem od 16,5%), *grafičke* (16 preduzeća ili 13,2%), te preduzeća *prehrambene industrije* (11 preduzeća), *hemijske industrije* (10 preduzeća). U prerađivačkoj industriji 1910.g. bilo je zaposleno 34.875 radnika ili 91,9% ukupno zaposlenih. Drvna industrija zapošljavala je čak 24.000 radnika ili 63,2% ukupne zaposlenosti.

Od ostalih grana prerađivačke industrije po broju zaposlenih ističu se tekstilna industrija (2.800 radnika il 7,4%) zatim hemijska (2.600 radnika ili 6,8%).

3. KAPITAL I NJEGOVA GRANSKA STRUKTURA

U pedeset ključnih industrijskih preduzeća Bosne i Hercegovine u periodu austrougarske uprave investirano je 104,7 mil. kruna i 33,1 mil. zlatnih dinara. Orijentacionu sliku o procijenjenoj vrijednosti, ali samo jednog dijela industrije, iskazuju podaci u narednom pregledu.

Tabela 2: Vrijednost osnovnih sredstava u industriji Bosne i Hercegovin, stanje 1916. g.

	Ukupan broj preduzeća	Broj preduzeća za koja je izvršena procjena	Vrijednost osnovnih sredstava, u hilj.			
			U krunama	Učešće u %	U zlatnim dinarima	Učešće u %
RUDARSTVO						
Ugljenokopi	19	9	1.500	1,5	19.650	55,8
Rudnici želj. rude	2	2	783	0,8	15.526	44,2
Ostali metalni rudnici	5	5	3.377	3,5		
Solane	2	2	1.484	1,5		
Ukupno	28	18	7.146	7,3	35.176	100,0
PRERAĐIVAČKA INDUSTRIJA						
Crna metalurgija	2	2	7.117			
Drvna industrija	20	20	49.367	50,6		
Hemijska industrija	10	7	36.181	37,0		
Prehrambena industrija	11	3	4.943	5,1		
Ukupno	43	32	97.610	100,0		

(Izvor: Hrelja, K., Isto, str. 122)

Podaci pokazuju da najveće učešće u vrijednosti osnovnih sredstava (u zlatnim dinarima) iskazuju *rudnici uglja* (55,8%) i željezne rude (44,2%), te preduzeća *drvne industrije* (50,6%) i *hemijske industrije* (37,0%) - u krunama.

Promatra li se strani kapital, uložen u industriju Bosne i Hercegovine sa stanovišta porijekla, može se šema njegovog angažovanja po pojedinim granama industrije predstaviti kako slijedi:

- u rudarstvu: austrijski i mađarski,
- u drvnoj industriji: austrijski, mađarski, italijanski i domaći,
- u crnoj metalurgiji: austrijski i njemački,
- u hemijskoj industriji: austrijski, njemački, belgijski i švajcarski,
- u prehrambenoj industriji: austrijski.

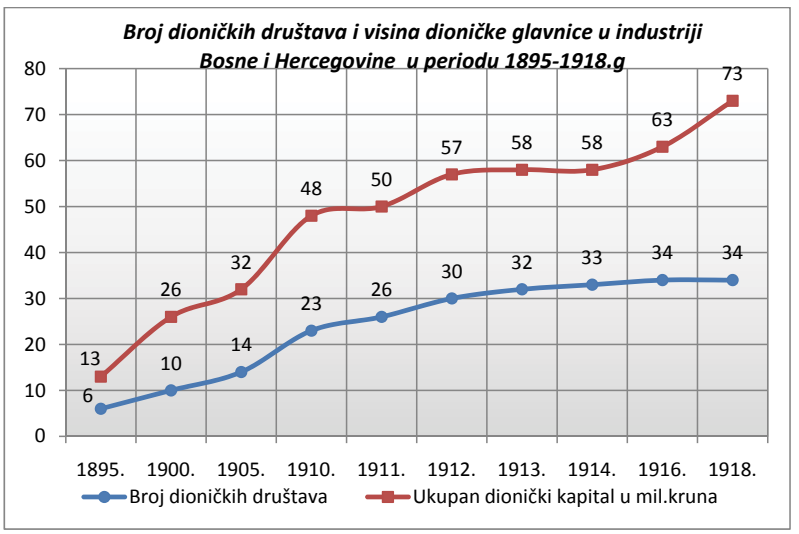
Poznato je da je glavnina industrijskih preduzeća u Bosni i Hercegovini bila u vlasništvu *dioničkih društava ili zemaljskog erara*. Ostala preduzeća u vlasništvu individualnih kapitalista ili gradova, kao električne centrale, bila su manja i po kapitalu i po vrijednosti proizvodnje.[3]

Prva dionička društva pojavljuju se u Bosni i Hercegovini 1892. g. Od 1895. do 1912. g. uporedo i proporcionalno raste broj društava i dionički kapital.

Tabela 3: Broj dioničkih društava i visina dioničke glavnice u industriji Bosne i Hercegovine 1895. do 1918. g.

Godina	Broj dioničkih društava	Ukupan dionički kapital u hilj. kruna	Indeks 1895 = 100
1895.	6	13.000	100,0
1900.	10	25.845	198,8
1905.	14	31.620	243,2
1910.	23	48.170	370,5
1911.	26	49.870	383,6
1912.	30	56.870	437,4
1913.	32	57.570	442,8
1914.	33	58.370	449,0
1916.	34	62.570	481,3
1918.	34	72.870	560,5

(Izvor: Hrelja, K., Isto, str. 128)

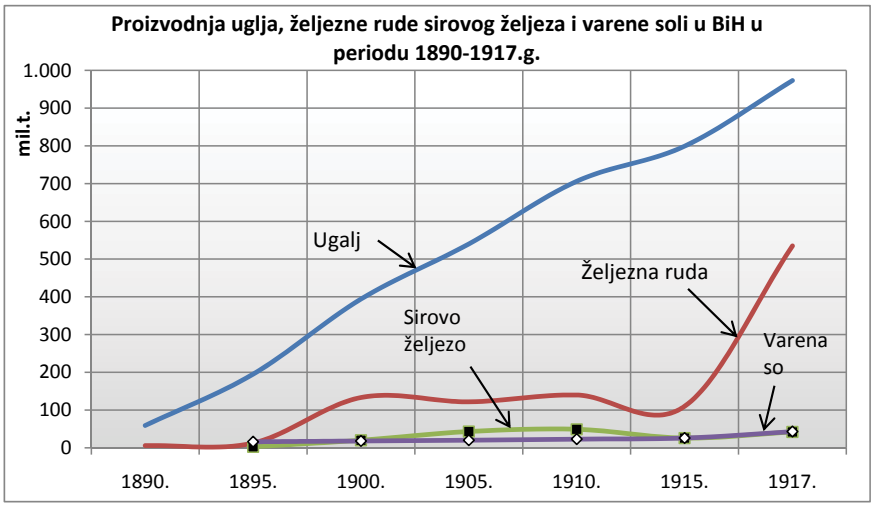


Podaci potvrđuju naglašeno *rastuću vrijednost dioničkog kapitala*. Ukupnom dioničkom kapitalu u posmatranom periodu (1895.–1918.) uvećana je vrijednost 5,6 puta.

3 Hrelja, K., Isto, str. 125.

4. OSTVARENA PROIZVODNJA KLJUČNIH PROIZVODA

Investicionim zahvatima u industriji Bosne i Hercegovine krajem XIX i početkom XX vijeka postignuti su vrlo zapaženi proizvodni rezultati. Tako je u periodu od otvaranja Rudnika uglja Kreka (1885.) do 1917. g. proizvedeno 10,3 miliona tona *uglja, željezne rude* u istom periodu 2,4 miliona tona, *sirovog željeza* od 1906. do 1917. g. 550.000 tona, iscrpljeno *slane vode* (od 1885. do 1917. g.) 24,6 miliona hl, te proizvedeno 330 hiljada tona *varene soli*.



5. DEMOGRAFSKI RAST

Razvoj industrije, kao i ukupni privredni rast u periodu između prvog i posljednjeg austrougarskog popisa u Bosni i Hercegovini rezultirali su dinamičnim rastom ukupnog stanovništva. U periodu austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini izvršena su četiri popisa stanovništva: 1879., 1885., 1895. i 1910. godine. Prema prezentiranim podacima iz posljednjeg popisa, u BiH je evidentirana naseljenost od 1.898.044 stanovnika. Ukupan broj stanovnika po popisima i dinamika naseljenosti prezentiraju se u narednim tabelama.

Tabela 4: Broj stanovnika i gustina naseljenosti Bosne i Hercegovine u periodu između 1879. i 1910. g. (prema popisima)

	Broj stanovnika	Indeksi		Gustina naseljenosti st./km^2
		Bazni	Lančani	
1879.	1.158.440	100,0	-	23
1885.	1.336.091	115,4	115,4	26
1895.	1.568.092	135,4	117,4	31
1910.	1.898.044	163,9	121,0	37

(Izvor: Jahić, E., Demografske promjene u općini Tuzla od 1879. g. do 2005. g., magistarski rad, Univerzitet u Tuzli, Prirodno-matematički fakultet, 2006. g., str. 177)

Tabela 5: Dinamika rasta stanovništva Bosne i Hercegovine u međupopisnim razdobljima između 1879. i 1910. g.

Period	Porast između popisa	Prosječni godišnji porast	Dinamika rasta	
			Indeks	Stopa rasta
1879.–1885.	177.927	29.654	115,6	2,5
1885.–1895.	232.001	23.200	117,4	1,6
1895.–1910.	329.952	21.997	121,0	1,3
1879.–1910.	739.604	23.858	163,9	1,6

(Izvor: Jahić, E., Demografske promjene u općini Tuzla od 1879. g.do 2005. g., magistarski rad, Univerzitet u Tuzli, Prirodno-matematički fakultet, 2006. g., str. 177)

Osnovne karakteristike demografske komponente razvoja Bosne i Hercegovine u periodu uprave Monarhije svode se na sljedeće:

1. Kontinuirani rast ukupnog stanovništva različitog, dugoročno opadajućeg, intenziteta. Naseljenost Bosne i Hercegovine između 1879. i 1910. godine tj. za tri decenije povećana je za oko 739.000 stanovnika ili za 63,9%. Najveći prosječni godišnji apsolutni porast stanovništva (po stopi od 2,5%) u prvom međupopisnom periodu, tj. između 1879. i 1885. g. iznosio je 29.654 stanovnika, a najmanji (21.997) u posljednjem međupopisnom periodu (stopa rasta 1,3%).
2. Povećanjem ukupnog broja stanovnika mijenja se i gustina naseljenosti: povećana je od 23 st./km^2 u 1879. g. na 37 st./km^2 u 1910. g.
3. U pogledu ekonomske strukture stanovništva austrougarski popisi potvrđuju naslijeđen izrazito agrarni karakter ove zemlje, u kojoj je oko 89% stanovništva živjelo od poljoprivrede kao glavnog zanimanja.[4]

6. OSVRT NA RAZVOJ PRIVREDE I DEMOGRAFSKI RAST U OPĆINI TUZLA

Period uprave Austro-Ugarske u Bosni i Hercegovini za Tuzlu i krajeve oko nje karakterističan je kao *period razvoja u okrilju razvijenijeg privrednog sistema,* a na osnovama industrijalizacije kao dominantnog procesa. Privredni razvoj Tuzle i njene okoline postaje tako integralnim dijelom nove (kolonijalne) politike koju su, prevashodno, determinisali ekonomski motivi okupacije. Uloga Tuzle u ekonomskom i političkom životu Bosne i Hercegovine i Monarhije u tom periodu biće sve značajnija. Taj značaj, u privrednom pogledu, zasnivao se na *obilju prirodnog bogatstva*, i privredi razvijenoj na toj osnovi, a u političkom i strateškom na činjenici što je Tuzla bila najistureniji okružni grad na granici Austro-Ugarske prema Srbiji.

6.1. Izgradnja fabrika soli i otvaranje rudnika uglja

Prvi podsticaji dinamičnijem razvoju u oblastima oko Tuzle nastupaju sa izgradnjom *pruga* (Bosanski Brod – Sarajevo, 1879. i Doboj – Tuzla, 1885.). Uspostavom željezničkog saobraćaja Tuzla postaje *trgovačkim,* a do kraja XIX vijeka i *industrijskim* centrom šireg gravitacionog područja.

4 Selimović, S., i Hadžić, S., Tuzlanski kraj 1851. do 1891. godine, OFFSET, Tuzla, 2007., str. 5.

Kako je ključni motiv stranih ulagača, nakon okupacije Bosne i Hercegovine, bila eksploatacija bogatih nalazišta soli, uglja, drvne mase i dr., uprava Monarhije, već u početku, ulaže vrlo značajna sredstva (oko 1,3 miliona kruna, od 1878. do 1889. g.) na istražne radove, radi otvaranja rudnika uglja i eksploatacije soli.[5]

Prve bušotine za slanu vodu u Tuzli otvorene su 1884., a *prva solana* (u Simin Hanu) 1885. godine. Njen kapacitet (6 kazana ukupne grijne površine 696 m^2) iznosio je 7.000 t soli godišnje.[6] Ubrzo zatim, gradi se i *druga solana* (u Kreki, 1891.). Njen kapacitet (4 kazana grijne površine 334 m^2) iznosio je 30.000 t soli godišnje.[7] Godine 1892. u obje solane bilo je zaposleno 439 radnika.[8]

Od posebnog značaja za dalji razvoj šireg područja tuzlanskog bazena bilo je podizanje *Prve bosanske fabrike amonijačne sode* d.d. u Lukavcu (1893. g.), početnog kapaciteta oko 8.000 t sirovog bikarbonata. Osnovnu sirovinu (slana voda) ova fabrika dobijala je od Solane u Kreki, i kao takva, predstavljala je *prvi kapacitet industrijske prerade sone supstance* na ovom području.

Tabela 6: Proizvodnja uglja u Rudniku "Kreka" u Tuzli od 1885. do 1917. godine

Godina	Proizvodnja (t)	Godina	Proizvodnja (t)	Godina	Proizvodnja (t)
1885.	9.075	1896.	146.752	1907.	303.252
1886.	16.510	1897.	143.057	1908.	299.713
1887.	31.018	1898.	160.981	1909.	319.240
1888.	36.308	1899.	171.546	1910.	301.971
1889.	40.793	1900.	218.561	1911.	318.500
1890.	52.091	1901.	242.772	1912.	318.900
1891.	64.291	1902.	230.865	1913.	328.356
1892.	68.621	1903.	241.900	1914.	298.576
1893.	82.911	1904.	240.695	1915.	301.789
1894.	108.821	1905.	265.042	1916.	347.533
1895.	132.005	1906.	302.121	1917.	356.022

(Izvor: Dokumentacija Rudnika lignita "Kreka" u Tuzli)

Kako je za rad solana neophodan energent (za ugalj se znalo i prije 1878.), pristupa se i otvaranju *rudnika uglja* rudarski radovi u Tuzlanskom bazenu (pod upravom Solane) započeti su 1884. izradom dva jamska potkopa na lijevoj obali potoka Kreka (po kojem je, vjeruje se, Rudnik i dobio ime). Te godine, u pripremnim radovima, sa 35 rudara, dobiveno je oko 1.000 t uglja.[9] Koncem 1886. godine u rudniku je zaposleno 66 radnika. Svi stručni radnici bili su sa strane: Čehoslovaci, Austrijanci, Mađari i dr.[10]

Nakon otvaranja prvog otkopa slijedi otvaranje i niza *novih okana* ("*Vilma*" 1891., "*Posavina*" 1905., "*Benjamin*" 1907., "*Moluhe*" 1909.).[11] Proizvodnja uglja kao i proizvodnja soli bilježe vidan uspon.

5 Devedeset godina industrijske proizvodnje soli u Tuzli (Zbornik radova), Tuzla, 1975., str. 39.
6 Ibid., str. 133.
7 Ibidem.
8 Ibid., str. 139.
9 Sto godina Rudnika "Kreka", str. 57–72.
10 Ibid., str. 79.
11 Ibid., str. 67–72.

Tabela 7: Pregled dinamike izluživanja soli u Tuzli od 1891. do 1914. godine – (t)

Godina	UKUPNO	IZ REVIRA	
		Hukalo	Trnovac
1891.	22.000	-	22.000
1893.	37.000	15.000	22.000
1910.	38.500	16.500	22.000
1913.	68.500	36.500	32.000
1914.	67.150	25.150	42.000

(Izvor: Elaborat o slijeganju dijela terena na području grada Tuzle, dio I, Institut za rudarska i hemijsko-tehnološka istraživanja, Tuzla 1968., str. 40)

Proizvodnja uglja u Rudniku "Kreka", u vrijeme uprave Austro-Ugarske u Bosni, kretala se maksimalno do oko 330.000 t/g., a diktirale su je uglavnom potrebe tadašnjih potrošača. U razdoblju od 1885. do 1914. godine iskopano je oko 5,5 miliona tona. Kontinuitet proizvodnje održavan je i u godinama Prvog svjetskog rata, kada je iskopano oko milion tona uglja.[12] Slana voda za potrebe industrijskih solana do 1885. godine crpila se iz revira Trnovac, a od 1893. i sa Hukala. Obim izlužene soli bilježi nagli porast nakon povećanja proizvodnih kapaciteta Fabrike sode Lukavac na 30.000 t sirovog bikarbonata (1910.–1912.), kao i dogradnje tri nova kazana u Solani "Kreka" (od 1909. do 1911.).[13]

6.2. Izgradnja drugih privrednih kapaciteta

Otvaranje Rudnika "Kreka" nametnulo je, u samom početku njegovog rada, potrebu izgradnje kapaciteta za proizvodnju građevinskog materijala. Tako je godine 1885. u Kreki, o državnom trošku, podignuta *Ciglana*, u kojoj se, u početku ručno, a od 1895. g. i na savremen način, (ugradnjom Hoffman-ove kružne peći) proizvodi cigla, crijep, krovne ploče i dr. za izradu rudničkih prostorija (okna, uskopi itd.), stambenih i drugih objekata.[14] Ciglana je u prvim godinama njenog rada poslovala u sastavu Rudnika. Pred Prvi svjetski rat u ovom privrednom objektu bila su zaposlena 164 radnika (155 domaćih i 9 stranaca), a proizvodilo se oko 3 do 3,5 miliona komada cigle.[15]

Potrebe novootvorenog rudnika u Kreki za jamskom građom i drugim sortimentima na bazi drveta nametale su potrebu osnivanja *pilane***,** što je učinjeno 1885. U njoj se pripremalo drvo za podgrađivanje prostorija u jami, izrađivane gredice, daske i druga rezana građa za gradnju rudničkih zgrada, stambenih i drugih objekata. Druga pilana, također pri Rudniku, podignuta je 1992. godine, a godinu dana kasnije (1923.) osniva se i *Stolarija*[16].

Sredinom osamdesetih godina sredstvima stranih ulagača u Tuzli se podižu *Pivara* (kao pogon sarajevske) i *Tvornica špirita***.**

12 Dokumentacija Rudnika "Kreka", Tuzla.

13 Devedeset godina industrijske proizvodnje soli u Tuzli, str. 133 i 134 i Statistički godišnjak "SODASO", Tuzla 1973., str. 14.

14 Sto godina Rudnika "Kreka", str. 75.

15 I. Hadžibegović, Razvoj radničkog pokreta u Tuzli za vrijeme austrougarske vladavine (1878.-1918.), u knj. „Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji", knjiga I, Univerzal–Grafičar, Tuzla, 1978., str. 17.

16 Sto godina Rudnika "Kreka", str. 75.

Rudnik "Kreka" se, pored proizvodnje, bavio i *istraživanjem uglja* u užoj i široj okolici. Kao poseban pogon djelovalo je *Istraživanje uglja u Jasenici* (50 zaposlenih). Višegodišnjim istražnim radovima na području Ugljevika ugalj je otkriven na više lokacija i 1899. godine otvoren je *rudnik* koji je počeo sa radom kao pogon Rudnika "Kreka".[17]

Razvoj proizvodnje uglja na onim ležištima, koja su poznata kao vrlo izdašna, a takvo je i krekansko, prati izgradnju *termoenergetskih* kapaciteta, i to iz više razloga: rješava se pitanje plasmana uglja, proširuje područje upotrebe uglja i postiže racionalizacija iskorišćenja energetskog potencijala uglja.

Osvajanje proizvodnje *električne energije* u tuzlanskom bazenu jedan je od krupnih tehničkih proizvodnih poduhvata u tom periodu. Zbog naraslih potreba u pogonskoj energiji, kao i za osvjetljenje, uprava Rudnika "Kreka" 1905./6. godine gradi *Električnu centralu***.** Glavni potrošači električne energije bili su Rudnik, solane u Simin Hanu i Kreki. Nakon izgradnje centrale, koja je zapošljavala oko 30 radnika, pristupa se i elektrifikaciji Tuzle.[18]

6.3. Zanatska privreda i trgovina

I zanatska privreda u Tuzli u vrijeme austrougarske uprave ispoljavala je naglašen razvojni trend, sa povremenim oscilacijama izazvanim promjenama u globalnoj privrednoj strukturi, posljedicama rata i ekonomske krize, ali i drugim faktorima (mjere carinske zaštite, agrarna reforma).

Prema podacima *M. Omerdića***,** a na osnovu registra bivšeg Zanatskog udruženja (osnovanog 1931. g.), u Tuzli su od 1880. do 1919. godine bile registrovane 103 zanatske radnje. Najbrojnija zanimanja bili su pekari (13), brijači (12), obućari (10), mesari (7), kovači (6), mehaničari (4).[19]

Zanatska djelatnost u ovom periodu, značajna je ne samo sa aspekta ponude roba i usluga, već i zbog zapošljavanja. Njen razvoj je pod uticajem niza *faktora*, posebno saobraćaja, industrije i dr.

Izgradnjom željezničke pruge Doboj–Tuzla (1886.), uspostavljena je veza sa industrijski razvijenim zemljama zapadne Evrope, te na taj način otvoren put ponudi industrijskih roba koje konkurišu zanatskim proizvodima. *Posljedica* toga bile su promjene u strukturi zanatskih zanimanja. Jedan broj starih, tradicionalnih, zanata (sabljari, bičagdžije, tufegdžije, kujundžije, terzije, ćurčije i dr.) počeo je da se gasi dok se, u isto vrijeme, razvijao niz novih tehničkih i drugih zanata (mehaničari, električari, ljevaoničari, vulkanizeri, vodoinstalateri, limari, krojači, frizeri i drugi).[20]

Drugo, na promjene u razvoju zanatstva djelovao je i razvoj *industrije***.** Domaća privreda, izgradnjom prvih industrijskih kapaciteta krajem XIX vijeka, a i kasnije, doživljava svoju transformaciju iz naturalne u robno-novčanu. Rasla je uloga industrijskih proizvoda u razmjeni izmedu grada i sela, usljed čega se suža-

17 Ibid., str. 57.
18 Ibidem.
19 M. Omerdić, Neke karakteristike zanatske privrede i trgovina, str. 389–395.
20 Ibid.

vao prostor za plasman proizvoda nekih tradicionalnih zanata i proizvoda kućne radinosti.

Treće, podsticajni *impuls* u razvoju zanatstva krajem 19. i početkom 20. stoljeća dalo je *doseljavanje* u Tuzlu relativno velikog broja *stranih radnika***,** zanatlija, činovnika i vojnih lica, uglavnom iz Austrije, Ugarske, te manjim dijelom iz drugih država. Ovi doseljenici, kojih je 1885. g. bilo 665 (ili 9,1% ukupnog stanovništva), a 1910. godine čak 3.049 (ili 35,6%), unijeli su značajne promjene u ekonomsku strukturu stanovništva, obogativši tako i zanatsku privredu ovog kraja brojnim novim zanimanjima.[21]

Uvezivanjem Tuzle u željezničku mrežu Austro-Ugarske i Zapadne Evrope afirmiše se i njena uloga u *izvoznoj trgovini*. Izvozni artikli iz krajeva oko Tuzle, u to vrijeme, bili su proizvodi industrije (so, špirit, soda), stočarski proizvodi (koža, živina), voće i drvo.

6.4. Zaposlenost

Prve podatke o broju radnika u Tuzli, prema *I. Hadžibegoviću***,** nalazimo u popisu stanovništva iz 1885. godine. Za tu godinu iskazan je podatak o 679 pomoćnih radnika, nadničara i sluga.[22] Drugi podatak datira iz 1892. kada je u Tuzli, prema izvještaju Okružne oblasti, radilo 1.126 rudarskih i industrijskih radnika. Najviše zaposlenih bilo je u Rudniku uglja "Kreka" (451), zatim Solani u Simin Hanu (351), novoj Solani „Kreka" (88), Fabrici špirita (80), Ciglani (80), Istraživanju uglja u Jasenici (50), Kolcmanovoj ciglani (16) i Parnoj pilani (10) radnika.[23]

Tabela 8: Broj zaposlenih (domaćih i stranih) radnika u dvije solane (Simin Han i Kreka) i Rudniku uglja "Kreka" od 1905. do 1916. godine

Godina	SOLANE			RUDNIK UGLJA			U K U P N O		
	Domaći	Strani	Svega	Domaći	Strani	Svega	Domaći	Strani	Svega
1905.	235	39	274	478	94	572	713	133	846
1906.	216	32	248	490	93	583	706	125	831
1907.	219	33	252	545	78	623	764	111	875
1908.	205	38	243	...	...	...	...	...	...
1909.	214	33	247	916	111	1.027	1.130	144	1.274
1910.	204	36	240	808	89	897	1.012	125	1.137
1911.	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1912.	174	29	203	546	95	641	820	124	844
1913.	233	31	264	563	93	656	796	124	920
1914.	252	26	278	638	52	690	890	78	968
1915.	334	30	364	706	55	761	1.040	85	1.125
1916.	364	80	444	682	228	910	1.046	308	1.354

(Izvor: I. Hadžibegović, cit. d., str. 23 i 24)

21 Ibid.
22 I. Hadžibegović, cit. t., str. 24.
23 Ibid., str. 25.

U drugim oblastima privrede (zanatstvo, trgovina) nije bilo mnogo najamnih radnika (procjena Hadžibegovića je oko 300), iz razloga što je za gradove BiH tog doba, a i kasnije, karakterističan sitni zanatlija i trgovac koji, najčešće, privređuje sam, ili uz pomoć članova svoje porodice.

Pred Prvi svjetski rat, u Tuzli i bližoj okolini bilo je zaposleno 2.500 do 3.000 radnika, od čega 85% domaćih i 15% doseljenika iz Austro-Ugarske i drugih zemalja.[24] Rudnik uglja i solane (u Simin Hanu i Kreki) najznačajniji su proizvodni kapaciteti po zapošljavanju u Tuzli u ovom periodu. Nakon aneksije, do kraja Prvog svjetskog rata, broj radnika u Rudniku i solanama (zajedno) povećao se za 60%.

Broj stranih radnika u Tuzli značajno je varirao. Stranci su 1890. u Rudniku činili većinu (53%). Od tada, njihov udio u ukupnom broju je u opadanju. U 1916. godini strane radnike činili su uglavnom ratni zarobljenici.[25]

6.5. Stanovništvo i razvoj naselja

Demografski razvoj i rast naselja u tuzlanskom kraju u doba Austro-Ugarske odvijao se u uslovima industrijalizacije i privredne ekspanzije. Takav privredni ambijent itekako je imao odraza na rast ukupnog stanovništva i njegove strukturne karakteristike.

I. Hadžibegović je, oslanjajući se na podatke iz popisa Austro-Ugarske, ustanovio da se stanovništvo gradskih naselja u Bosni i Hercegovini u razdoblju od 1879. do 1910. godine povećalo za 64,0%. Pri tome, broj stanovnika se u okružnim gradovima (Sarajevo, Banja Luka, Bihać, Mostar, Travnik i Tuzla), u cjelini uzev, povećao za 91,0%.[26] Tuzla grad je na početku uprave Austro-Ugarske u Bosni i Hercegovini (popis 1879.) imala 5.119 stanovnika. Do posljednjeg popisa (1910.), broj stanovnika u Tuzli povećan je na 11.333 stanovnika, što je, za samo dvije decenije, više nego udvostručena naseljenost (povećanje za 1,21 puta).

Tabela 9: Broj stanovnika u Tuzli u vrijeme Austro-Ugarske

Godina popisa	Ukupan broj stanovnika	U tome:			
		Domaće stanovništvo	Udio u %	Stranci	Udio u %
1879.	5.119	...	...	...	...
1885.	5.933	5.268	88,8	665	11,2
1895.	10.227	7.802	76,3	2.425	23,7
1910.	11.333	8.284	73,1	3.049	26,9

(Izvor: I. Hadžibegović, Razvoj radničkog pokreta u Tuzli za vrijeme austro-ugarske vladavine 1878.–1918. u knj. „Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji“, knjiga I, Univerzal-Grafičar, Tuzla, 1978. str. 11)

24 Ibid., str. 26.
25 Ibid., str. 24.
26 Ibid., str. 11.

Podaci pokazuju da se broj stanovnika u Tuzli za samo jednu deceniju (1885.–1895.) uvećao za 72,4%. Tako veliki porast stanovništva uslijedio je naročito nakon otvaranja željezničke pruge, izgradnje dvije solane i Rudnika uglja, objekata. Pored povećanog prirodnog prirasta u ostvarenom ukupnom porastu stanovništva, u značajnoj mjeri (26,9% u 1910.) participirali su *doseljenici* (stručni radnici i nosioci administracije) iz zemalja Zapadne i Srednje Evrope (Austrije, Ugarske, Čehoslovačke).

Efekti započetog procesa industrijskog razvoja ispoljili su se i kroz *strukturne* karakteristike stanovništva. Karakteristične promjene dogodile su se u ekonomskoj i socijalnoj strukturi. Tako je u procesu deagrarizacije učešće poljoprivrednog stanovništva smanjeno od 32,7% u 1895. na 22,5% u 1910. godini. Sitni slobodni seljaci i poljoprivredni radnici sa gradske periferije, kako ističe *I. Hadžibegović,* "nestali su iz skupine agrarnog… i pretvarali se u industrijske ili rudarske najamne radnike".[27]

Tabela 10: Ekonomska struktura gradskog stanovništva Tuzle 1895. i 1910. god.

	1895.	Udio u %	1910.	Udio u %
Agrarno*/	3.345	32,7	2.554	22,5
Vanagrarno	6.882	67,3	8.779	77,5
UKUPNO:	**10.227**	**100,0**	**11.333**	**100,0**

*/ Agrarno stanovništvo činili su 1910. godine slobodni seljaci (1.156 ili 45,3%), zemljoradnici (1.237 ili 48,4%) i ostali (161 ili 6,3%),

(Izvor: I. Hadžibegović, isto, str. 13)

Najveći dio radno aktivnog stanovništva (3.209 lica u 1910. godini), koje je izvor svoje egzistencije nalazilo u vanagrarnim djelatnostima, bio je vezan za novoosnovana industrijska preduzeća (ukupno 1.653 radnika ili 51,5%), zatim trgovinu (316 li 9,8%), građevinarstvo (264 ili 8,7%) i prevozničku djelatnost (124 ili 3,9%). U vanprivrednim djelatnostima bila su angažovana 852 lica ili 26,5%.[28]

Posebno značajni događaji u *infrastrukturnom* razvoju grada iz tog perioda svakako su *elektrifikacija* (poslije izgradnje električne centrale 1906.), te izgradnja *vodovoda* i moderne *slane banje* (u 1913.).[29] Na samom kraju XIX vijeka (1899.) otvorena je *gimnazija*. Nakon osnivanja *Behrambegove medrese* (1668. g.) Tuzla je, tako dobila i drugu srednjoškolsku ustanovu.

27 Ibid., str. 13.
28 Ibidem.
29 V. Bojović, ibid., str. 4.

ZAKLJUČAK

Analizom privrednih i demografskih prilika u Bosni i Hercegovini u vrijeme donošenja prvog Ustava, između ostalog prepoznato je sljedeće.

- *U vrijeme uprave Austro-Ugarske monarhije započet je proces industrijalizacije u Bosni i Hercegovini, koji je rezultirao krupnim zaokretom u ekonomskom i demografskom razvoju.*
- *U ovom periodu osnovano je 121 preduzeće, i to 94 do donošenja prvog Ustava te 27 nakon donošenja ovog akta. Proces industrijalizacije i ukupnog privrednog razvoja determinirali su naročito sljedeći faktori: raznovrsnost i obilje prirodnog bogatstva, investiranje stranog kapitala, razvoj infrastrukture i vrlo široko tržište u okvirima BiH i cijele Monarhije.*
- *Privredni rast determinirao je i rast stanovništva i promjene njegove strukture. U periodu između prvog i posljednjeg autro-ugarskog popisa ukupan broj stanovnika povećan je za oko 739.000 stanovnika ili za 63,9%. Bosna i Hercegovina se, od dominantno agrarne zemlje, počela transformisati u industrijsko-agrarnu zemlju.*

LITERATURA

Hadžibegović, I., Razvoj radničkog pokreta u Tuzli za vrijeme austrougarske vladavine (1878.–1918.), u knj. „Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji“, knjiga I Univerzal – Grafičar, Tuzla, 1978.

Hrelja, K., Industrija Bosne i Hercegovine do kraja Prvog svjetskog rata, Ekonomska biblioteka, Beograd, 1961. g.

Jahić, E., Demografske promjene u općini Tuzla od 1879. g. do 2005. g., magistarski rad, Univerzitet u Tuzli, Prirodno-matematički fakultet, 2006. g.

Klapić, M., Tuzla kao razvojni centar sjeveroistočne Bosne, Ekonomski institut, Tuzla, 2002.

Marić, Đ., Industrijalizacija Bosne i Hercegovine, Prirodno-matematički fakultet Sarajevo, 1991. g.

Omerdić, M., Neke karakteristike zanatske privrede i trgovina, u knj. „Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji“, knjiga I, Univerzal – Grafičar, Tuzla, 1978.

Selimović, S., i Hadžić, S., Tuzlanski kraj 1851. do 1891. godine, OFFSET, Tuzla, 2007.

Devedeset godina industrijske proizvodnje soli u Tuzli (Zbornik radova), Tuzla, 1975.

Dokumentacija Rudnika “Kreka”, Tuzla

Elaborat o slijeganju dijela terena na području grada Tuzle, dio I, Institut za rudarska i hemijsko-tehnološka istraživanja, Tuzla, 1968.

Statistički godišnjak “SODASO”, Tuzla, 1973.

Sto godina Rudnika „Kreka“ Tuzla, IGTRO Univerzal – Grafičar, Tuzla, 1985.

Prof. dr. Salih Burek - propratio je u cjelosti rad skupa

Prisutni na skupu

Akademik Prof. dr. Dževad Juzbašić - sa pažnjom saslušao sve referate

Prof. dr. Bego OMERČEVIĆ, vanr. prof.
Edin ŠAKOVIĆ, ass.
Filozofski fakultet Univerziteta u Tuzli

POLITIČKO ORGANIZIRANJE NA BOSANSKO-HERCEGOVAČKIM PROSTORIMA U PROTOHISTORIJSKOM RAZDOBLJU

Državno-pravni i ustavni razvoj Bosne i Hercegovine savremenog doba počiva, zapravo, na daleko starijim temeljima i dugotrajnom historijskom razvitku. U našoj naučnoj i stručnoj javnosti, te u širim publicističkim krugovima, već se ustalila sintagma hiljadugodišnji kontinuitet državnosti Bosne i Hercegovine. Mi kao historičari smo, možda, prema toj sintagmi malo sumnjičavi: jasno je da se o kontinuitetu u pravom smislu te riječi ne može govoriti, ali je isto tako jasno da je od sloma bosanske srednjovjekovne države, pa sve do obnove državnosti 1943. godine, Bosna sačuvala svoj subjektivitet, teritorijalni integritet, te mnoge elemente samosvojnosti. Fenomeni poput Ustava iz 1910. ili, pak, Vilajetskog ustavnog zakona iz 1865. godine daju nam za pravo da govorimo i o nekim elementima državnosti u tom međurazdoblju. To su, naprosto, činjenice koje se ne mogu prešutjeti niti zanemariti.

Međutim, u širim naučnim krugovima i u javnosti gotovo su nepoznate činjenice i podaci o razvoju političke organizacije i prvim elementima državnosti na bosanskohercegovačkim prostorima, koji su zabilježeni stoljećima prije formiranja srednjovjekovne bosanske države. Radilo se o političkim zajednicama autohtonih etničkih skupina u protohistorijskom razdoblju, odnosno naroda koje konvencionalno jednim imenom označavamo kao Ilire. Njihov samostalan politički razvoj je prekinut rimskim osvajanjem, isto onako kao što je razvitak srednjovjekovne bosanske države prekinut osmanskom invazijom. No, ti narodi su ostavili trajan pečat u kasnijem historijskom razdoblju ovih krajeva.

Stoga je i ovaj skup, posvećen stogodišnjici bosanskohercegovačkog Ustava iz 1910. godine, lijepa prigoda da se progovori i o nekim zanemarenim aspektima tradicije državnosti i političke organiziranosti na povijesnom prostoru Bosne i Hercegovine.

Prije dolaska Rimljana, na prostorima današnje Bosne i Hercegovine je živio veći broj različitih naroda, koji su bili na različitom stupnju društvene i političke organizacije. Njih u historiografiji često konvencionalno nazivamo Ilirima, odnosno ilirsko-panonskim narodima, iako se tu radilo o etničkim grupama različitog porijekla i kulturne pripadnosti. Kulturni razvoj najznačajnijih od tih skupina može se pratiti na osnovu arheološke građe još od kasnog brončanog doba, preko starijeg i mlađeg željeznog doba sve do protohistorijskih vremena, odnosno razdoblja u kojem su antički pisci ostavili pisana svjedočanstva o tim narodima.

Kombinacijom i komparacijom predmetnih i pisanih izvora, te metodom analogije i usporedbe sa etno-političkim zajednicama na drugim prostorima, koje

su bile na istom stupnju društveno-političkog razvoja ili su prošle kroz iste faze, moguće je, barem u najosnovnijim crtama, prezentirati političku organizaciju protohistorijskih etničkih skupina i na prostorima današnje Bosne i Hercegovine.

Prije nego se upustimo u tu analizu, potrebno je u najkraćem pojasniti šta se to, s aspekta protohistorije, podrazumijeva pod pojmom politička zajednica. U najkraćem rečeno, to je organizirana skupina ljudi koja je izgradila vlastiti sistem upravljanja sa funkcionalnim institucijama. Političke zajednice su oformljene dugotrajnim razvojem iz starijih i jednostavnijih društvenih grupa, zasnovanih primarno na rodovsko-plemenskim vezama, koje su postepeno gubile primat u odnosu na političke veze.

Začeci takvih političkih organizacija nastajali su ujedinjavanjem srodnih etničkih skupina u privremene plemenske saveze, kao i pokoravanjem drugih skupina. Daljim integracionim procesima, ti plemenski savezi su prerastali u političke zajednice, odnosno političke entitete ili politije. Te političke zajednice naposlijetku se identificiraju pod zajedničkim etničkim, odnosno etnopolitičkim odrednicama koje su nam ostale zabilježene kod antičkih pisaca, poput Autarijata, Dezidijata, Delmata, itd.

Naravno, porijeklo tih zajednica je moglo biti sasvim heterogeno, ali se vremenom razvijala svijest o zajedništvu, koja je pripadnike dotične etnopolitičke skupine odvajala u odnosu na druge grupe, zatim vezanosti za matični teritorij, zajedničkim interesima, itd. Treba naglasiti da se pripadnost jednom etnosu ili naciji, u antičkom smislu te riječi, prvenstveno i ogledala u političkoj pripadnosti ili podaništvu, prije nego u krvnim vezama i zajedničkom porijeklu. Koliko se iz izvora može naslutiti, skoro sve te etničke, odnosno etnopolitičke zajednice na prostoru današnje Bosne i Hercegovine su predstavljale složene organizme, sastavljene od više manjih etničkih grupa, odnosno plemena i bratstava.

Stupanj društveno-političkog razvoja etničkih skupina na prostoru današnje Bosne i Hercegovine, odnosno razina njihove političke organiziranosti nije, koliko se zna, nikada dostigla onaj stupanj koji bismo mogli nazvati državom, odnosno državnom organizacijom. Pod pojmom država i državnost, u antičkom smislu, podrazumijevamo onu političku zajednicu koja je primarno zasnovana na teritorijalnom, a ne gentilnom principu; zatim koja posjeduje izgrađen sistem uprave, u kojoj postoji razvijena svijest o vlastitoj trajnosti i postojanosti, te potrebi onih mehanizama koji to omogućavaju, koja posjeduje zakonodavstvo, itd. Svi ovi i drugi uvjeti nisu bili ispunjeni kada su u pitanju protohistorijski narodi na bosanskohercegovačkom prostoru. Najveći stupanj političkog razvoja je postignut kod Daorsa, uveliko helenizirane etničke zajednice, a također su istočni dijelovi današnje Hercegovine ulazili u sastav čuvene Ilirske države ili Ilirske kraljevine, koja se prostirala na jug sve do granica Epira – iako se i tu pojam država u nauci uzima s izvjesnom rezervom.

Prva etnička skupina koja je prerasla u političku zajednicu, štaviše – jedan od najznačajnijih političkih entiteta na Balkanu sredinom I. milenija stare ere, bili su Autarijati, o kojima je i čuveni grčki geograf i historičar Strabon pisao, tri stoljeća nakon njihovog nestanka, da nekoć bijahu najmoćniji ilirski narod. Etnokulturni i politički razvoj Autarijata, čije se etničko jezgro nalazilo na području Glasinca i

Gornjeg Podrinja – dosta je dobro proučen, prvenstveno zahvaljujući arheološkoj građi, i u tom pogledu je veoma ilustrativan.

Etnička i politička geneza tog naroda se može pratiti još od kasnog brončanog doba, kada dolazi do društvenog raslojavanja i pojave rodovske vojne aristokracije. U starijem željeznom dobu, započinje nagli etnički, kulturni i politički razvoj autarijatskih zajednica, praćen usložnjavanjem društveno-političke strukture i prerastanjem rodovsko-plemenske organizacije u prve začetke teritorijalno omeđenih političkih cjelina, kojima su na čelu stajali kneževi. Do danas je otkriveno i istraženo više grobnica iz VII i VI stoljeća stare ere, sa bogatim prilozima, u kojima su bili pokopani članovi lokalnih kneževskih dinastija.

Negdje krajem VI stoljeća stare ere, dolazi do ujedinjenja autarijatskih zajednica u jedinstven politički entitet, koje antički pisci spominju pod imenom Autarijati. Tada započinje i nagla ekspanzija u pravcu istoka, jugoistoka i juga, kojom su Autarijati ostvarili hegemoniju u unutrašnjosti Balkanskog poluotoka. Lokalni kneževski grobovi u tom razdoblju nestaju, a javljaju se znatno bogatiji vladarski tumuli i grobovi, datirani u V stoljeće stare ere. Oni više nisu locirani na širem području Glasinca, nego dalje prema istoku (Novi Pazar, Atenica i sl.), kamo se pomjerio politički centar autarijatske političke zajednice. Od kraja V stoljeća, ta zajednica, međutim, slabi, da bi se krajem IV stoljeća stare ere potpuno ugasila i nestala sa historijske pozornice, što se povezuje sa keltskom invazijom. Na širem području autarijatskog političkog entiteta, do perioda rimskih osvajanja se razvilo nekoliko manjih etnopolitičkih zajednica i novih identiteta, a samo područje Glasinca je potpuno opustjelo i na njemu zamiru svi tragovi života, sve do početka rimske vladavine.

Autarijatska ekspanzija u pravcu juga bila je usmjerena protiv Ardijejaca, ilirskog naroda čiji se matični teritorij nalazio na prostoru jugoistočne Bosne i sjeveroistočne Hercegovine i koji je po svojoj materijalnoj i duhovnoj kulturi bio srodan Autarijatima. Antički pisci su ostavili zapise o sukobima Autarijata i Ardijejaca oko slanih vrela, što je – imajući u vidu stočarsku privredu oba naroda – bio strateški resurs. Ardijejci su bili prisiljeni da se pomjere ka jadranskoj obali i neposrednom zaleđu, da bi kasnije, u III stoljeću stare ere, imali glavnu ulogu u osnivanju Ilirske države, jer se drži da je dinastija ilirskih kraljeva, od Agrona do Gencija (230.–168. godine s.e.), bila upravo ardijejska.

O samoj Ilirskoj državi, odnosno Ilirskoj kraljevini, do sada je mnogo toga pisano i o njoj postoje brojne teorije, u koje ovom prilikom ne bismo ulazili. Naglašavamo tek da je teze o kontinuitetu jedinstvene ilirske države, odnosno jedinstvenog političkog entiteta od IV do kraja II stoljeća teško prihvatiti. Naime, oskudni antički pisci, kao naši glavni izvori, koristili su pojam Iliri i ilirski kao skupnu oznaku za različite narodne, odnosno etnopolitičke zajednice, poput Taulanata, Dasareta, Dardanaca, itd. – koje se u drugim prilikama, opet, spominju i pod svojim posebnim imenima. Tek od kralja Agrona, tj. od druge polovine III stoljeća stare ere, može se govoriti o jedinstvenoj političkoj cjelini na istočnoj obali Jadrana koja je u svojim okvirima, pod vlašću jednog vladara, ujedinila više različitih naroda i helenističkih, odnosno heleniziranih gradova, uključujući i nekadašnje grčke kolonije.

Na osnovu dostupnih izvora, nije moguće ustanoviti da li je Ilirska kraljevina imala sve atribute jedne antičke, odnosno helenističke države, ali je svakako predstavljala stupanj političke organizacije iznad političkih zajednica ili politija. Njena opstojnost je bila uvjetovana sa dva osnovna faktora – javnom vlašću, te porezima koji su služili za izdržavanje i fukcioniranje te vlasti. Kraljevska vlast bila je nasljedna, u okviru jedne dinastije, a posebnu ulogu u javnom i političkom životu su držali članovi kraljevske porodice i tzv. kraljevi prijatelji, odnosno krug povjerljivih ljudi okupljenih oko dvora. Kralj je raspolagao sa cjelokupnom državnom imovinom, zapovijedao vojskom i vršio nadzor nad potčinjenim poglavarima etničkih skupina. Kraljevi su kovali i svoj novac, a postojala je i dvorska administracija.

Međutim, s druge strane, kraljevi nisu imali apsolutnu moć nad svojim podanicima, što se razumije iz odgovora kraljice Teute na pritužbe rimskih poslanika zbog ilirskog gusarenja. Naime, Teuta je obećala da će se zauzeti da njeni podanici ne nanose štete rimskim pomorcima, ali je izjavila i da ne može zabraniti gusarenje, jer je to njihova privatna stvar. Naposlijetku, tokom rata protiv kralja Gencija, kada je i uništena Ilirska kraljevina, Rimljani su neke etničke skupine, koje su ulazile u sastav te državne cjeline, pridobili obećanjem da će Rimu plaćati dvostruko manji porez nego kralju Genciju. Jedna od etničkih zajednica koja je pristala na te uvjete bili su i Daorsi, koji su živjeli na širem području današnjeg Stoca, te dijelu istočne Hercegovine.

Daorsi predstavljaju protohistorijsku etničku zajednicu sa prostora današnje Bosne i Hercegovine, koja je postigla najveći stupanj političke organizacije. Njihovo etničko i političko središte je bio grad Daorson, osnovan u IV stoljeću, čije se ruševine nalaze u selu Ošanići kod Stoca. Grad se sastojao iz više cjelina, među kojima se posebno ističe akropola, opasana kiklopskim zidinama. Daorsi su bili uveliko helenizirani, a najznačajnije privredne grane kod njih su bile trgovina, zanatstvo i obalna plovidba. Kovali su čak i svoj vlastiti novac, sa grčkim natpisom Daorson i motivom broda. O društvenom uređenju i političkom sistemu ovoga grada malo se zna, ali se može pretpostaviti da je on ličio na grčke polise, odnosno helenističke gradove na širem prostoru južnog Balkana.

Daorsi su se suočavali sa stalnim napadima svojih susjeda, Delmata, te su se bili prisiljeni obraćati i Rimljanima za pomoć. Delmati su bili na znatno nižem stupnju društvenog i političkog razvoja, a njihova ekonomika je uglavnom počivala na stočarstvu. Za razliku od Autarijata, Ardijejaca i Daorsa, koji su pripadali jedinstvenom kulturnom kompleksu (tzv. kompleks Glasinac–Mati, odnosno uže ilirsko područje, kako su ga stariji arheolozi nazivali), etnokulturni razvoj Delmata se kretao drugačijim tokom, te su i kulturne osobitosti ove etničke zajednice bile drugačije nego u njenih jugoistočnih susjeda.

Delmati su predstavljali najbrojniju i najjaču političku zajednicu protohistorijskog razdoblja na prostorima današnje Bosne i Hercegovine. Ta zajednica se sastojala iz više manjih etničkih grupa, odnosno plemena i bratstava, okupljenih oko pojedinih utvrđenih središta, koje su bile međusobno srodne – barem koliko se može ustanoviti na osnovu arheoloških ostataka. Delmatsko etničko područje se

prostiralo od rijeke Krke na sjeverozapadu pa sve do Neretve na jugoistoku, obuhvaćajući prostor Livanjskog i Duvanjskog polja, te prostor zapadne Hercegovine. U početku je vodeću ulogu imala zajednica sa središtem u gradu Delminiju, koja je možda dala ime čitavom savezu, odnosno političkom entitetu. U ratu s Rimljanima, Delminij je 155. godine stare ere uništen. U narednom periodu spominje se 60 delmatskih gradova (opida), koji su uživali podjednak status unutar cjelokupne političke zajednice. U tom vremenu dominirao je vladajući sloj plemenskih prvaka, odnosno vojne aristokracije, koji su predvodili zajedničku vojsku. Među Delmatima se dugo vremena sačuvalo dosta ostataka starog rodovskog uređenja, poput zajedničke zemlje, koja se dijelila svakih osam godina, itd.

U unutrašnjosti današnje Bosne živjelo je više epihorskih naroda, među kojima se posebno ističu Dezitijati. Oni su se razvili iz više manjih etničkih skupina, koje su predstavljale nosioce srednjobosanske kulturne grupe kasnog brončanog i starijeg željeznog doba. Prostirali su se na području srednje Bosne, a jezgro njihovog etničkog teritorija je bila dolina rijeke Bosne, od izvora do Vrandučke klisure. Period rimskih osvajanja Dezitijati su dočekali kao već potpuno organizirana etnopolitička zajednica. Dezidijati su bili i pokretači, te zajedno sa susjednim Delmatima, Mezejima i Breucima – glavni protagonisti velikog Panonsko-dalmatinskog ustanka 6.–9. godine nove ere. Opisi pojedinih epizoda iz tog ustanka, dati od strane rimskih pisaca, ukazuju i na neke elemente političke organizacije kod Dezidijata. Njihov vojskovođa je najvjerovatnije biran, što je bio slučaj i sa Batonom – vođom samog ustanka, a uočava se i demokratski način odlučivanja od strane vojske, koja je imala ulogu narodne skupštine. Kasnije, tokom ranog rimskog razdoblja, Dezidijati su oerganizirani kao peregrinska civitas, na čelu sa domaćim princepsom.

Sjeverni susjedi Dezidijata su bili Breuci, velika i moćna panonska etnička skupina i politička zajednica, koja se u historijskim izvorima pojavljuje također u vezi sa Panonsko-dalmatinskim ustankom 6.-9. godine, ali koja je iza sebe imala već dugotrajan period političkog razvoja, čemu su impuls vjerovatno dali Kelti, koji su od kraja IV stoljeća dominirali južno-panonskim prostorom. U samom ustanku, Breuke su predvodila dvojica prvaka, jedan od njih je bio Pines, a drugi Baton. U jednoj od epizoda tog velikog događaja Baton je izdao svog suborca, sklopivši primirje i izručivši ga Rimljanima, koji su zauzvrat obećali da će Batonu prepustiti upravu nad Breucima. Zbog toga se zaključuje da je Pines bio neka vrsta vladara ili kralja breučke etnije, dok je Baton bio vrhovni vojskovođa – što je dualitet vlasti kakav nalazimo u homerskim društvima. Isto tako, nakon učinjene izdaje, Baton Breučki je bio prisiljen obilaziti pojedina uporišta i uzimati taoce u cilju potvrde vjernosti, što ukazuje na to da su Breuci, ustvari, bili sastavljeni od čitavog niza manjih skupina, plemena ili bratstava, koje su bile poprilično nezavisne.

Vjerovatno na sličnom stupnju razvoja nalazili su se i Mezeji, narod koji je živio na širemn području Donjeg Vrbasa i u dolini Sane, odnosno područjima bogatim željeznom rudom. Pored Daorsa, Mezeji su zasada jedini epihorski narod na području današnje Bosne i Hercegovine koji je kovao vlastiti novac. Ostali narodi su se, uglavnom, koristili novcima grčko-ilirskih, odnosno helenističkih gradova Apolonije i Dirahija, u današnjoj Albaniji, čiji brojni nalazi u našoj zemlji svjedoče o razvijenim trgovačkim kretanjima. U opticaju su, također, bili i novci keltskih

Skordiska, narodnosno-političke zajednice koja je živjela na području današnjeg Srijema i sjeverozapadne Srbije, a zahvaćali su i prostor Semberije. Rubni dijelovi današnje Bosanske krajine pripadali su Japodima, narodnosnoj skupini koja je zauzimala i veće dijelove Like i Gorskog Kotara u današnjoj Hrvatskoj i koja se, također sastojala iz više prilično samostalnih plemenskih zajednica.

***

Na osnovu svega do sada izloženog, može se zaključiti da je političko organiziranje protohistorijskih etničkih zajednica na prostorima današnje Bosne i Hercegovine predstavljalo značajan faktor za sva ondašnja, pa i kasnija zbivanja, kako na bosanskohercegovačkim prostorima, tako i šire. Nakon perioda dominacije Autarijata, od IV do IV stoljeća stare ere, uslijedilo je razdoblje ardijejske prevlasti kroz Ilirsku kraljevinu, da bi nakon njene propasti na historijsku scenu stupile etničke skupine koje su se istakle u dugotrajnom otporu rimskim osvajačima. Ratni pohodi i kampanje protiv Delmata su trajale više od jednog stoljeća, a žestok otpor su pružili i Dezidijati, Breuci i Mezeji.

Povrh svega, ovi su narodi smogli snage da 6. godine nove ere podignu ogroman ustanak, za kojeg su rimski pisci, poput Svetonija i Velerja Paterkula, tvrdili da je bio "najveći i najopasniji vanjski rat poslije Punskih", od kojeg je čak i veliki car August u strahu zadrhtao. Angažiranjem gotovo svih rimskih vojnih potencijala, taj ustanak je naposlijetku slomljen, ali je imao duboke i dugotrajne posljedice po rimsku vanjsku, a dijelom i unutarnju politiku. Sve to nije bilo moguće bez jednog prilično visokog nivoa političke organizacije. Konačno, i nakon definitivne uspostave rimske vlasti, politički život i razvoj epihorskih zajednica je nastavljen, najprije kroz peregrinske civitates, a potom unutar municipalnih okvira rimskog provincijalnog stanovništva, sve do kasnoantičkog i ranosrednjovjekovnog perioda. Zbog svega toga, kada se govori o tradiciji bosanskohercegovačke državnosti, koja je zasnovana na historijskoj posebnosti, osobenosti i subjektivitetu Bosne kroz stoljeća, onda treba imati na umu da se duboki korijeni svega toga mogu tražiti još u posljednjim stoljećima stare ere, u okviru samostalnog političkog razvoja i političkog organiziranja autohtonih etničkih zajednica sa bosanskohercegovačkog povijesnog prostora.

Dr. sc. Senaid Hadžić, docent
Filozofski fakultet Univerziteta u Tuzli

OBJAVA USTAVNOG ZAKONA BOSANSKOG VILAJETA I NJEGOVA PROVEDBA

Sažetak

U kontekstu pokušaja i nastojanja da se Bosna i Hercegovina, koju neki nazivaju "dejtonska", učini funkcionalnom i održivom, vodeći pricipi bi trebali biti tradicija i zdrav razum a ne etnički kriterij. U tome bi neka od funkcionalnih uređenja iz prošlosti mogla da posluže kao dobar osnov, a historija bi bila magistra vitae. To je bio jedan od razloga da istražimo i ponudimo temu koja se odnosi na ustavni zakon vilajeta Bosna. Ima i drugih razloga koji opravdavaju obradu naznačenog pitanja. Oni su višestruki. Prije svega, čitajući literaturu i istražujući o provođenju reformi u 19. stoljeću, poznatih pod nazivom tanzimat, stiče se dojam kao da se nalazimo u današnjem vremenu. Isti problemi i dileme sa kojima se suočavala osmanska vlast tokom 19. stoljeća, javljaju se i danas: brojna i neefikasna administracija koja je sporo prihvatala reforme, skup administrativni aparat, na čelo uprave dovođeni su stranci koji nisu poznavali ni jezik stanovništva kojim su upravljali. Osim navedenoga, dileme su bile da li uspostaviti administrativne jedinice po etničkom ili nekom drugom principu, da li reforme provoditi pod utjecajima koji su dolazili iz susjednih država ili poštivati tradiciju, itd. Mi ćemo na osnovu dostunih historijskih izvora, onovremene štampe i objavljene literature, pokušati da ponudimo odgovore na neke od dilema. Ali, krenimo redom.

PRIPREMA I OBJAVA USTAVNOG ZAKONA

Za osmansku historiju 19. stoljeća može se reći da je to doba koje obilježavaju upravne reforme i koje je promijenilo lik osmanske historije. Ove su upravne reforme drugačijeg karaktera i sadržaja u odnosu na pragmatičnu praksu u prethodnim stoljećima. Drugim riječima, reforme u 19. stoljeću, u doba tanzimata, donijele su na scenu novo razumijevanje prava i novu pravnu adaptaciju. Stoga osmanska historija 19. stoljeća u pogledu pravnoga sistema doživljava djelimičnu "romanizaciju".[1] To je stoljeće sinteze u pravnim i socijalnim ustanovama i stoljeće novoga mišljenja. Cilj tanzimata bio je osmansku državnu upravu uskladiti sa upravnim principima tog stoljeća, odnosno obezbijediti efikasno korištenje državne moći iz jednoga centra. Temeljni dokument, koji jasno predstavlja osmanski upravni sistem jest Uredba o upravi u vilajetima iz 1864. godine (1281).[2]

Ova je Uredba prvi put primijenjena u vilajetu Tuna (Podunavski vilajet – današnja Bugarska), koji je reorganiziran i u pogledu granica i u pogledu uprave.[3]

1 Ilber Ortayli, „Upravno uređenje u doba tanzimata i kasnije", *Historija osmanske države i civilizacije* (priredio: Ekmeleddin Ihsanoglu), Sarajevo 2004., 343–358. (Dalje: I. Ortayli, Upravno uređenje)

2 Joseph von Hammer, *Historija Turskog /Osmanskog/ carstva*, knj. 3, Zagreb 1979., 362–363.

3 Među glavnim tvorcima osmanskih reformi u 19. stoljeću treba najprije spomenuti Mustafa

Upravne jedinice, koje su se ranije nazivale ejaleti, sada su dobile naziv vilajeti, a vilajetima su upravljali valije (tur. vali). U livama i kadilucima postavljeni su civilni upravitelji i uspostavljeni su organi vlasti. Ova je sistematizacija bila proces kojem se nije pristupilo po uzoru na Francusku i posebno na bonapartistički sistem, kako se pogrešno ocjenjuje u nekoj literaturi[4], nego na temelju historijskog iskustva birokracije i njene domišljatosti. Tada se snaga tradicije osmanskog ali i bosanskohercegovačkog društva oduprla pred vanjskim utjecajima koji su pokušavali diktirati projekat u pravcu reformiranja vilajeta. Upravno ustrojstvo uspostavljeno u 19. stoljeću ugrađeno je u temelje uprave u modernoj Turskoj, pa i teritorijalne uprave u nekim zemljama koje su se odvojile od Carstva (npr. u Bosni i Hercegovini sve do 50-ih godina 20. stoljeća). Tanzimat je stvorio takve uvjete u kojima sloj naroda kojim se upravlja nije više daleko od vlasti, naprotiv, on je pomagao vlast i u određenoj mjeri učestvovao u procesu upravljanja.[5]

USTAVNI ZAKON BOSANSKOG VILAJETA

Tokom tanzimata provedene su brojne reforme, ali se stanje Osmanskog carstva nije popravilo. Naprotiv, ni međunarodni položaj nije bio ništa bolji, i sve se više pogoršavao. Ovo posebno zbog činjenice da su neke evropske sile pokazivale neskrivene težnje i nastojanja da pod vidom zaštite podanika kršćana, osmansku dominaciju zamijene svojom.[6] U takvim prilikama Visoka porta je nastojala da reformom uprave u provincijama obezbijedi kakvu-takvu podršku raznih naroda unutar svojih granica. Međutim, to nije mogla postići ukoliko ne ostvari prokla-

Rešid-pašu (1800.–1858.), inspiratora hat-i šerifa od Gilhane. Neki ga smatraju „ocem tanzimata". Poslije Mustafa Rešid-paše, vjerovatno je Mehmed Emin Ali-paša (1815.–1871.) ličnost koja je odigrala najaktivniju ulogu u pokretanju reformi. Jedan je od tvoraca jednako važnog dokumenta, hat-i humajuna (carske povelje) iz 1856. godine, novog programa reformi, koje je izdao sultan Abdulmedžid ubrzo nakon okončanja Krimskog rata. Posljednji veliki reformator Osmanskog carstva u 19. stoljeću je Midhat-paša (1822.–1884.). Upravo njemu je povjerena Dunavska oblast (teritorija sadašnje Bugarske) i sloboda da izvrši sve reforme koje bude smatrao neophodnim. Tako je Midhat-paša bio prvi veliki reformator koji je „provinciju učinio privilegovanom radionicom tanzimata". Pol Dimon, „Period tanzimata (1839.–1878.)", *Istorija Osmanskog carstva* (priredio: Rober Mantran), Clio Beograd 2002., 556–561. (Dalje: P. Dimon, Period tanzimata)

4 I. Ortayli ističe da su državnici tanzimatskog doba "vješto sačinili uredbu o upravi u vilajetima, i to imajući u vidu tradiciju Carstva i onovremene uvjete". I. Ortayli, *Upravno uređenje*, 378. Ahmed S. Aličić smatra da su "kao podlogu za reorganizaciju osmanskog carstva uzeti zakoni evropskih država, a naročito francuski zakon". Ahmed Aličić, „Uredba o organizaciji vilajeta 1867. godine", *Prilozi za orijentalnu filologiju, br. XII–XIII*, Sarajevo 1962.–1963., 219. (Dalje: A. S. Aličić, Uredba o organizaciji vilajeta); Pol Dimon navodi da je Visoka porta pred sobom imala sjajan „primjer napoleonske centralizacije, sa piramidom koja je išla od opština do departmana. Mustafa Rešid prekopirao je 1840. godine taj sistem, sa nekim dopunama. Međutim, biće potrebno preko dvadeset godina da stvari dobiju manje ili više konačan izgled." P. Dimon, *Period tanzimata*, 583. Slično Dimonu, svoje stavove iznosi i Hari Herder u: *Evropa u devetnaestom veku 1830.–1880.*, Clio Beograd 2003., 384–385.

5 I. Ortayli, *Upravno uređenje*, 351.

6 Uporedi: Vasilj Popović, *Istočno pitanje – Istorijski pregled borbe oko opstanka Osmanlijske carevine u Levantu i na Balkanu*, Sarajevo 1965.; Vasilj Popović, Agrarno pitanje u Bosni i turski neredi za vreme reformnog režima Abdul Medžida (1839.–1861.), Beograd 1949.; Alan Džon Persival Tejlor, *Borba za prevlast u Evropi 1848.–1918.*, Sarajevo 1968.

mirana prava podanika, ne ublaži njihovo nezadovoljstvo i ne omogući materijalni napredak. Na provođenje reformi Visoku Portu su upozoravali i njeni evropski saveznici koji su pokušavali da sačuvaju Osmansko carstvo radi očuvanja evropske ravnoteže snaga. Da bi udovoljila tim zahtjevima Visoka Porta je pristupila novoj organizaciji uprave u provincijama 1864. godine.[7]

S obzirom da je otpor reformama u Bosanskom ejaletu bio dugotrajan i uporan, Visoka Porta je započela sa provedbom vojnih promjena, posebno osnivanjem bosanske narodne vojske, kao dijela stalnih vojnih snaga Osmanskog carstva.[8] Promjena što se vidi u državnoj organizaciji nakon Tanzimata jeste podjela vojske po pokrajinama na taj način da su se u Rumeliji i Anadoliji nalazile po dvije vojske a u Arabiji jedna. Na čelo svake vojske postavljen je po jedan glavni zapovjednik (mušir). Ovako je vilajetska uprava odvojena od vojne strukture i upravitelji u vilajetima postali su civilni načelnici. Ova je promjena ukinula tradiciju i postala jedan od važnih elemenata historijskog naslijeđa u republikanskon periodu današnje Turske. Vojne reforme u Bosanskom ejaletu postignute su tek 1863. godine kada je Dževdet-paša uspio da privoli Bošnjake (bosanske muslimane) na obaveznu vojnu službu i da sredi mnoga pitanja uprave i sudstva, onako kako je to bilo učinjeno u drugim provincijama.[9] Reforma Visoke porte u Bosanskom ejaletu dovršena je reorganizacijom administrativnog i sudskog sistema. Bio je to dio opsežnijih reformi koje je Uzvišena porta provodila u većini ejaleta Osmanskog carstva.[10]

U vrijeme donošenja i objavljivanja Ustavnog zakona vilajeta Bosna, na ovim prostorima su boravili brojni strani zvaničnici (konzuli, vicekonzuli, misionari), ali i uhode (špijuni), koji su pratili stanje u Bosni i redovno o tome izvještavali svoje vlade. Neki od stranih zvaničnika bili su prilično rezervisani po pitanju spremnosti Visoke porte da provede reforme koje su smatrali „praznim frazama".[11] Njihove sumnje u ma kakvo ozdravljenje „bolesnika sa Bospora" idu dotle da smatraju da „turska uprava ne može ni da shvati šta to znači reforma".[12] I pored takvih

7 Salih Sidki Hadžihuseinović Muvekkit, *Povijest Bosne*, knj. 2, El-Kalem, Sarajevo 1999., 1113-1117. (Dalje, S. S. Muvekkit, Povijest Bosne); Vladislav Skarić, *Sarajevo i njegova okolina od najstarijih vremena do austrougarske okupacije*, Sarajevo 1937., 224–227. (Dalje: V. Skarić, Sarajevo i njegova okolina)

8 Među istaknute ličnosti toga doba, koje su bile odlučni pobornici reformi spadao je Dževdet-paša, ministar različitih resora i predsjednik raznih zakonodavnih i prosvjetnih komisija i državni instruktor u raznim provincijama. Njega smatraju najvećim osmanskim historičarem 19. stoljeća i dobrim znalcem prilika u Osmanskom carstvu i u svijetu uopće. Više vidi u: Gliša Elezović, „Dževdet-pašina pisma o Bosni", *Prilozi za orijentalnu filologiju i istoriju jugoslovenskih naroda pod turskom vladavinom*, broj II, Sarajevo 1951., 259–314.

9 Narodne novine, 19. srpnja 1863.; Pasko Vasa efendija, *Dževdet-pašina misija u Bosni*, Sarajevo 1958.; Galib Šljivo, *Bosna i Hercegovina 1861.–1869.*, Orašje 2005., 231-233 (dalje: G. Šljivo Bosna i Hercegovina); S. S. Muvekkit, *Povijest Bosne*, 1114.

10 Ovaj je sistem (predviđen Uredbom iz 1864.) uveden u osmanskoj Evropi u 10 vilajeta i 44 sandžaka, u osmanskoj Aziji u 16 vilajeta i 74 sandžaka, u osmanskoj Africi u jednom vilajetu i pet sandžaka.

11 P. Mitrović, H. Kreševljaković, *Izvještaji italijanskog konzulata u Sarajevu (1863.–1870. godine)*, Naučno društvo NR Bosne i Hercegovine, Građa, knj. V, Odjeljenje istorijsko-filoloških nauka, knj. 8, Sarajevo 1958., (Izvještaj od 8. marta 1867.). (Dalje: P. Mitrović, H. Kreševljaković, Izvještaji italijanskog konzulata u Sarajevu)

12 P. Mitrović, H. Kreševljaković, *Izvještaji italijanskog konzulata u Sarajevu*, (Izvještaj od 25. septembra 1867.).

razmišljanja, započela je reorganizacija ejaleta Bosna i izvršena po Uredbi o organizaciji vilajeta koju je sultan potpisao u decembru 1864. godine. Pošto je provjerena na primjeru Niškog vilajeta, Uzvišena Porta je 10. maja 1865. odlučila da se Uredba provede i u drugim ejaletima, pa i u Bosanskom. Objava o tome obnarodovana je 13. maja. Potom je izdata nizamnama i uslijedio je ferman koji je pročitan u Sarajevu 11. juna 1865. Od tada se Bosanski ejalet nazivao Bosanski vilajet, a uslijedile su i druge promjene.[13]

Kriterij podjele na vilajete bio je broj i raspored liva (sandžaka) u pojedinim ejaletima, a ne neki politički ili drugi moment. Osnovno načelo o kome se vodilo računa bilo je da pojedina područja po svom geografskom položaju gravitiraju jedna drugom i da se zadovolje potrebe u pogledu udaljenosti i komunikacija prema središnjem mjestu vilajeta ili liva. Prilikom raspravljanja o novoj upravnoj organizaciji u ministarskom savjetu preovladavalo je mišljenje da je najbitnije da se uprava reformira u smislu njene šire djelatnosti, ekspeditivnosti i modernizacije. Gledišta nekih državnika da se nove upravne jedinice formiraju na drugim osnovama, npr. da se vodi računa o etničkom sastavu i o ekonomskim uslovima pojedinih područja, nisu dobila dovoljnu podršku, jer nosioci osmanske vlasti po svoj prilici nisu ni pomišljali na bilo kakve ustupke koji bi pogodovali izdvajanjima i grupisanjima pojedinih oblasti na etničkim osnovama. Osmanski državnici su dobro znali da bi taj princip mogao najprije dovesti u pitanje integritet države, čega su se najviše bojali, pa su to načelo ignorirali gdje god su mogli.[14]

Prema članu 81 Ustavnog zakona Bosanskog vilajeta, vrhovnu upravu u Vilajetu imala je vilajetska vlada, koja je bila „izborno upravno tijelo," a činili su je načelnik pravosuđa, upravitelj vilajetske finansije, mehtubdžija, sekretari građanskog kriminalnog suda, muftija, kadija i "poglavice muslimanskih vjeroispovijedi", koji stanuju u glavnom mjestu vilajetskom, na čijem čelu je bio valija kao njen predsjednik.[15] Valija je bio rukovodilac građansko-upravnih, finansijskih i

13 Razlikuju se podaci o datumu proglašenja Vilajeta Bosna. Prema arhivskoj građi bečkog arhiva, na koju se poziva G. Šljivo, stoji da: „potpukovnik Jovanović Mensdorfu piše da je svečano objavljivanje fermana kojim se od pokrajine Bosna, Hercegovina i Novog Pazara konstituiše novi Vilajet Bosna pod namjesništvom Šerif Osman-paše pročitan 11. juna 1865". G. Šljivo, *Bosna i Hercegovina*, 243; Ahmed S. Aličić, *Uređenje Bosanskog ejaleta od 1789. do 1878. godine*, Orijentalni institut u Sarajevu, Posebna izdanja, XI, Sarajevo 1983., 82. (Dalje: A. S. Aličić, Uređenje Bosanskog ejaleta). Autor piše da je 13. maja 1865. godine objavljen carski ferman, kojim se i Bosanski ejalet pretvara u Bosanski vilajet; V. Skarić, *Sarajevo i njegova okolina*, 224. U Sarajevo je 10. juna 1865. stigao zakon o reorganizaciji uprave sa propratnim fermanom, a pročitao ga je Jusuf Akif-efendija; S. S. Muvekkit piše da je najprije formiran Dunavski vilajet, i o tome je izdana nizamnama, a onda je za Bosanski ejalet objavljena 13. maja 1865. godine. Nizamnama je stigla u petak, 27. maja 1865., da bi sultanov ferman bio objavljen, a pročitao ga je sarajevski kadija na Musalli, Jusuf Agah-efendija; Ruski konzul Ščilepnikov u svom Izvještaju navodi da je sultanski ferman o formiranju Bosanskog vilajeta stigao u Sarajevo „26. maja (7. juna), a svečano čitanje će biti obavljeno 30. maja". Ibrahim Tepić, *Bosna i Hercegovina u ruskim izvorima (1856.–1878.)*, Sarajevo 1988., 96; Usporedi: A. S. Aličić, *Uredba o organizaciji vilajeta*, 219–237.

14 A. S. Aličić, *Uredba o organizaciji vilajeta*, 219; S. S. Muvekkit, *Povijest Bosne*, 1114–1121; A. S. Aličić, *Uređenje Bosanskog ejaleta*, 82; I. Ortayli, *Upravno uređenje*, 343–358.

15 Ovaj odbor birao je iz spiskova sviju stanovnika vilajetskih, triput toliko kandidata za članove administrativnog savjeta i građanskog suda vilajetskog, koliko oba ta tjela članova imaju. Samo

političkih poslova u Vilajetu. Njemu je bilo povjereno odobravanje važnijih odluka sudova. On je bio dužan da osigura i štiti prava svih podanika Vilajeta, bez obzira na vjersku pripadnost, i u tom smislu da štiti svakog pojedinca od nasilja i nepravdi. Valiju je, kao i dotada, postavljao sultan i o tome izdavao ferman.[16] U vilajetima je uspostavljen i vilajetski kazneni sud.[17]

U svakom vilajetu, shodno Uredbi o organizaciji vilajetske uprave, obrazovano je Opće vilajetsko vijeće, u koje je svaki sandžak delegirao četiri predstavnika, od kojih su dvojica muslimani i dvojica nemuslimani. Opće vilajetsko vijeće je bilo dužno da se sastaje na vijećanje jednom godišnje, uz prisustvo predstavnika svakog sandžaka.[18] Vijeće je razmatralo skoro sva pitanja koja su se ticala vilajeta,

onakove osobe mogu biti za to izbrane, koje su otomanski podanici, koji plaćaju najmanje pet stotina groša godišnjeg poreza, i koji uživaju obšte poštovanje i uvaženje u vilajetu; pri tom moraju biti i pismeni. Sa spiscima osoba birajućim odborom centralnog mjesta kandidiranih, opravljenim u sandžačka mjesta radi izbora, postupaće se onako isto, kao što se postupa i pri izboru članova za savjete i sudove sandžačke i okružne. Izborni akt u glavnome mjestu sandžakskom na osnovu usmenog postupka zaključeni, ima se podnijeti valiji, koji će imena po propisu izbranih lica poslati u Istanbul Porti. Potvrđenja tog izbora bivaju vezirskim pismima. Bosanski vjestnik, br. 10, od 11. 06. 1866.

16 U prvo Upravno vijeće su tako ulazili: valija Šerif Osman-paša, muhasebedžija Mehmed Vejsi-efendija, mektubdžija Teufik-beg, inspektor sudova Mehmed Kamil-efendija, referent za politička pitanja Ali-beg, te birani članovi: Muhamed-paša, Salih Redžai-efendija, Ahmed Asim--beg, Jeftanović Manojlo-efendija, Ivo-efendija i Isak-efendija. U Velikom vijeću su još bili predstavnici vjerskog života nemuslimana: pravoslavni mitropolit Anatius-efendija, katolik fra Grga Martić i jevrejski hamam Avram-efendija. Članovi Upravnog vijeća su morali biti podanici Osmanskog carstva, plaćati porez najmanje od 500 groša godišnje, biti ispravnog ponašanja, te ljudi koji uživaju ugled i koji su pismeni. A. S. Aličić, Uređenje Bosanskog ejaleta, 93-102; S. S. H. Muvekkit, Povijest Bosne, 1116.

17 Glavni kaznitelni sud vilajetski (Medžlizi-đebiri-džinajet), postojeći u Sarajevu, ima pregledati djelovanje drugostepenih kaznitelnih sudova sandžakskih, o kojemu ima od ovih biti izvješten. Isti rješava i o apelatama, od partaja shodno zakonu podnešenim mu. Predsjedatelj je glavnome ovome kriminalnome sudu sam načelnik pravosuđa, a članovi su mu šest građana, trojice musulumanske, trojice ne musulumanske vjeroispovjedi. Članovi bivaju birani po propisu ovoga zakona opredjelenom. Presude, izrečene glavnim kaznitelnim sudom na osnovu usmenog postupka i snabdjeveni s podpisima načelnika pravosuđa i članovima kaznitelnog suda, imaju biti podnešene Valiji na potvrđenje i izvršenje. Ali Valija može samo do njekog izvjesnog stepena kriminalne presude potvrditi; one pak, kojih potvrđenje bi prekoračilo punomoćije dato Valiji, imaju se podneti centralnoj carskoj vladi na potvrđenje.
Glavni trgovački sud. U Sarajevu kao u centralnom vilajetskom mjestu ustanovljen je viši trgovački sud s poosobnim predsjednikom i više članova. Ovaj sud, ustrojen po propisu trgovačkog zakonika, ima da rješava na osnovu postojećih o tome pravila sve one pravne poslove, koji su odnosnim zakonom njemu opredjeleni. Isti je i apelacionalni trgovački sud u parnicama, koje mu dolaze od trgovačkih sudova sandžakskih. Bosanski vjestnik, br. 5, od 07. 05. 1866.

18 Četiri savjetnika iz okružija svakoga sandžaka sastaju se u glavnom mjestu sandžakskom na mjesec dana pre, neg što će biti svake godine sazvato zemaljsko vjeće, radi izbora zastupnika na zemaljskom vjeću. Skupljeni okružni savjetnici biraju iz spiskova sviju sandžakskih stanovnika, ma oni stanovali kud mu drago u okružiju, ali lica koja moraju imati propisanu sposobnost, da mogu biti zastupnici na zemaljskom vjeću. Izbrani zastupnici imaju odlaziti u centralno mjesto vilajetsko, kako ih bude na to pozvao kajmakam. Savjetnici okružni, koji su se skupili u glavnome mjestu sandžakskom radi izbora zemaljskih zastupnika, imaju dužnost tim zastupnicima saobštavati potrebe i tegobe pojedinih okružija u obziru na javne poslove, poljodjeljstvo, trgovinu i podobne stvari, kako bi mogli iste propisanim posredovanjem valije zemaljskome vjeću predložiti i odkloniti ih. Član 82 Ustavnog zakona Vilajeta bosanskog. *Bosanski vjestnik*, br. 10, od 11. 06. 1866.; V. Skarić, *Sarajevo i njegova okolina*, 224.

bilo na plenarnim sjednicama ili u komisijama. Sličnu vilajetskoj administrativnoj upravi imali su i sandžaci ili live.[19] Na čelu live nalazio se kajmakam, naziv koji je uveden u vrijeme Omer Lutfi-paše.[20] Navedeni naziv se upotrebljavao zvanično do 1867. godine, kada je zamijenjen starim nazivom mutesarif, koji se upotrebljavao kao termin za upravnika sandžaka sve do Omer Lutfi-paše.[21]

Live su se dalje dijelile na kaze (srezove). Starješine kaza nazivali su se mudiri, a od 1867. godine kajmakami, jer je od te godine naziv mudir označavao upravnika nahije, koji se dotad zvao zabit. Iako nahije nisu bile obuhvaćene reorganizacijom vilajeta 1865. godine, one su i dalje postojale, tako da su od 1865. do 1878. godine u Bosanskom vilajetu bile 44 nahije.[22] Poslije tanzimata, osmanska uprava organizirala se, od najviše do najniže upravne jedinice, na slijedeći način: vilajet, liva, kadiluk, nahija i selo.[23] Svaka je viša jedinica u ovoj hijerarhiji strogo i efikasno kontrolisala sve odluke i njihovo provođenje u nižoj jedinici, pa su osmanski valije imali poziciju predstavnika države sa „aristokratskim nadležnostima".[24]

U reorganiziranju Bosanskog vilajeta posebno aktivan bio je Šerif Osman--paša, posljednji veliki bosanski namjesnik. On je za svoje uprave tokom 60-ih godina 19. stoljeća prilično odlučno nastojao izvesti Bosnu na put građanskog razvitka, kako u privrednom tako i administrativno-političkom pogledu.[25]

O valiji Šerif Osman-paši, dopisnik Narodnih novina iz Sarajeva je pisao kako je on već pet-šest godina upravljao Bosnom, pa je u njoj „doista više promienio, nego sve paše prije njega." On je "uredio sudove, medžlise, kajmakamije, mudirije, prisilio Bošnjake u nizame, svuda uveo u „službene poslove osmanlijski jezik i pismo arapsko", a sa činovnicima je strogo postupao. Rado je primao tužbe i redovno ih rješavao, a „pokazao se pojedinim iz raje dobar"[26]. I pruski konzul

19 A. S. Aličić, *Uređenje Bosanskog ejaleta*, 105-128; P. Mitrović, H. Kreševljaković, *Izvještaji italijanskog konzulata*, 91–94. Bosanski vilajet je podijeljen na sedam sandžaka, na čelu sa kajmakamima. Sandžaci su podijeljeni na kaze, na čelu sa mudirom, kaze na općine, na čelu sa dva muhtara, jednim hrišćaninom i jednim muslimanom. Sudski i administrativni organi bili su odvojeni.

20 O Bosanskom ejaletu u vrijeme Omer Lutfi-paše vidi više u: Galib Šljivo, *Bosna i Hercegovina 1849.–1853.*, Banjaluka 1990.; Galib Šljivo, *Omer Lutfi-paša u Bosni i Hercegovini 1850.-1852*., drugo izdanje, Tešanj 2007.

21 *Bosanski vjestnik*, br. 4-10, 1866; *Bosna,* br. 55 od 24. juna 1867; V. Skarić, *Sarajevo i njegova okolina*, 224-227; Hamdija Kreševljaković, *Menafi sanduci*, Sarajevo 1942.; A. S. Aličić, *Uređenje Bosanskog ejaleta*, 84; G. Šljivo, *Bosna i Hercegovina*, 345–348.

22 A. S. Aličić, *Uređenje Bosanskog ejaleta*, 105–128; P. Mitrović, H. Kreševljaković, *Izvještaji italijanskog konzulata u Sarajevu,* 91–94.

23 U svakom selu imaju se izbrati po dva muhtara od svake obštine, po propisu u istom odjelenju izloženom. Obštine pak, koje imaju manje od dvadeset kuća, mogu samo po jednog muhtara izabrati. Muhtari su u njihovim selima praviteljstveni organi za naplaćivanje poreza i za druge administrativne i policajne poslove. Isti vrše i ostale obštinske, njima prinadležeće dužnosti. Muhtarima podčinjeni su obštinski služitelji kao što su beg-džije, kurundžije i, s kojima oni raspolažu po propisu osobitog pravila. Svaki carski podanik, imajući osamnajst godina i samostalnu vlastitost u svojoj obštini, i ako plaća godišnje najmanje pedeset groša poreza, imade pri izboru muhtara i starješina svoje obštine pravo glasanja. *Bosanski vjestnik*, br. 8, od 28. 05. 1866.

24 I. Ortayli, *Upravno uređenje*, 376.

25 Mustafa Imamović, *Historija Bošnjaka*, str. 341; Noel Malcolm, *Povijest Bosne*. Kratki pregled, Zagreb–Sarajevo 1995., 174.

26 *Narodne novine*, 1. travnja 1865.

Blau, izvještava da je Šerif Osman-paša upravljanjem ovim vilajetom od preko sedam godina više doprinio razvoju ove provincije nego što su to činile valije stotine godina prije njega.[27]

Šerif Osman-paša je pokušavao da administraciju sredi, ali je to teško bilo provesti za kratko vrijeme i sa činovnicima naviklim na drugi način rada. Jer, kako piše onovremena štampa, nova organizacija vilajeta je možda iznenadila najveći dio činovnika, koji se u početku nisu mogli snaći, ili su iz neznanja ili nesposobnosti pokušavali da nastave raditi po ranijem načinu rješavanja državnih poslova, ali je brže, nego što je to bila praksa kod prethodnih reformi, provođena od najviših do najnižih državnih institucija.[28]

Naime, namjera je bila da se novom organizacijom uredi bolje i efikasnije upravljanje, pa je povećan broj činovnika, osigurane im veće plate, povećani troškovi administracije. Istovremeno su zadržani „stari nesposobni činovnici, produžena važnost ranijih zakona koji su bili doneseni za raniju administraciju", pa je, onda, upravljanje nastavljeno po starom. Činjenica je da je Uzvišena porta otvorila nova radna mjesta, koja je bogato opremila, ali nije uspjela da u njih ulije novi duh, da, istovremeno, uredi i provede nove zakone. „U Bosanskom vilajetu se previše odvajalo za pisanje, ali je sve ostalo po starom." Tako je nova administracija vilajeta za osmansku vladu postala izvor novih neprilika, jer su viškovi zemaljskih prihoda presahli, a o novim se nije na vrijeme ni mislilo.[29]

O provođenju reformi izvještavao je i konzul Kraljevine Pruske dr. Otto Blau. On je redovno pratio administrativne promjene i o tome podnosio redovne izvještaje. U jednom od izvještaja on navodi: Činovnici Vilajeta Bosna, ne računajući dva-tri izuzetka, nisu rođeni u Bosni, nego potječu iz drugih dijelova Carstva, većinom iz: Bugarske, Albanije, Rumelije i Anadolije, dakle, oni su stranci u Vilajetu Bosna. Očevidno da se Uzvišena porta nije odlučila na to da na visoka upravna mjesta postavlja domaće stanovnike, kako izgleda, zbog njihovog ugleda i utjecaja na stanovništvo vilajeta. Tako je za mutesarifa live Zvornik bio postavljen sin Šerif Osman-paše Reuf-paša. Da li je taj princip dobar, kad se ima u vidu budućnost Vilajeta, u to je posumnjao pruski konzul. Privremeno, zaključio je on, osmanska vlada je, možda, imala neku dobit jer je, postavljajući sebi odane ljude, ona uspostavljala mrežu utjecajnih činovnika koji su joj potpuno u volji, ali za Vilajet, u kojem se guši napredovanje domaćih ljudi, ne može imati nikakvu prednost.[30]

Uporedo sa uvođenjem novog administrativnog uređenja, počelo je razvijanje i drugih oblika savremenijeg kulturnog izražaja. Tako je na poziv Šerif Osman-paše štampar Ignjat Sopron prenio svoju štampariju iz Zemuna u Sarajevo i otpočeo štamparsku djelatnost u Bosanskom vilajetu.[31]

27 *Narodne novine*, 13. veljače 1867., I dopisnik Napredka iz Sarajeva potvrđuje da u Bosni vlada mir. „Glas, da su u Bosni neke proklamacije izišle, što nam ga vaš list donese, i da istom što nije buna buknula bila, pričinio je, da se Turci spremaju jako (...)".

28 G. Šljivo, Bosna i Hercegovina, 366-367.

29 Berislav Gavranović, *Bosna i Hercegovina od 1852.-1870. godine*, Naučno društvo NR Bosne i Hercegovine, Građa, knj. IV, Odjeljenje istorisko-filoloških nauka, knj. 2, Sarajevo 1956, 328, 329.

30 G. Šljivo, *Bosna i Hercegovina*, 436–440.

31 Đorđe Pejanović, *Štampa Bosne i Hercegovine 1850.–1941.*, Sarajevo 1949., 10–11.

Nedugo nakon toga, iz štamparije su izašli i prvi bosanskohercegovački listovi: Bosanski vjestnik, Bosna i drugi. U prvom broju Bosanskog vjestnika, (četvrtak, 7. aprila 1866.,) navedeno je da nova organizacija Vilajeta odgovara politici i teoriji o autonomiji. Zatim je navedeno slijedeće: „Bosna je imala svagda autonomiju koja joj je dolazila iz prošlosti, koja je izražavala historijsko pravo ove zemlje. Ali nekadašnja autonomija bosanska nije bila po propisu razumnopravne teorije, ona se zasnivala na feudalizmu, na pojmima srednjega vijeka, i bila je zanemarena, škodila je i ugušivala prirodni razvitak zemlje. Danas je vidimo ustrojenu na temelju, koji zahtijeva zdravi razum i državna uspješnost. Autonomija je dakle dragocjenost i naroda i države, cvijet, koji valja njegovati, i koji će još ljepše plodove prinositi".[32]

Ustavni zakon Vilajeta bosanskog bila je posljednja osmanska uredba koja se bavila administrativnom organizacijom Bosne, ali ne na etničkoj osnovi, nego na temeljima ranijeg iskustva ili, kako piše Bosanski vjestnik "zdravom razumu i državnoj uspješnosti".[33] Prema toj uredbi, Bosanski vilajet činilo je sedam sandžaka: Bihaćki, Travnički, Banjalučki, Sarajevski, Hercegovački sa sjedištem u Mostaru, Zvornički sa sjedištem u Donjoj Tuzli i Novopazarski sa sjedištem u Sjenici.[34]

Ovako uspostavljeno administrativno uređenje ostat će do 1877., kada su Osmanlije iz sastava Bosanskog vilajeta izdvojile Novopazarski sandžak i pripojile ga novoformiranom Kosovskom vilajetu.[35] Dakle, Bosna je u vrijeme održavanja Berlinskog kongresa, u ljeto 1878. godine, u svome sastavu imala šest naprijed navedenih sandžaka.[36]

Nakon okupacije Austro-Ugarska je preuzela zatečenu administrativno-upravnu strukturu, s tim što je Bosna vilajet postao Reichsland, kajmekamluci su postali okruzi: Sarajevski, Travnički, Bihaćki, Mostarski, Tuzlanski i Banjalučki. Kaze su pretvorene u kotare, a mudirluci (nahije) u kotarske ispostave. Grad Sarajevo je činio posebno upravno područje. U cijelosti, prostor Bosne i Hercegovine je bio podijeljen na 6 okruga, 54 kotara i 23 kotarske ispostave.[37] Sa ovakvom teritori-

32 *Bosanski vjestnik*, 7. aprila 1866.

33 *Bosanski vjestnik*, 7. aprila 1866.

34 Hazim Šabanović, *Bosanski pašaluk. Postanak i upravna podjela*, Naučno društvo NR Bosne i Hercegovine, Djela, knj. XIV, Odjeljenje istorisko-filoloških nauka, knj. 10, Sarajevo 1959., 96–97.

35 *Bosna*, br. 554 od 4. februara 1877.

36 Članom XXV Berlinskog ugovora Austro-Ugarskoj je dat mandat da privremeno okupira Bosnu i Hercegovinu, ali je priznat sultanov suverenitet nad ovom zemljom i 21. aprila 1879. godine potpisan je sporazum između Austro-Ugarske i Osmanskog carstva, kojim se ukida privremeni karakter austrougarske okupacije i ona prelazi u zaposjedanje Bosne i Hercegovine na neodređeno vrijeme. Ovim sporazumom ponovo je potvrđeno sultanovo suvereno pravo, ali je položaj Bosne i Hercegovine ostao neodređen sve do proglašenja aneksije 1908. godine. Naročita prava ingerencije u "okupacionom području" Austro-Ugarska je dobila Zakonom od 20. decembra 1879. godine, kojim je Bosna i Hercegovina uključena u carinsko područje Monarhije. Ovim zakonom vlade Austrije i Ugarske su, putem uprave u Bosni i Hercegovini, obezbjeđivale profite svojim kapitalistima i time onemogućavale samostalni privredni razvitak okupiranog područja, a što je imalo odraza na promjene u bosanskohercegovačkom društvu. Grgur Jakšić, *Bosna i Hercegovina na Berlinskom kongresu*, Beograd 1955., str. 64–65; Mihovil Mandić, *Povijest okupacije Bosne i Hercegovine (1878.)*, "Matica Hrvatska", Zagreb 1910.

37 Iljas Hadžibegović, Mustafa Imamović, "Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine", *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, 2. izdanje,

jalnom podjelom Bosnu i Hercegovinu je zateklo stvaranje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1929. Kraljevina Jugoslavija) 1. decembra 1918. godine.

Bosna i Hercegovina je, zahvaljujući članu 135. Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, koji je donesen 28. juna 1921. (tzv. Vidovdanski ustav), uspjela osigurati teritorijalni integritet sa šest okruga u svojim historijskim granicama koje je utvrdio Berlinski kongres 1878. Vidovdanskim ustavom propisana je unutrašnja podjela Kraljevine SHS na oblasti, okruge, srezove i općine.[38] Ista je ozvaničena donošenjem Zakona o oblasnoj i sreskoj samoupravi (26. april 1922.) kojim je država (Kraljevina SHS) podijeljena na 33 oblasti. Dotadašnji okruzi u Bosni i Hercegovini su, u skladu s članom 135 Vidovdanskog ustava, automatski postali oblasti: Tuzlanska, Sarajevska, Mostarska, Banjalučka, Travnička i Bihaćka. Ovakva podjela se neće mijenjati sve do zavođenja režima šestojanuarske diktature.

Zakonom o nazivu i podjeli države na upravna područja (3. oktobar 1929.) administrativno-teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine je u potpunosti izmijenjeno. Umjesto na 33 oblasti, Kraljevina Jugoslavija je podijeljena na 9 banovina, koje su se dalje dijelile na srezove i općine. Polazeći sa pozicija državnog centralizma i nacionalnog unitarizma, a protivno interesima i demokratskim težnjama naroda, teritorij Bosne i Hercegovine je rasparčan i uključen u sastav četiri banovine: Drinska, koja je imala sjedište u Sarajevu; Vrbaska, sa sjedištem u Banjoj Luci; Primorska, čije je sjedište bilo u Splitu, i Zetska banovina, sa sjedištem na Cetinju. Sve ove promjene su potvrđene Oktroisanim ustavom 1931. godine.[39]

Dalje cijepanje (rastakanje) teritorije Bosne i Hercegovine nastavljeno je sporazumom Cvetković – Maček[40] i obrazovanjem Banovine Hrvatske, u koju je uključeno 13 srezova iz Bosne i Hercegovine (Brčko, Bugojno, Derventa, Duvno, Fojnica, Gradačac, Konjic, Livno, Ljubuški, Mostar, Prozor, Stolac i Travnik). Iako je ovim sporazumom trebalo riješiti tzv. hrvatsko pitanje, njime nisu bili zadovoljni ni srpski niti hrvatski politički krugovi. Mnoga pitanja, posebno teritorijalna, i dalje su bila otvorena, sa tendencijom rješenja na štetu Bosne i Hercegovine. Njihovo dalje rješavanje prekinuto je izbijanjem Drugoga svjetskog rata i kapitulacijom Kraljevine Jugoslavije.

Prije nego što je i završena okupacija Kraljevine Jugoslavije, pod okriljem Njemačke i Italije proglašena je Nezavisna država Hrvatska (NDH), 10. aprila 1941. godine, u koju je uključen teritorij Bosne i Hercegovine.[41] Nakon uspostave

Sarajevo 1998., 230–231.

38 Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Zagreb 1921., 48. U članu 135 Ustava između ostalog stoji: " (…) Zakonom o razgraničenju oblasti, Bosna i Hercegovina će se razdeliti u oblasti u svojim sadanjim granicama. Dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti (…)"; Tekst Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca vidi – u: Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslavija 1918.–1988*. Tematska zbirka dokumenata, Beograd 1988., 191–196; Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januara 1921. godine, Sarajevo 1932.

39 Nedim Šarac, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine, sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Sarajevo 1975., 276–280.

40 Vidi: Ljubo Boban, *Sporazum Cvetković – Maček*, Beograd 1965.

41 Vidi: Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941.–1945.*, Zagreb 1977.; Širu bibliografiju sadrže radovi: Rasim Hurem, "*Naša istoriografija o Bosni i Hercegovini 1941.–1945.*". Savjetovanje o istoriografiji Bosne i Hercegovine (1945.–1982.), Sarajevo, 11. i 12. februar 1982. godine. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Posebna izdanja,

ustaške vlasti u NDH, izvršena je administrativno-teritorijalna podjela na župe, kotare i općine. Teritorij Bosne i Hercegovine je podijeljen na 6 velikih župa: Vrhbosna, sa sjedištem u Sarajevu, Usora i Soli, sa sjedištem u Tuzli, Glaž, Pliva i Rama, čije je sjedište bilo u Travniku, Sana i Luka imale su sjedište u Banjoj Luci, Krbava i Psat, sa sjedištem u Bihaću i Hum, sa sjedištem u Mostaru. Podjela je izvršena tako da su pojedine župe potpuno presijecale granicu Bosne i Hercegovine, dok su neki dijelovi pripojeni župama koje su imale sjedište izvan Bosne i Hercegovine. Najveći dio teritorije sjeveroistočne Bosne (tuzlanska oblast) koja je obuhvatala 8 srezova: tuzlanski, zvornički, kladanjski, maglajski, gračanički, dobojski, tešanjski i teslićki, te 44 općine, uključen je u župu Usora i Soli sa sjedištem u Tuzli. Vlasenički i Srebrenički srez pripadali su župi Vrhbosna, a Derventa, Gradačac, Bijeljina i Brčko bili su uključeni u župu Posavlje, sa sjedištem u Slavonskom Brodu. Ovakva podjela je ostala sve do konačnog sloma fašističkih sila i njihovog ustaškog režima u NDH.[42]

U toku NOB-a stvorena je DFJ, u kojoj je Bosna i Hercegovina stekla status ravnopravne federalne jedinice. Opredjeljenje o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu potvrđeno je odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, čime je Bosna i Hercegovina dobila svoje teritorijalno jedinstvo, posljednji put prekinuto zavođenjem šestojanuarske diktature i Sporazumom Cvetković – Maček. Iako je tokom trajanja NOR-a inicirano pitanje teritorijalnog ustrojstva Bosne i Hercegovine (odluka ZAVNOBiH-a u Sanskom Mostu o ustrojstvu i radu NOO-a i NO skupština u Federalnoj Bosni i Hercegovini), konačnu odluku o tome donijelo je Predsjedništvo Narodne skupštine Bosne i Hercegovine u Sarajevu 16. augusta 1945. godine.[43]

Naime, Predsjedništvo Narodne skupštine Bosne i Hercegovine donijelo je Zakon o teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih narodnih odbora. Ovim zakonom je Bosna i Hercegovina podijeljena na 7 okruga, 77 srezova i 1.280 područja mjesnih narodnih odbora.[44] Grad Sarajevo izdvojen je u posebno područje narodne vlasti i podijeljen na rejone. Osim toga, u samostalna područja narodne vlasti izdvojeni su i gradovi: Banja Luka, Bihać, Mostar, Travnik, Tuzla, Bijeljina, Brčko, Zenica.

Novi Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne republike (NR) Bosne i Hercegovine donijela je Narodna skupština, a proglasilo Predsjedništvo Prezidijuma Narodne skupštine 19. aprila 1949. godine.[45] U članu 1 pomenutog Zakona stoji da se na teritoriji NR Bosne i Hercegovine obrazuju 4 oblasti: Banja-

Knjiga LXV, Odjeljenje društvenih nauka, Knjiga 12, Sarajevo 1983., 85–113; Rasim Hurem, Seka Brkljača, "*Historiografska literatura o Bosni i Hercegovini u Drugom svjetskom ratu objavljena nakon 1980. godine u zemlji i inostranstvu*", Prilozi, 29, Sarajevo 2000., 141–161

42 Enver Redžić, *Bosna i Hercegovina u Drugom svjetskom ratu*, Sarajevo 1998.; Grupa autora, Prilozi za istoriju KPJ/SKJ Tuzla, Tuzla 1986., 152.

43 *ZAVNOBIH, Dokumenti 1943.–1944.*, knj. I, Sarajevo 1968.; ZAVNOBIH, Dokumenti 1945., knj. II, Sarajevo 1968.

44 Zakon o teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih narodnih odbora. Uredba o određivanju područja narodnih odbora i ustanovljenju sjedišta mjesnih narodnih odbora (Uredili: Vladimir Čaldarević, Fadil Imamović, Mustafa Kamarić), *Sarajevo 1945.*, 5–8; *Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine* (dalje: Sl. list F BiH), br. 11, god. I, od 18. augusta 1945.

45 *Sl. list NR BiH*, br. 16, god. V, od 21. aprila 1949., 141.

lučka, Mostarska, Sarajevska i Tuzlanska. Takođe je određeno da se grad Sarajevo, kao glavni grad, izdvaja iz Sarajevske oblasti i obrazuje posebnu jedinicu. Iako dalja podjela Zakonom nije definisana, iz teksta se može vidjeti da se oblasti dalje dijele na srezove i gradove.

Granice između pojedinih administrativnih jedinica definisane su naredne 1950. godine novim Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine. Njime je određeno da se teritorij Bosne i Hercegovine dijeli na oblasti, srezove, gradove, rejone, gradska naselja i područja mjesnih narodnih odbora. Kada su u pitanju oblasti, srezovi i gradovi, Zakon ne donosi neke velike promjene. Broj oblasti je ostao isti, s tom razlikom što je u Mostarskoj oblasti uveden Posuški srez i Livno kao novo gradsko područje, a u Sarajevskoj oblasti je ukinut Fojnički srez a uveden Kiseljački. Zakonom su, dalje, određeni gradovi kao posebne administrativno-teritorijalne cjeline, gradska naselja po pojedinim srezovima u okviru oblasti i područja mjesnih narodnih odbora, sa tačno utvrđenim granicama između pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica.[46]

Ovakva podjela je ostala na snazi do početka maja 1952. godine. Zakonom o podjeli teritorije NR Bosne i Hercegovine, kojeg je donijela i proglasila Narodna skupština, ukidaju se oblasti a Bosna i Hercegovina se dijeli na srezove, gradove i općine. Ovom novom podjelom uspostavljeno je 66 srezova, 5 gradova, 418 općina, od kojih su 53 gradske općine.[47]

46 *Sl. list NR BiH*, br. 10, god. VI, od 9. marta 1950., 77–230.
47 *Sl. list NR BiH*, br. 11, god. VIII, od 5. maja 1952., 69–87.

ZAKLJUČAK

Na osnovu naprijed iznesenih činjenica može se zaključiti slijedeće:

Ustavni zakon Bosanskog vilajeta predstavlja početak bosansko–hercegovačke ustavnosti i preteča je austrougarskom Štatutu za Bosnu i Hercegovinu, napisanom 45 godina poslije. Navedenim Ustavnim zakonom, a na osnovu stečenog iskustva (ne na etničkim osnovama) izvršeno je unutrašnje uređenje i organizacija Vilajeta Bosna, koja će ostati na snazi i poslije osmanske vladavine.

Naime, ulaskom u Bosnu i Hercegovinu, na osnovu člana 25. Berlinskog ugovora, Austro-Ugarska monarhija je uspostavila svoju upravu i zadržala postojeću administrativnu podjelu na sandžake koje je nazvala okruzima.

Okruzi u Bosni i Hercegovini su nastavili da funkcioniraju i u vrijeme nove države, Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a što je potvrđeno članom 135 Vidovdanskog ustava. Ako se zanemare administrativne podjele u vrijeme diktature kralja Aleksandra Karađorđevića 1929. i velikodržavne kombinatorike srbijanskih i hrvatskih političara 1939. pred izbijanje Drugog svjetskog rata, može se reći da je Bosna i Hercegovina uspjela sačuvati svoje historijske granice, koje se od Karlovačkog mira 1699. nisu bitnije mijenjale. Poslije oslobođenja Bosne i Hercegovine, krajem 1945., donesen je zakon o novoj teritorijalnoj podjeli.

Zadržana je podjela iz vremena osmanske uprave 1864., koju je preuzela i austrougarska uprava, a potom i uprava Kraljevine SHS, s tim što je dodat još sedmi Dobojski okrug. Tako je Bosna i Hercegovina 1945. imala sedam okruga: Bihaćki, Banjalučki, Travnički, Mostarski, Sarajevski, Tuzlanski i Dobojski. Ova podjela na sedam okruga zadržala se do aprila 1949., kada je uslijedilo donošenje novog zakona o administrativnoj podjeli BiH na četiri oblasti: Banjalučku, Sarajevsku, Mostarsku i Tuzlansku. Ovakva podjela ostala je na snazi do početka maja 1952., kada je na osnovu Zakonom o podjeli teritorije Bosne i Hercegovine Bosna i Hercegovina podijeljena na srezove, gradove i općine.

U kontekstu pokušaja i nastojanja da se Bosna i Hercegovina, koju neki nazivaju "dejtonska", učini funkcionalnom i održivom, vodeći pricipi bi trebali biti tradicija i zdrav razum, a ne etnički kriterij. U tome bi neka od funkcionalnih uređenja iz prošlosti mogla da posluže kao dobar osnov, a historija bi bila magistra vitae.

Dr. sc. Dževad Drino, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

KOMPARATIVNA ANALIZA USTAVNO-PRAVNIH RJEŠENJA AUSTRO–UGARSKE I ZEMALJSKI USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Na početku bih želio zahvaliti organizatoru na ideji i organizaciji ovog naučnog skupa, jer uvidom u dosadašnje naučne skupove o ovom značajnom periodu razvitka BiH, vidljivo je da su bili organizovani:

- *Naučni skup u povodu 100-godišnjice ustanka u BiH 1875.–1878. (Sarajevo 1977.);*
- *Otpor austro-ugarskoj okupaciji BiH 1878. (Sarajevo 1979.);*
- *Naučni skup posvećen 80-godišnjici aneksije BiH (Sarajevo 1988.).*

Također sam obaviješten, od kolege docenta Edina Mutapčića, da je Univerzitet u Beču, pod rukovođenjem profesora Thomasa Simona, ove godine organizovao simpozij u povodu 100 - godišnjice bosanskog ustava, dok je kod nas okrugli sto održan u organizaciji Instituta za historiju iz Sarajeva, pod rukovođenjem Husnije Kamberovića. Ova aktivnost Pravnog fakulteta Univerziteta u Tuzli je tim značajnija što je već odavno bosanskohercegovačka historiografija, pa i pravna nauka, utvrdila potrebu daljih istraživanja, pogotovo dvije najznačajnije pravne institucije ovoga perioda – Zemaljskog ustava za BiH i Bosanskog sabora.[1]

Također osjećam potrebu zahvaliti se mom kolegi, bečkom doktorantu Zlatanu Meškiću, koji mi je pomogao iznalaženjem i prevođenjem savremene austrijske pravnohistorijske literature, bez koje ova komparativna analiza ne bi bila moguća.

Profesor Mustafa Imamović, u uvodnoj studiji, uz fototipsko izdanje Bosanskog ustava iz 1910.g., navodi da ustanovljavanjem Sabora, Zemaljskog savjeta, kotarskih vijeća i građanskih sloboda, Bosna i Hercegovina dobiva novi okvir građanskog političkog života, do tada nezabilježen na ovim prostorima. Međutim, upoređen sa istovremenim ustavnim poveljama u novim krunskim zemljama Habsburške carevine, Moravskoj 1906. i Bukovini 1910. g., on je veoma zaostajao, naročito u pogledu zakonodavne vlast.[2] Ova Imamovićeva misao bila mi je vodilja da pokušam istražiti kakva su to ustavno-pravna rješenja koja je Austrija, odnosno Austro-Ugarska iznalazila i primjenjivala kao svoj konstitucionalizam u periodu nakon burne 1848. godine, pa do kraja postojanja Monarhije.

1 Šehić, Z., Historiografska literatura o Bosni i Hercegovini u austro-ugarskom periodu, Prilozi Instituta za istoriju u Sarajevu, 29/2000., 117–139. Autor na strani 136 kao buduće zadatke, a koji su bili zapostavljeni u historijskoj nauci, navodi obradu ustava i Bosanskog sabora. Isti stav se nalazi u više radova pravnih povjesničara, ali i Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.

2 Ustav Bosne i Hercegovine – uvodna studija uz reprint izdanje „Bosanski ustav“, “Muslimanski glas“, Sarajevo 1991., 52. Vidi i širu elaboraciju u djelu istoga autora: Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak Bosne i Hercegovine od 1878.–1914. g., Svjetlost, Sarajevo 1976.

I

Habsburška monarhija je utemeljena od niza spojenih političkih cjelina potpuno različitog porijekla koje, na početku, nisu imale skoro nikakvih drugih međusobnih veza osim zajedničkog vladara. Historijski slijed događaja primorao je Monarhiju da odnose između njihovih različitih posjeda sa nivoa personalne unije dignu na nivo organske unije, za što je ostvarenje ovog cilja podrazumijevalo osnivanje institucija, čija bi se nadležnost protezala na sve habsburške zemlje. Historija Češke je uništena bitkom kod Bele planine 1620. g., nakon čega dolazi do integrisanja austro-češke cjeline, čime Češka postaje nasljedni posjed nalik na njemačke zemlje, pri čemu se dotadašnja češka kancelarija (simbolična predstavka krune svetog Vaclava), integriše sa austrijskom kancelarijom.[3]

Propašću druge opsade Beča 1683. g. i kompromisnim Satmarskim mirom 1711. g., Habsburzi su priznati u Ugarskoj, u kojoj ostavljaju tradicionalni ugarski ustav i privilegije, te, vrlo značajno–sistem županijske i lokalne vlasti. Dok je austro–češki dio, koncem 18. stoljeća uvećan pripajanjem Galicije i dijela Poljske, ugarski dio Monarhije je bio stoljeće i po odvojen od ostatka habsburških zemalja i bio pod osmanskom vlašću, pa su mu oslobođenjem vraćene tradicionalne institucije i privilegije – Pragmatičkom sankcijom iz 1713. g. Skup teritorija kojima je vladala habsburška kuća nikada nije potpuno definisan, 1805. g. Franc II, posljednji „sveti rimski car“, pod pritiskom Napoleonove vojske, sebi daje titulu „car Austrije“–austrijsko carstvo postoji do 1867. g., od kada je Austro-Ugarska. Povjesničari su saglasni, dok je stvaranje Austrije diktirao Napoleon, Austro-Ugarske je Bizmark! Neugarski dio nije nikada dobio poseban naziv, termin „ustavna Austrija“ se javlja znatno kasnije, ali obuhvata zemlje i kraljevstva koji su predstavljeni u Carevinskom vijeću – Rajhsratu.

Višenacionalnost Habsburškog carstva je ona odrednica koja ga izdvaja od svih velikih sila toga doba–najbrojniji narod, Nijemci, 1851. g. ne čini ni ¼ stanovništva (24.8%), 35 miliona stanovnika se dijeli na 11 nacionalnih grupa iz 4 etničke porodice – Nijemci, Mađari, Slaveni, Latini. Slaveni su opet Južni – Slovenci, Hrvati, Srbi, i Sjeverni – Česi, Slovaci, Poljaci i Ukrajinci. U periodu nastanka i razvitka nacionalnih država Evrope, u Monarhiji se vrši klasična podjela na historijske i nehistorijske narode koja je često vještački. Česi, Mađari i Hrvati su imali svoje države, poljski položaj je specifičan, dok Slovaci, Slovenci i Ukrajinci u povijesti nisu formirali državne zajednice. Nacionalna heterogenost – Nijemci i Česi u Češkoj i Moravskoj, Nijemci i Talijani u Tirolu, Nijemci i Slovenci u Koruškoj i Štajerskoj, Poljaci i Ukrajinci u Galiciji. U mnogim provincijama postoje po tri ili četiri nacije – Nijemci, Poljaci i Česi u Šleskoj, Talijani, Hrvati i Srbi u Dalmaciji, Transilvaniji – Mađari, Rumuni, Saksonci, Sikuli, – čini stvarnost tadašnje monarhije.

Religijski pluralizam - uticajni kalvinisti kod Mađara i luterani kod Slovaka, no, ipak je savez dinastije i jezuita porazio nadirući protestantizam u Srednjoj Evropi – pravoslavlje na istoku Monarhije, a dolazak BiH u katoličku monarhiju

3 Izvanredan pogled na češko-bosanske odnose vidi u radu: Kraljačić, T., Mladočesi prema bosanskom pitanju i Kalajevoj upravi u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova sa XVIII naučnog skupa jugoslovensko-češke komisije istoričara, Beograd 1987., 70–75.

vjersku situaciju Carstva čini složenom kao nigdje u tadašnjoj Evropi. Po Alenu Tejloru, Carevina Habsburga je i po karakteru bila jedinstvena – van vremena i van prostora. Čak je i Meternih smatrao da Carevina ne pripada Evropi – „*Azija počinje od Landštase*“[4] – put iz Beča ka Istoku! I posljednji veliki vladar Carstva je svjestan da pripada pogrešnom vijeku. Teodoru Ruzveltu Franc Jozef je rekao: *U meni vidite posljednjeg monarha stare škole*.[5] U takvoj povijesnoj pozadini prelamaju se i različite ideje nacionalizma, jozefinizma, prosvijećenog apsolutizma, neoapsolutizma, romantizma i slavjanofilstva, uz stalnu prisutnost evropskog liberalizma i ideja francuske buržoaske revolucije što čini idejnu i političku pozadinu trajanja Monarhije.

II

Početke unifikacije austrijskog prava stavljamo u vrijeme prosvećenog apsolutizma, kada se donosi 1811. i AGB, međutim ustavni razvitak je danak revolucionarne 1848. g.

Ustavom od 4. marta 1849. g. (ustav iz Kromijerža), ukinuti su feudalni odnosi i izvršena decentralizacija vlasti sam projekat Ustava je pripremio Rajhstag 4. januara 1849., ali dolazi do raspuštanja parlamenta 7. marta, tako da car donosi oktroisani ustav, po kome je sva vlast u rukama suverena. Careva proklamacija od 2. avgusta je suspendovala, ali ne i ukinula ustav – on je ukinut Silvestarskim patentom od 31. decembra 1851. godine.

Gušenjem revolucije i uspostavom bahovog apsolutizma 1851.–1859.g., kao rezultat poraza sa Talijanima ali i slabljenja Monarhije, donosi se ustavni akt - Februarska diploma 1860. g., ali su deklamovana prava znatno sužena Februarskim patentom iz 1861. g.

Nakon decenije apsolutističke vladavine 1849.–59.g., porazima kod Mađente i Solferina, počeo je poluvjekovni proces pregovora između cara i nacionalnih pokreta unutar carstva, da bi poraz kod Sadove donio zaključenje dualizma sa Mađarima u Monarhiji. Dualizam je pravno regulisan zakonom od 21. decembra 1867. g. br. 146 za Austriju, i zakonskim člankom XII od 30. marta 1867. g. za Ugarsku, oba imaju karakter „temeljnih državnih zakona„ i uz njih je doneseno još pet zakona za praktično provođenje (tzv. paktirni zakoni–trgovine, carine, porezi, novac, željeznice).[6] Dok se Ugarska pojavljuje kao homogena jedinstvena država s povijesnim ustavom – zapadni dio Monarhije čini skup 17 krunovina bez zajedničke tradicije, a službeni naziv im je *Kraljevine i zemlje zastupane u Carevinskom vijeću*.[7]

Historijsko ugarsko pravo temeljilo se 1848. g. na nastojanju da se ugarska zemlja (orzsag) pretvori u mađarsku državu (allom), dok sveta kruna sent Ištvana obuhvaća neraskidivo mađarsko državno područje. Prema Pragmatičkoj sankciji iz 1723. g., ono se sastoji od središta–territorrium metroploianum, te pridruženih

4 Tejlor, Dž. P., Habsburška monarhija. Istorija Austrijske carevine i Austro–ugarske, prev. M. Nikolajević, CLIO, Beograd 2001., 10.

5 Ibid, 10.

6 Šarkić S., Opća istorija države i prava, Beograd 2008., 250.

7 Vidi pregled pod nazivom „Austro-Ugarska monarhija, njezin ustav i uprava“, Sarajevski list, br. 140., 27.11.1891. g.

strana–partes adnexae, tj. kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, a nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe od 1868. g. i Rijeke, kao posebnog tijela svete krune.[8]

Dualizam ostaje trajna ustavna odrednica Austro-Ugarske monarhije, sve do njenog ukidanja Ustavom od 1. oktobra 1920. g. Monarh je austrijski car i ugarski kralj – *keisser und kenig*, zajednički poslovi su vojska, finansije i vanjski poslovi, dok su za zakonodavstvo nadležne delegacije od 60 članova, koje su birala oba parlamenta. Dok je državno uređenje austrijskog dijela ustavna monarhija na čelu sa carem, Carevinskim vijećem i vladom – Ugarska ima izraženiji parlamentarizam sa dvodomnim saborom i ograničenom autonomijom hrvatskih krajeva.

U takav pravni sistem Monarhije, odlukama Berlinskog kongresa ulazi i Bosna i Hercegovina.

III

Nakon što je na Berlinskom kongresu ministar Andraši izvršio „kvadraturu kruga" (austro-ugarska uprava u Bosni i i Hercegovini, kao sastavnom dijelu Osmanskog carstva),[9] Bosna i Hercegovina je postala jedino mjesto gdje se i teritorijalno poštovala „zajednička monarhija" – za nju je to bio *bjelčev teret*[10], aluzija na Kiplingovu pjesmu o navodnoj dužnosti bijelog čovjeka da vodi obojene, dok je proklamacija čina aneksije grofa Erentala 5. oktobra 1908. g., kako slikovito navodi Alen Tejlor – *Erental je Srbe naučio da budu Jugosloveni*.[11] Zanimljivo je da austrijska pravno povijesna vrela govore o *dvije osmanske provincije – Bosni i Hercegovini*, dok se u novijim djelima barata jedinstvenim pojmom Bosne i Hercegovine.[12] Pokrajina je dobila ustav i sabor po austrijskom modelu – bez obzira na uvođenje općeg prava za Rajhsrad, za BiH je i dalje važilo ograničeno izborno pravo i kurijski sistem po utvrđenoj proporciji. Stoga sam komparativno analizirao kakva su rješenja Monarhije bila u drugim dijelovima Carstva – prvenstveno onima sličnim strukturi BiH.

Sporazum u Moravskoj prihvaćen je 1905. g., mada je kraljevskim dekretom od 14. septembra 1870. g. priznato državno pravo Češkoj – ona je podijeljena u dvije nacionalne oblasti, u kojima je jezik uprave bio jezik većine, uz garancije manjini i pravo žalbe na presude okružnih sudova Pokrajinskom sudu. Novina je individualno pravo glasa – Čeh uvijek glasa kao Čeh, a Nijemac kao Nijemac bez obzira u kom dijelu zemlje žive. Proporcija u Saboru je 72 Čeha – 40 Nijemaca. Time su okončani nacionalni sukobi. Posebna zanimljivost Čeha jeste „austroslavizam" – uostalom, i sam pojam je skovao František Palacki, kao federaciju naroda pod krunom Habsburga. Oni su činili 12,8% carstva - uz prodor ideja prosvjetiteljstva i širenje romantizma, znali su se oduprijeti slavjanofilstvu, primjerice Tomaš Masarik je mrzio lažni panslavizam i prozrio je ulogu Rusije u tom procesu. Stoga i nije čudo da se, po navodima čeških povjesničara Miroslava Šestaka i Ladislava

8 Gross,M., Izvorno pravaštvo. Ideologija, agitacija, pokret. Golden Marketing, Zagreb 2000., 87.

9 O ulozi Velike Britanije konsultuj bogato dokumentovani rad – Radušić, E., Uloga Velike Britanije u promjeni državno-pravnog statusa Bosne i Hercegovine 1878. g., Radovi Filozofskog fakulteta u Sarajevu, XIV/1, Sarajevo 2010., 263–280.

10 Tejlor, 173.

11 Ibid, 244.

12 U djelu Oskara Lenera, O austrijskoj ustavnoj i administrativnoj povijesti, Linz 1994.

Hladkija dugo zadržala politička misao Palackog *da odavno ne postoji Austrija, mi bismo, u interesu Evrope ili čak ljudskog roda, morali požuriti da je stvorimo*.[13] Sam sporazum je, dakle, kombinacija nacionalne i personalne autonomije, podjela sabora na dvije kurije, češki i njemački birači se upisuju u katastar koji odgovara njihovoj nacionalnoj pripadnosti, da bi potom glasali u različitim izbornim okruzima, kao nastavak podjela je proširena na školske vlasti, od općine do provincije i proces smirivanja je postignut.[14]

Bukovina je bila granično područje prema Transilvaniji i Rusiji (danas većim dijelom u sastavu Ukrajine), nalazila se u sastavu Galicije-sa strukturom stanovništva Nijemaca, Poljaka, Rumuna, Ukrajinaca. Kako je ogledni sporazum u Moravskoj dao rezultate, na istim principima je došlo i do uređenja u Bukovini. Slične ideje su uzete za sporazum Poljaka i Rusina, zaključenom u Galiciji-sporazum je trebao stupiti na snagu jula 1914.g., ali je zbog početka I svjetskog rata ostao mrtvo slovo na papiru, dok su druga dva dala pozitivne rezultate. Moguće je da su mogli otvoriti put rješavanju nacionalnih sporova u Cislajtaniji. Povijesna je zanimljivost da je jedan Rumun – Aurel Popovići, u eseju „Sjedinjene države velike Austrije“, 1906. g. predviđao organizaciju Monarhije na federativnom principu, uz stvaranje 15 teritorijalnih cjelina, određenim po nacionalnim modelima, a svaka bi uživala široku autonomiju, po uzoru na švicarske kantone ili američke savezne države, ali bi bile organski vezane za centralnu vlast ...[15]

Ali, taj dio priče je nama, građanima BiH, dobro poznat.

ZAKLJUČAK

Odlukama Berlinskog kongresa 1878. godine, Bosna i Hercegovina postaje provincija pod upravom Austro-Ugarske monarhije, a formalnim suverenitetom osmanskog sultana, koji se dokida aneksijom, i konačno, donošenjem Zemaljskog ustava iz 1910. godine. Pokrajina je dobila sabor po austrijskom modelu, sa ograničenim izbornim pravom i sistemom kurija, a u sam Ustav je prenijet član 142. Austrijskog temeljnog državnog zakona (Staatsgrundgesetz) od 21. 12. 1867. godine o građanskim pravima.

Time Bosna i Hercegovina postaje pravno „corpus separatum“ Monarhije, slično kao Reichland Alsaza i Lorene, kao zajednički posjed svih njemačkih dijelova, ali sa ustavnom odredbom o jednom jedinstvenom području. U odnosu na ustavna rješenja u drugim pokrajinama, slični propisi su doneseni za Moravsku 1905. g. i Bukovinu, granično područje prema Ruskom carstvu, kao kombinacija nacionalne i personalne autonomije. Ustavom je uvedeno zemaljsko državljanstvo, a ne „državno“, sa saborom kao provincijskim predstavništvom sa, povjerenim mu, samo bosanskim poslovima i bez zakonodavne nadležnosti. I pored svega, kao

13 Šestak, M., Problem državnosti i njen etničko-nacionalni sadržaj, “Slovanski prehled“, Praha, 80/1994., 19–35., Hladky,L.,T.G. Masaryk a Bosna i Hercegovina, Zbornik Slovanske historicke studie, Praha, 20/1994., 33–55.

14 Urban, O., Die tschechise Gessellschaft 1848.-1918.,I-II, Wien-Koln-Weimar 1994., 117.

15 Bled, Ž.P., Franc Jozef, prev. V. Pavlović, Clio Beograd - Glas srpski, Banja Luka 1998., 598.

kompromis starih konzervativnih i liberalnih načela, kao kombinacija apsolutizma i ustavnosti, federalističkih i centralističkih elemenata, Zemaljski ustav iz 1910. godine predstavlja prvi savremeni ustav Bosne i Hercegovine koji je donio novi, građanski i liberalni duh po prvi puta na ove prostore.

IZVORI I LITERATURA:

1. Austro-Ugarska monarhija, njezin ustav i uprava, Sarajevski list, br. 140., 27.11.1891. g.
2. Bosanski ustav. reprint izdanje, "Muslimanski glas", Sarajevo 1991.
3. Bled, Žan Pol, Franc Jozef, prevod V. Pavlović, Clio Beograd - Glas srpski, Banja Luka, 1998.
4. Gross, Mirjana, Izvorno pravaštvo. Ideologija, agitacija, pokret. Golden marketing, Zagreb 2000.
5. Hladky, Ladislav. T.G., Masaryk a Bosna i Hercegovina, Zbornik Slovanske historicke studie, Praha 20/1994., 33–55.
6. Imamović, Mustafa, Uvodna studija uz reprint izdanje „Bosanski ustav", Sarajevo 1991.
7. Imamović, Mustafa, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak Bosne i Hercegovine 1878. – 1914. g., Svjetlost, Sarajevo 1976.
8. Kraljačić, Tomislav, Mladočesi prema bosanskom pitanju i Kalajevoj upravi u Bosni i Hercegovini, Zbornik radova sa XVIII naučnog skupa jugoslovensko-čehoslovačke komisije istoričara, Beograd 1987., 70–75.
9. Radušić, Edin, Uloga Velike Britanije u promjeni državno-pravnog statusa Bosne i Hercegovine 1878. godine, Radovi Filozofskog fakulteta u Sarajevu, XIV/1., Sarajevo 2010., 263–280.
10. Šarkić, Srđan, Opšta istorija države i prava, Beograd 2008.
11. Šehić, Zijad, Historiografska literatura o austro-ugarskom periodu, Prilozi Instituta za istoriju u Sarajevu, 29/2000.,117–139.
12. Šestak, Miroslav, Problem državnosti i njen etničko-nacionalni sadržaj, "Slovanski prehled", Praha, 80/1994.,19–35.
13. Urban, Otto, Die tschechise Gessellschaft 1848.–1918., Wien-Koln-Weimar 1994.

Dr. sc. Edin Mutapčić, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

OBLIKOVANJE BOSANSKOHERCEGOVAČKOG PRAVNOG SISTEMA U PERIODU AUSTROUGARSKE VLADAVINE (1878.–1918.)

Abstrakt

Odlukama Berlinskog kongresa Bosna i Hercegovina je potpala pod austrougarsku okupacionu vlast, pri čemu je formalno-pravno zadržan "sultanov suverenitet". Time je promijenjen "međunarodni položaj Bosne i Hercegovine", kao i njen kulturno-politički identitet. Bosna i Hercegovina postaje isturena habsburška „zemlja prema jugoistoku i općenito Orijentu". Ipak, u novim okolnostima zadržan je „teritorijalni i politički, odnosno državno-pravni identitet BiH". Time se nastavlja pravni kontinuitet razvoja prava tokom perioda austrougarske vladavine, iako će tokom cjeloukupne vladavine težiti aktivnoj zakonodavnoj djelatnosti. Nešto izrazitija normativna djelatnost može se pratiti poslije aneksije 1908. god. Svakako, najznačajniju djelatnost u tom pogledu predstavlja Zemaljski statut iz 1910. godine.

Ključne riječi: *austrougarska uprava, zakon, Bosna i Hercegovina, Zemaljski statut, kontinuitet...*

1. PRAVNO NASLIJEĐE BOSNE I HERCEGOVINE DO 1878. GODINE

U svom pravnom razvitku teritorij današnje Bosne i Hercegovine je tokom srednjeg vijeka bio u potpunosti sastavni dio evropsko-kontinentalnog pravnog razvitka, zasnovanog prvenstveno na tradiciji rimskog prava.

Samostalan državno-pravni razvoj bosanske države je prekinut Osmanskim osvajanjima 1463. godine. Na pravnom polju to je izazvalo brojne promjene. Dolazi do raskida dotadašnjeg razvoja prava (pod uticajem evropskog pravnog kruga) i ulaska u novi orijentalni civilizacijski krug. Time se uspostavlja novi pravni poredak, zasnovan na sasvim novoj pravnoj (islamskoj) kulturi. Pravo je u potpunosti zasnovano na religijskoj komponenti, ne samo za muslimansko već i hrišćansko stanovništvo, koje u pogledu porodičnih i nasljednih odnosa uživa autonomiju, zasnovanu na kanonskom pravu i vlastitom vjerskom sudstvu.[1]

Principi islama i Šerijata (kao vjerozakona) postaju temelj pravnog sistema. Međutim, u pravnoj praksi uspostavljaju se i određene ustavne povelje sa izvjesnim vjerskim i pravnim autonomijama pripadnika drugih vjeroispovijesti("millet sistem"). U tom pogledu, kao određnu specifičnost bosanskog prostora i njenog in-

1 Fikret Karčić, Historija šerijatskog prava, Fakultet islamskih nauka, Sarajevo, 2005., 165–187.; Mustafa Imamović, Historija države i prava Bosne i Hercegovine, Magistrat, Sarajevo, 2003. (dalje: M. Imamović, Historija države i prava BiH), 131–185.

dividualiteta, mogli bismo spomenuti franjevačku ahdnamu, kao svojevrsnu ustavnu povelju pripadnicima zapadnog (katoličkog) vjerozakona.

U skladu sa našom temom, potrebno je istaknuti da je neposredno pred kraj osmanske vladavine Bosna dobila svoj prvi pisani ustav. Novom organizacijom provincija iz maja 1865. godine dolazi do reorganizacije ustrojstva ejaleta, među kojima i bosanskog. Carskim fermanom od 13. maja 1865. godine, dotadašnji Bosanski ejalet ili pašaluk je preimenovan i pretvoren u *Bosanski vilajet.* Ovim fermanom je naređeno da se i u Bosni primijeni nova uredba o organizaciji vilajeta. Uredba je provedena tokom 1865./66. godine i u cijelosti je stupila u život od početka 1867. godine. Osnovni tekst nove uredbe bio je identičan za sve vilajete, s tim da je u preambuli mijenjano ime vilajeta te prikazana njegova podjela na sandžake.[2]

Osmansko carstvo tokom svojih posljednjih decenija u procesu "modernizacije" i "evropeizacije", donijelo je niz (tanzimatskih) zakona koji su na teritoriju Bosne i Hercegovine imali svoje dugoročno dejstvo. Pravni sistem je zaokružen i prvom osmanskom službenom kodifikacijom šerijatskog prava Medžellom. Naredni period će pokazati da su pri recepciji građanskog prava austro–ugarske vlasti po okupaciji sankcionirali znatne dijelove navedenog Osmanskog građanskog zakonika. Naime, propisi Medželle *su obavezivali i šerijatske i redovne građanske sudove da primjenjuju njene norme*. Sankcioniranjem znatnih dijelova Medželle i njihovim objavljivanjem u *Zborniku zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu*, ovi propisi su postali „zemaljsko pravo" i primjenjivali su ih i redovni, građanski sudovi i time je ono važilo za cjelokupno stanovništvo.[3]

2. PRAVNI SISTEM U PERIODU AUSTROUGARSKE VLADAVINE (1878.-1908.)

2.1. Pravni kontinuitet

Jedno novo poglavlje za budućnost Bosne i Hercegovine otpočinje odlukama Berlinskog kongresa i uspostavljanjem austrougarske uprave. Član XXV Berlinskog kongresa predviđa sljedeće: *"*Provincija Bosna i Hercegovina će biti okupirana i upravljana od strane Austro-Ugarske. Vlada Austro-Ugarske ne želi da preuzme upravu Sandžaka Novog Pazara, koji se proteže između Srbije i Crne Gore na jugu a istočno do Mitrovice, te će tu osmanlijska administracija nastaviti da obavlja svoje dužnosti. Da bi osigurala održavanje novog političkog stanja kao i slobodu i sigurnost komunikacija, Austro-Ugarska ima pravo da drži garnizone i da ima vojne i trgovinske puteve u cijelom ovom dijelu starog Vilajeta Bosne.

2 Mustafa Imamović, Historija države i prava BiH, 183–184; Ovo je prvi pisani, mogli bismo ga nazvati, moderni ustavni zakon. Pravo za navedenu konstataciju daje nam činjenica da je navedena uprava uz određene terminološke izmjene zadržana tokom austrougarske uprave i kao takva prihvaćena je i u Vidovdanskom ustavu iz 1921. godine.

3 Enes Durmišević, Primjena šerijatskog prava u Bosni i Hercegovini u vrijeme austrougarske uprave (1878.-1918.), Godšnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, broj XLVIII, Sarajevo, 2005. (dalje: E. Durmišević, Primjena šerijatskog prava), 107.

Vlade Austro-Ugarske i Turske obavezuju se da će se dogovoriti o detaljima."[4] Pored odredbi Berlinskog ugovora, položaj Bosne i Hercegovine je određen *Novopazarskom (Carigradskom) konvencijom* od 21. aprila 1879. godine i paralelnim austrougarskim *Zakonom o upravljanju Bosnom i Hercegovinom* od 22. februara 1880. godine. Ovim aktima dolazi do teritorijalnog zaokruživanja današnjeg bosanskohercegovačkog teritorija, izdvajanjem Novopazarskog sandžaka iz Bosanskog vilajeta.

Austro-ugarska okupacija „je promijenila međunarodni položaj Bosne i Hercegovine, a vremenom i njen kulturno-politički identitet. Od zemlje na krajnjoj zapadnoj granici Osmanskog carstva s Evropom, Bosna vremenom postaje isturena evropska zemlja prema jugoistoku i općenito Orijentu. Ovom je činjenicom u novim okolnostima učvršćen teritorijalni i politički, odnosno državno-pravni identitet BiH."[5] Iako je Austro-Ugarska od trenutka okupacije formalno-pravno prividno činila sve da *ne dovodi u pitanje suverena prava Sultana*, ona je *objektivno sve činila da u državi uvede pravni poredak Austro-Ugarske*. Ipak, međunarodni, i državnopravni položaj Bosne i Hercegovine ostao je u velikoj mjeri neodređen, sve do proglašenja aneksije Bosne i Hercegovine 1908. godine.[6]

U periodu od 1878. do 1908. godine razvio se svojstven pravni sistem, koji je u velikoj mjeri nosio u sebi elemente kontinuiteta sa ranijim periodom. Može se reći da je u oblasti pravnog sistema u velikoj mjeri održan kontinuitet između stare osmanske i nove austrougarske vlasti. Dakle, usljed državnopravnih i političkih okolnosti okupacije, te administrativno-tehničkih razloga, prekid sa zatečenim osmanskim pravnim poretkom nije se mogao izvesti naglo. *Austro-ugarska vlast je odmah nakon okupacije 1878. godine suprotno svojim željama uputila proglas stanovništvu Bosne i Hercegovine u kojem obećava zaštitu života, vjere i imovine, zakonsku ravnopravnost svih stanovnika i slobodu vjeroispovijesti i upotrebe svog jezika, te da se običaji neće dirati, a da će stari zakoni važiti do izdavanja novih.*[7] Dakle, u navedenoj carskoj proklamaciji iz 1878. godine naznačeno je da će se poštovati i primjenjivati dotadašnje zakonodavstvo: *Vaši se zakoni i uređenje neće samovoljno ukinuti. Vaši se običaji i navade imaju sačuvati. Ne smije se ništa izmijeniti silom bez pomnoga uvaženja toga, što je Vama nužno. Stari zakoni imaju vrijediti, dok se ne izdadu novi.*[8] Izuzetak u zadržavanju osmanskog zakonodavstva jeste onaj dio koji se suprostavlja *principu ravnopravnosti svih konfesija i nacionalnosti.*[9]

---

4 Fikret Karčić, Društveno-pravni aspekt islamskog reformizma, Sarajevo, 1990., 77.

5 Mustafa Imamović, Politički identitet Bosne i Hercegovine i njene granice, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, knjiga XLVI, Sarajevo 2004., 287.

6 Hamdija Kapidžić, Položaj Bosne i Hercegovine za vrijeme austrougarske uprave (državno--pravni odnosi), Istorijske pretpostavke Republike Bosne i Hercegovine, Institut za istoriju radničkog pokreta Sarajevo, Prilozi, br. 4., Sarajevo, 1968. (dalje: H. Kapidžić, Položaj Bosne i Hercegovine), 59.

7 Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914., Svjetlost, Sarajevo, 1976., 15.

8 Mihajlo Zobkow, Primjenjivanje austrijskog Općeg građanskog zakonika u Bosni i Hercegovini, Zagreb, 1921., 4.

9 H. Kapidžić, Hercegovački ustanak 1882. godine, Veselin Masleša, Sarajevo, 1973., 21.

Iako se kod određenog dijela stanovništva osjećala želja za "osvetom" i izrazitim transformacijama, kada je u pitanju uspostava austrougarske uprave, to se nije dogodilo.[10] Bez obzira na navedenu činjenicu, za najveći dio muslimana Austrija je historijski „simbol katoličanstva" i oni su „u toj kulturi i civilizaciji vidjeli kršćanske aspiracije i vrednote". Tako nemali broj muslimanskog stanovništva, naročito onog dijela koji je bio izložen većem utjecaju religije, austrijsko prisustvo u Bosni i Hercegovini smatrao privremenim i očekivao je ponovni povratak sultana i osmanske vlasti.[11] Toga su svjesne i nove vlasti, jer *svaki radikalni prekid bi doveo do nezadovoljstva unutar Bosne i Hercegovine, naročito srpskog i muslimanskog stanovništva, ali i do političke krize među evropskim silama. Stoga su okupacione vlasti bile prisiljene produžiti važnost osmanskom pravnom sistemu, odnosno recipirati sve dotadašnje važeće pravo, osim onih pravnih propisa koji su bili u suprotnosti sa interesima okupacionih vlasti.*[12] Zajedničko ministarstvo finansija je već po samom okončanju okupacije Bosne i Hercegovine 29. decembra 1878. godine izdalo nalog sudovima o suđenju u građanskim stvarima. Po tom uputstvu, što se tiče građanskog prava, određeno je *da se valja držati dosadašnjih zakona* ukoliko su ovi, zaista, bili na snazi u Bosni i Hercegovini. Za ona područja koja nisu regulisana dosadašnjim zakonodavstvom ili ukoliko se u novim prilikama ne bi mogli primjenjivati, tada se sudovima nalaže da *primjenjuju zakone koji su na snazi u Austro-Ugarskoj monarhiji*.[13]

Dakle, prelaz sa osmanskog na novi austrougarski pravni sistem nije izvršen naglo, nego vrlo oprezno i postepeno. Što se tiče pravnih izvora, održan je kontinuitet između starog „osmanskog i novog austrougarskog prava". Austrougarska je zadržala mnoge pravne ustanove iz prethodnog osmanskog pisanog i bosanskog običajnog prava, posebno u građanskom pravu.

Tako je do početka rada bosanskog sabora djelovalo *pet grupa izvora,* iz kojih su crpljena pravna rješenja na bosanskohercegovačkom teritoriju:

a) *Zakoni, uredbe, naredbe i drugi akti koje je zajednička vlada propisivala za BiH, te odluke Vrhovnog suda u Sarajevu koje imaju teorijski značaj;*

b) *Osmansko pravo i propisi islama ukoliko su u Bosni stvarno stupili u život.* To su, prije svega, propisi Šerijata koji su regulirali porodične, nasljedne, vakufsko-mearifske i vjerske poslove i odnose muslimanskog stanovništva. Pored toga, Austro-Ugarska je recipirala veći broj osmanskih tanzimatskih zakona, posebno u oblasti zemljišne svojine, agrara i općenito imovinskih

10 Noel Malcolm, Povijest Bosne, Zagreb – Sarajevo, 1995., 197; "Rimokatolici... koji su dugo očekivali pomoć od Austrije i, naravno, pozdravili njen dolazak kao velike katoličke sile, pomalo su razočarani što oni, koji tvore nešto više od jedne petine pučanstva, ne mogu nastupati kao glavni partner u bosanskoj tvrtki. Po mom mišljenju, nema boljeg dokaza jednakog postupanja vlasti s različitim konfesijama od same činjenice da ima takvih razočaranja? Uvođenje redovite crkvene hijerarhije u Bosnu 1881. godine označava važnu prekretnicu u povijesti Katoličke crkve u suvremenoj Bosni. Ujedno označava i početak dugotrajne napetosti između franjevačkog reda u Bosni i dijecezanskog klera".

11 Nijaz Duraković, Prokletstvo Muslimana, Harfo-graf Tuzla, V izdanje, Tuzla, 1998., 94.

12 Enes Durmišević, Šerijatsko pravo i nauka šerijatskog prava u Bosni i Hercegovini u prvoj polovini XX stoljeća, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008. (dalje: E. Durmišević, Šerijatsko pravo), 80.

13 Zbornik naredaba i zakona za Bosnu i Hercegovinu, 1878. – 1880., svezak II, 9.

odnosa, kojima su u Bosni postavljeni normativni osnovi građanske pravne države. Polazeći od te tanzimatske normativne osnove, uspjela je Austro-Ugarska izgraditi u BiH buržoaski pravni poredak i stvoriti pravnu državu.[14]

c) *kanonsko pravo Pravoslavne i Katoličke crkve*[15] *te bračno pravo Jevreja*;

d) *bosansko običajno pravo, modificirano pod uticajem ugarskog, osmanskog i mletačkog prava*. Zemaljska vlada je organizirano, putem anketa, radila na prikupljanju pravnih običaja u BiH;

e) kao pomoćni izvor sudovima, služio je austrijski Opći građanski zakonik iz 1811. godine.[16]

Ove propise austrougarska vlast je postepeno mijenjala i prilagođavala svojim potrebama, kao i novim ekonomskim odnosima u Bosni. Tako su već 1883. godine donijeti novi trgovački[17] i mjenbeni zakon za BiH.[18] Od sredine 1882. godine, kada je u suštini dovršena organizacija vlasti, počela je Austro-Ugarska sistematski raditi na postepenom zamjenjivanju osmanskog zakonodavstva svojim propisima, tako da je 1914. ostalo još svega nekoliko turskih tanzimatskih propisa.[19]

Austro-ugarske vlasti su mudro potiskivale osmanske pravne tekovine. *Većina sudija nove, okupacione vlasti nije se mogla služiti Medžellom, jer je bila napisana na turskom jeziku, postepeno dolazi do potiskivanja Medželle u sudovanju redovnih, građanskih sudova i recepcije austrijskog Općeg građanskog zakonika iz 1811. godine.*[20]

---

14 Najpoznatiji pravni akt koji je austro-ugarska vlast recipirala u oblasti agrarnog prava bila je Saferska naredba iz 1859. godine i koja je formalnopravno bila na snazi sve do raspada Austro-Ugarske 1918. godine. Također, iz oblasti agrara recipiran je i Ramazanski zakon (Erâzî kanûnâmesî) iz 1858. godine, poznati osmanski zakon o zemljišnom posjedu, te zakon o tapijama (tzv. Tapijski zakon) iz 1859. i dva zakona o vakufima iz 1863. (o upravi vakufa) i 1870. (o postupanju sa vakufskim dobrima musaqqafat i mustagillat) godine. Vakufska dobra, musaqqafat, čine ona zemljišta na kojima se ili nalaze zgrade ili je predviđeno za građenje, dakle ono koje se ne obrađuje, dok vakufska dobra, mustagillat, čine ona zemljišta koja se obrađuju ili služe za voćnjake i sl. (E. Durmišević, Šerijatsko pravo, 82).

15 U ženidbenim stvarima nemuslimana, a koja se ne tiču imovinskih pravnih poslova, nadležni su duhovni sudovi pojedinih vjera (čl. 1 građanskog parničnog postupka za Bosnu i Hercegovinu) koji primjenjuju zakone svoje crkve. U poslovima ženidbenog imovinskog prava i porodičnog prava nadležni su redovni sudovi (vidi opš.: Bertold Ajsner, O općem građanskom pravu u Bosni i Hercegovini, preštampano iz Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd, 1920., str. 24). Uz šerijatsko pravo, utemeljeno na osnovnim njegovim izvorima (Kur'an, sunnet, idžma i kijas) važilo je i kanunsko pravo, nastalo tokom osmanske vlasti u Bosni, koje su izdavali osmanski sultani. Ono je najčešće reguliralo zemljišne odnose i dugotrajnom praksom postalo bosansko običajno agrarno pravo (E. Durmišević, Šerijatsko pravo, str. 82).

16 M. Imamović, Historija države i prava BiH, 224; Avdo Sućeska, Istorija države i prava naroda SFRJ, Svjetlost, Sarajevo, 1979., 195.

17 Zbornik zakona i naredaba za BiH, 1883., 308–439.

18 Zbornik zakona i naredaba za BiH, 1883., 450–476.

19 Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878.-1914., 39;

20 Enes Durmišević, Primjena šerijatskog prava, 107. Opći građanski zakonik - (Allgemeines Burgerliches Gesetzbuch) sankcionisao je car Franjo I, 1. juna 1811. godine. Ovaj zakonik (OGZ) se sastoji iz uvoda i tri dijela, sa ukupno 1.502 paragrafa ili člana. U uvodnom dijelu je na prvom mjestu podvučen poseban značaj prirodnog prava. Tako je članom 7. sudiji data

Prvi prijevod Medželle sa turskog na bosanski jezik učinjen je 1906., mada su propisi Medželle uporedo objavljivani i na turskom i na francuskom jeziku.[21]

Kao izvor šerijatskog prava u Bosni i Hercegovini u vrijeme austrougarske okupacije važile su okružnice i naredbe Vrhovnog šerijatskog suda u Sarajevu. Naime, ovaj sud je, kao najviša sudska instanca koja je primjenjivala šerijatsko pravo, donosio presude i tumačio šerijatsko pravo i na taj način vršio ujednačavanje sudske prakse i reformu materijalnog i procesnog šerijatskog prava.[22]

2.2. Organizacije uprave i sudstva

U strukturi dualističke, Habsburške monarhije, postojala su samo tri zajednička ministarstva: rata, vanjskih poslova i finansija. Ostale nadležnosti potpadale su pod jurisdikciju vlada Austrije i Mađarske. Da bi spriječili neugodno pitanje ko će upravljati Bosnom (Austrija ili Mađarska), kruna je odlučila staviti Bosnu pod jurisdikciju zajedničkog ministarstva finansija. Zbog toga je Bosna uživala "specijalni status unutar Carstva (*corpus separatum)".[23]

Na početku je okupaciona uprava bila povjerena zajedničkom Ministarskom vijeću, te je kod Ministarstva vanjskih poslova osnovano Bosansko povjerenstvo, sastavljeno od izaslanika triju zajedničkih ministarstava. Međutim, ubrzo

sloboda da slučaj koji usljed pravnih praznina ostane "dvojben", može "s obzirom na okolnosti presuditi po načelima prirodnog prava". Na drugoj strani, potpuno je istisnuto običajno pravo. Član 10. određuje da se običaji mogu uzeti u obzir samo u onim slučajevima gdje se zakon na njih direktno poziva. Građanskopravna materija je u osnovi izložena po tripartitnom sistemu Gajevih institucija, tj. lica, stvari i tužbe (personae, res, actiones). U tom smislu, prvi dio Zakonika sadrži lično pravo, uključujući i porodično pravo. Drugi dio sadrži stvarno pravo sa nasljednim pravom i jedan dio obligacionog prava. Najzad, treći dio sadrži zajedničke odredbe ličnog i stvarnog prava, sa preostalim obligacijama i imovinski režim bračnih odnosa. Zakonik je afirmirao ideje građansko-pravne jednakosti, emancipacije privatnopravnih odnosa od države i njenog nadzora i slobode privrednog prometa. (Vidi opš: Fikret Karčić, Moderne pravne kodifikacije, predavanja i tekstovi, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006., 41–53).

21 Mihajlo Zobkow, Primjenjivanje austrijskog Općeg građanskog zakonika u Bosni i Hercegovini, 5; (Iz Beča u Sarajevo poslali su „jedan primjerak francuskoga prevoda najvažnijih zakona iz Düsture te tako bi dana činovnicima prilika, da upoznaju otomanski građanski zakon, tzv. Medžellu. Ali tim jednim primjerkom nisu se mogli činovnici služiti, jer veći ih dio nije znao ni francuskoga jezika..."

22 Enes Durmišević, Primjena šerijatskog prava, 107. Kao što smo već spomenuli, kada smo govorili o izvorima prava, u toku cijelog perioda su važili različiti propisi iz islamskog i osmanskog prava. Propisi Šerijata su regulirali porodične, nasljednopravne, vakufske i vjerske odnose muslimana. Šerijatski propisi, kojima u periodu austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini regulirano bračno, porodično i nasljedno pravo bosanskohercegovačkih muslimana, sakupljeni su i izdati u Beču 1883. godine u poseban zbornik pod naslovom „Eberecht, Familienrecht und Erbrecht der Mohammedaner nach hanefitischen Ritus" (Bračno, porodično i nasljedno pravo muhamedanaca prema hanefijskom ritusu). Ova zbirka propisa bila je podijeljena na tri dijela i nije bila nikakva kodifikacija šerijatskog prava niti je imala obavezujući karakter, jer nikada i nije proglašena zakonom. Njen cilj bio je da na pregledan način izloži šerijatsko pravo iz ovih oblasti i upoznavanje sa šerijatskim pravom onih pravnika i sudija koji nisu poznavali arapski i turski jezik. (Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878–1914., 37)

23 Edin Mutapčić, Pravno i administrativno ustrojstvo Bosne i Hercegovine od 1878. godine do aneksije (1908. godine), Saznanja, br. 3., Tuzla, 2009., 182–194.

je uprava pripala zajedničkom Ministarstvu finansija, pri kome je u Beču za potrebe uprave nad Bosnom i Hercegovinom formiran Bosanski biro. Neposredno u Bosni i Hercegovini, na čelu uprave carskom odlukom od 29. X 1879. godine bila je Zemaljska vlada sa četiri odjela (unutrašnji poslovi, financije, pravosuđe, građevinarstvo), a od 1912. godine na šest odjela (upravni, financijski, pavosudni, bogoštovno-nastavni, privredni i tehnički). Na čelu vlade bio je vojni komadant koji je ujedno bio i poglavar zemlje. Uz zemaljskog poglavara od 1882. godine, do 1912. godine, odnosno početka Balkanskih ratova uveden je građanski zamjenik (civilni adlatus) koji je bio na čelu civilne uprave.

Stanovništvo Bosne i Hercegovine nije imalo nikakva uticaja na rad zakonodavnih tijela niti bilo koje vlade. Kada je riječ o kompetencijama parlamenta, treba napomenuti da je pri tome uloga parlamenata Austrije i Mađarske bila ograničena samo na djelokrug djelatnosti koja opterećuju finansije i kredit Monarhije. Iz izloženog izlazi da su i parlamenti Austrije i Ugarske imali uticaja na određene poslove bosanskohercegovačke uprave koji se odnose na zakone iz oblasti carina i finansija. Ti zakoni su sporazumno donošeni u oba parlamenta, pri čemu bosanskohercegovačka uprava nije imala pravo bilo kakve ingerencije. To znači da su osnovni upravni zakoni za Bosnu i Hercegovinu od 1879. i 1880. godine određivali linije uticaja austrijskog i ugarskog parlamenta u posebnim oblastima bosanskohercegovačke uprave.[24]

Neposredno u implementaciji organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini uprava je odijeljena od sudstva tek 1906. god. osnivanjem samostalnih kotarskih sudova, dok su u sjedištima okružja od početka djelovali okružni kao zborni sudovi. Neposredno na početku austrougarske vladavine 1879. godine, uspostavljen je Vrhovni sud u Sarajevu.

Uz ove su postojali i šerijatski sudovi. Oni su rješavali ostavinske i štićeničke predmete te bračne i obiteljske, ukoliko su se odnosili na nasljedno pravo muslimana. Oni su postupali po propisima islamskog prava, a bili su pripojeni kotarskim sudovima. Drugostepeni i vrhovni šerijatski sud bio je Šerijatski vrhovni sud u Sarajevu.[25]

Kao što smo već konstatovali, Zakonom o upravljanju Bosnom i Hercegovinom određeno je da nadzor nad privremenom upravom u Bosni i Hercegovini pripada zajedničkoj austrougarskoj vladi, te da se troškovi uprave imaju pokrivati iz vlastitih prihoda okupirane zemlje, a gdje to ne bude moguće, sporazumno sa obje vlade iz zajedničkih sredstava, u smislu propisa koji važe za zajedničke poslove. Prema Zakonu, okupirane pokrajine nisu imale svoje predstavništvo, niti je njihovo stanovništvo bilo zastupljeno u predstavničkim organima Austro-Ugarske.

Caru, kao nosiocu faktičkog suvereniteta nad Bosnom i Hercegovinom, pripadalo je do donošenja Zemaljskog ustava 1910. godine isključivo zakonodavno pravo u svim zemaljskim poslovima, osim kad je u posebnim slučajevima, zbog financijskih i privrednih interesa uprave obiju država, dolazilo do ingerencije

24 M. Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878.–1914., 39–49.

25 Ivan Beuc, Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Zagreb, 1985., 367.

austrijskog i ugarskog parlamenta. Zakonom je, najzad, utvrđeno da je za promjenu odnosa, u kome se okupirana zemlja nalazi prema državama uprave, potreban pristanak zakonodavnih tijela oba dijela Monarhije.[26]

3. DONOŠENJE ZEMALJSKOG STATUTA (USTAVA) 1910. GODINE

Kao posljedicu borbe za vjersku autonomiju imamo i nastanak prvih političkih stranaka na teritoriju Bosne i Hercegovine. Usljed okolnosti samog nastanka, kao i specifičnosti bosanskohercegovačkog prostora, one su organizovane na nacionalno-vjerskom principu. Upravo početak rada političkih stranaka doveo je u pitanje potrebu za ustavnošću i parlamentarizmom. Tako se kod bošnjačkih i srpskih političkih predstavnika javila tendencija zahtjeva za ustavnošću. Da bi sve to bilo moguće realizovati sa aspekta dvojne monarhije, bila je potrebna sama aneksija.

Novonastale okolnosti, kao i sam čin mladoturske revolucije u Osmanksom carstvu, stvorile su neophodan ambijent za taj čin. Tako, carevom proklamacijom od 5. oktobra1908. godine proglašena je aneksija. Istog dana, car upućuje pismo zajedničkom ministru financija da pokrene postupak na izradi bosanskohercegovačkog ustava. Uostalom, ideja ustavnosti je isticana i u samom tekstu "Proklamacije Bosancima i Hercegovcima", koja je objavljena u Sarajevu dva dana kasnije.[27] Sam čin aneksije je stvorio nove preduvjete za liberalizaciju odnosa u BiH. "Vlasti u Beču i Budimpešti smatrale su da sad drže Bosnu čvršće u svojim rukama, te su dopustile oređenu liberalizaciju na unutrašnjem planu, čiji konačan ishod jeste bosanski ustav i početak rada Sabora."[28]

Naime, u proglasu, car i kralj opravdavaju aneksiju i konstatuju: „Došlo je vrijeme da stanovnicima obiju zemalja ukažemo nov dokaz naše vjere i njihovu političku zrelost. Da bismo Bosnu i Hercegovinu digli na viši stupanj političkog života, odlučili smo se podijeliti objema zemljama konstitucionalne ustanove koje će odgovarati njihovim prilikama i zajedničkim interesima i stvoriti na taj način zakonsku podlogu za predstavništvo njihovih želja i koristi. Neka se sluša i vaša riječ, kad se unaprijed odlučuje o stvarima vaše domovine, koja će, kao i do sada, imati svoju zasebnu upravu."[29]

Carevom sankcijom od 17. februara 1910. godine objavljen je Zemaljski statut, tj. Ustav Bosne i Hercegovine. Novi ustavni poredak reguliran je sa šest zakona, koji predstavljaju cjelinu: 1. Zemaljski ustav (statut), 2. Izborni red, 3. Saborski poslovni red, 4. Zakon o društvima za Bosnu i Hercegovinu, 5. Zakon skupljanja za Bosnu i Hercegovinu i 6. Zakon o kotarskim vijećima.[30] Svečano proglašenje izvršio je zemaljski poglavar Marijan Varešanin pred svim članovima

26 Ljubomir Zovko, Studije iz pravne povijesti Bosne i Hercegovine 1878.–1941., Pravni fakultet Sveučilišta Mostar, Mostar, 2007. (dalje: LJ. Zovko, Studije), 14.

27 H. Kapidžić, Položaj Bosne, 72.

28 Noel Malcolm, Povijest Bosne, Zagreb – Sarajevo, 1995., 204.

29 Kasim Trnka, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dop. izdanje, Sarajevo, 2006., 80–81.

30 Bosanski ustav, fototip izdanja iz 1910. godine, priredio: Uzeir Bavčić, Muslimanski glas, Sarajevo, 1991. (dalje: Bosanski ustav), 59–191.; LJ. Zovko, Studije, 26–27.

vlade, višim činovnicima i predstavnicima građanskih i vojnih vlasti, poglavarima svih vjerskih zajednica, predstavnicima gradske općine, autonomnih oblasti i korporacija, kao i drugim uglednim građanima. Bosanski ustavni poredak se zasnivao na ideji tzv. *"piramidalne ustavnosti", prema kojoj se prvobitna minimalna ustavna prava, zajamčena ovim zakonima imaju postepeno proširivati i u vidu poklona povremeno davati narodu. Ovakav koncept ograničene ustavnosti bio je, po zvaničnom tvrđenju, "posljedica" "kulturne zaostalosti naroda u BiH"*.[31]

U svom sadržaju Zemaljski statut za Bosnu i Hercegovinu, uvažavajući određene specifičnosti ove zemlje u najvećoj mjeri predstavlja produžetak „kataloga" ljudskih prava, koja su započeta u Osnovnom državnom zakonu Austro-Ugarske iz 1867. godine.

Tako iz navedene kategorije od devetnaest paragrafa u najvećem dijelu ponavlja njih jedanaest. Ipak, određene specifičnosti Bosne i Hercegovine su u negativnom obimu izbačene iz Zemaljskog statuta. Tako su za stanovnike „corpus separatum-a", između Une i Drine, uskraćena prava na kandidovanje za službe, slobode kretanja i slobodu iseljavanja.

U bosanski ustav je, kao „neka vrsta dekoracije", mehanički prenijet član 142 austrijskog Temeljnog državnog zakona *(Staatsgrundgesetz) od* 21. XII 1867., koji je sadržavao odredbe o građanskim pravima. Tako su članovi 2–30 bosanskog ustava sadržavali odredbe o građanskim slobodama, poznate iz većine građanskih ustava i deklaracija o pravima. Poseban značaj imao je član 11 kojim je „svim zemaljskim pripadnicima ujamčeno čuvanje narodne osobine i jezika".[32]

Kao pokušaj kompenzacije za navedene manjkavosti predstavljaju određeni „modernizirani" segmenti temeljnih prava iz 1867. godine. To se odnosi, prvenstveno, na zaštitu kućnog praga, te je u tu svrhu zabranjen „pretres i zapljena dokumenata", ranije pravo dopisivanja prošireno je na „tajnost pošte i telegrafa", te država vlasništvo štiti tako što dopušta eksproprijaciju „uz zamjenu za odgovarajuću nadoknadu". [33]

Zemaljska vlada imala je pravo da u slučaju rata, nemira ili veleizdajničkih akcija suspendira građanska prava navedena u ustavu, kao i u Temeljnom zakonu iz 1867. godine.[34] Kada su u pitanju uticaji na Zemaljski ustav iz 1910. godine, ne smijemo zaboraviti i austrijski „Zakona o osnovnoj slobodi" iz 1862. godine.

Po ustavu je BiH ostala jedinstveno područje, sa jedinstvenim zemaljskim pripadništvom i predstavljala je, kao i ranije, posebnu upravnu jedinicu *(territorium separatum),* kao područje zajedničke vladavine dviju država Monarhije. Ovaj posebni pravni subjektivitet BiH izražavao se u periodu nakon aneksije djelimično kroz sabor. Kao treće državno-pravno tijelo u okviru Monarhije, BiH nije mogla ni poslije aneksije i ustava neposredno participirati u tzv. zajedničkim poslovima. Ustav je odredio da sabor iz svojih redova bira devetočlani Zemaljski savjet, čiji je zadatak bio da kontaktira sa austrijskim parlamentom, ugarskim saborom i dele-

31 M. Imamović, Historija države i prava BiH, 258.
32 M. Imamović, Historija Bošnjaka, 440.
33 Uporediti: Bosanski ustav iz 1910. i Temeljni zakon iz 1867.
34 http://www.internet4jurists.at/ges/pdf/stgg.pdf /pristup 12. 12. 2010./.

gacijama. Već samo osnivanje i funkcija Zemaljskog savjeta posredno su ukazivali na činjenicu da je bilo potrebno da se postepeno u budućnosti Bosni i Hercegovini osigura određeno mjesto u vršenju tzv. zajedničkih poslova u Monarhiji.

Svi vodeći građanski političari i intelektualci u BiH prihvatili su ustav kao svršenu činjenicu. Oni su, štaviše, vjerovali da u zemlji počinje jedna nova politička era, potpuno zahvaćeni idejama tzv. realpolitike, bosanski građanski političari su vjerovali da im i ograničeni ustav pruža dovoljno mogućnosti za rad na „narodnim stvarima".

Nažalost, navedena prava nisu imala karakter „subjektivnih prava", jer su u svakom trenutku mogla biti suspendovana, tako da je u tom pogledu teško govoriti o ustavnim nadležnostima. Naravno, moramo imati na umu da je glavni cilj ovog čina „dobre volje" austrougarskih vlasti ostvarivanje i kontrola vlasti.

Ipak se ne smijemo otrgnuti činjenici da ovaj katalog ljudskih prava u Zemaljskom statutu iz 1910. godine pokazuje visok internacionalni standard temeljnih prava druge generacije „austrijskih ljudskih prava".

Ovim oktroisanim Ustavom nisu se mnogo mijenjali dotadašnji poredak, struktura i funkcionisanje organa državne vlasti. Izvršna i upravna vlast *(Zemaljska vlada i ministarstva)* su i dalje bile ispostava austrougarskog Ministarstva finansija.[35]

U prvom članu Ustava istaknuto je *da je Bosna i Hercegovina jedinstveno posebno upravno područje pod odgovornim rukovodnim vodstvom Zajedničkog ministarstva financija*. Uvođenjem Ustava u politički život Bosne i Hercegovine, u osnovi nije došlo ni do kakvih promjena u njenom pravnom položaju. Ona je i dalje unutar Habsburške carevine ostala "corpus separatum" i zavisna od obje vlade Monarhije, kako je to i do tada bilo prema Zakonu o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1882. godine. Ustav i njegovi prateći zakoni uveli su u politički život Bosne i Hercegovine *tri nove institucije: Sabor, Zemaljski savjet i općinsko vijeće*. Najvažnija ustanova je Sabor, iako sa vrlo ograničenim legislativnim pravima. Po Ustavu, Sabor nije imao zakonodavnu vlast, koja je i dalje ostala u nadležnosti cara, odnosno vlada u Beču i Pešti i Zajedničkog ministarstva financija. Uloga Sabora u zakonodavstvu određena je čl. 21. Ustava: „Na zakonima surađivat će Sabor, u koji će stanovništvo Bosne i Hercegovine odašiljati poslanike."[36]

Kao pokrajina koja je imala poseban status u sastavu Austro-Ugarske monarhije, Bosna i Hercegovina nije bila ravnopravna sa ovim dvjema državama, nego je u političkom pogledu potpuno ovisila od njih, jer se nalazila pod upravom njihovih vlada i kontrolom njihovih parlamenata. Međutim, bez obzira na to, Bosna i Hercegovina je sa stajališta svog unutarnjeg poretka bila jedna treća cjelina unutar Monarhije. [37] Tako je Monarhija "nezavisno od svoje želje" doprinijela ideji bosanskohercegovačke autonomije i posebnosti.[38]

35 K. Trnka, Ustavno pravo, 80–81.

36 Bosanski ustav, 68; LJ. Zovko, Studije iz pravne povijesti BiH 1878.–1941., 28–29.

37 LJ. Zovko, Studije iz pravne povijesti BiH 1878.–1941., 29.

38 Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914., Svjetlost, Sarajevo, 1976., 260.

Donošenjem Zemaljskog ustava iz 1910. godine, došlo je do zaokruživanja bosansko-hercegovačkog pravnog sistema. Navedenim ustavom i njegovim zakonima austrougarske vlasti su osigurale jedan konzervativan sabor. Iako je to samim načinom izbora sabora osigurano, to je svakako dodatno potvrđeno članom 35 Ustava, po kojem „sabor ne smije općiti sa drugim predstavništvima niti smije izdavati kakvih objava". Na saborsku sjednicu se ne smiju pustiti nikakve deputacije, a sam sabor smije slati „odaslanstva" na dvor „samo onda, kad se isposluje prethodno previšnje odobrenje". Upravo ovako ograničena zakonodavna i dr. djelatnost bosanskohercegovačkog sabora u narednom periodu nije dala izraženijih rezultata. U tom pravcu, kao najznačajniju zakonodavnu djelatnost, možemo smatrati Zakon o fakultativnom otkupu kmetovskih selišta iz 1911. godine.[39]

39 M. Imamović, Historija države i prava BiH, 260–263.

ZAKLJUČAK

Iako su austrougarske vlasti poslije okupacije 1878. godine težile da u što većoj mjeri potisnu raniji osmanski pravi sistem, ipak, u osnovi se nadzire pravni kontinuitet u odnosu sa periodom koji je prethodio okupaciji. Slična je situacija i u u pogledu administrativno-teritorijalne i upravne organizacije bosanskohercegovačkog prostora.

Tako u osnovi austrougarski period uprave karakteriše pet grupa izvora pravnih propisa koji su primjenjivani na bosanskohercegovačkom prostoru:

a) zakoni, uredbe, naredbe i drugi akti koje je zajednička vlada propisivala za BiH, te odluke Vrhovnog suda u Sarajevu, koje imaju teorijski značaj;

b) osmansko pravo i propisi islama;

c) kanonsko pravo Pravoslavne i Katoličke crkve, te bračno pravo Jevreja;

d) bosansko običajno pravo, modificirano pod uticajem ugarskog, osmanskog i mletačkog prava i

e) kao pomoćni izvor sudovima služio je austrijski Opći građanski zakonik iz 1811. godine.

Ipak, novi, otvoreniji modalitet zakonodavnog djelovanja stvara se poslije Aneksije 1908. godine. U tom pravcu najznačajniji dokument je, svakako, Zemaljski ustav, koji je sankcionisan od strane cara Franje Josipa 17. februara 1910. godine.

Bosanski ustav iz 1910. godine nastao je pod uticajem austrijskog Temeljnog državnog zakona (Staatsgrundgesetz) od 21. XII 1867., i odlikuje ga tzv. „druga generacija austrijskih ljudskih prava". Tako su članovi 2–30 bosanskog ustava sadržavali odredbe o građanskim slobodama, poznate iz većine građanskih ustava i deklaracija o ljudskim pravima.

Uvođenjem Ustava u politički život Bosne i Hercegovine, u osnovi nije došlo ni do kakvih promjena u njenom pravnom položaju. Ona je i dalje unutar Habsburške carevine ostala "corpus separatum" i zavisna od obje vlade Monarhije, kako je to i do tada bilo prema Zakonu o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1882. godine.

Ustav i njegovi prateći zakoni uveli su u politički život Bosne i Hercegovine tri nove institucije, Sabor, Zemaljski savjet i općinsko vijeće.

Navedenim ustavom i njegovim zakonima austrougarske vlasti su osigurale jedan konzervativan sabor. Upravo ovako ograničena zakonodavna i dr. djelatnost bosanskohercegovačkog sabora u narednom periodu nije dala izraženijih zakonodavnih rezultata. U tom pravcu, kao najznačajniju zakonodavnu djelatnost možemo smatrati Zakon o fakultativnom otkupu kmetovskih selišta iz 1911. godine.

Dr. sc. Bećir Macić
Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava
Univerziteta u Sarajevu

USTAV BiH IZ 1910. I AKTUELNE USTAVNE RASPRAVE

Abstract

Constitution in 1910. the Austro-Hungarian administration has shown respect for the particularties of BiH as a whole earth, in the form of corpus separatum, or separate areas within the monarchy.

In this way, essentially acknowledged the reality of the Bosnian socio-economic, denominational and ethnic-cultural and political peculiarities. Bosnia and Herzegovina has maintained its integrity through specific laws and administration and the special treatment of citizenship of its population. The current constitutional debate, which today is related to constitutional reforms in Bosnia may in some way to follow the constitutional spirit of this document in 1910. year.

First of all I would need to remain a unifiedstate, in which its citizens and peoples to be equal, the expression of democratic principles, the institutional capacity to answer a number of challenges, primarily the Euro-Atlantic integration. In this setting should be considered and need to upgrade the Dayton constitution, which was stopped by armed conflicts, in order, current time create conditions for the so-called. Brussels stage and joining in the complex European and world integration processes.

Keywords: *Constitution of 1910, the Dayton Constitution of 1995, constitutional changes, religionalization of BiH.*

Ove godine se navršava 100 godina od donošenja Ustava Bosne i Hercegovine (Zemaljski štatut) kojeg je, zajedno sa zakonima koji su vezani za njega, 17. februara 1910. godine sankcionisao car Franjo Josip. Na taj način stvoren je novi ustavni poredak u Bosni i Hercegovini, a austrougrarska administracija pokazala respekt prema osobenosti Bosne i Hercegovine kao zemaljske cjeline, u vidu korpus separatuma, odnosno zasebnog područja u okviru Monarhije. Uvažena je realnost bosanskih socijalno-ekonomskih, konfesionalno-etičkih i kulturno-političkih osobenosti. BiH je sačuvala svoju cjelovitost i posebnost kroz specifične zakone i upravu i tretiranje državljanstva njenog stanovništva.

O Ustavu za BiH iz 1910. kod nas je pisano u više radova. Tako je prof. dr. Mustafa Imamović ovom pitanju posvetio jedan dio svog djela HISTORIJA BOŠNJAKA[1], nazvavši ga ”Ustav za BiH i BH sabor – politički odnosi i razvoj Bošnjaka”.

Ovim ustavom se pokazalo da je Bosni i Hercegovini, respektujući njene specifičnosti, bio neophodan Ustav. Naime ”u Proglasu aneksije Car je obećao nar-

1 Mustafa Imamović, HISTORIJA BOŠNJAKA, Preporod, Bošnjačka zajednica kulture Sarajevo, 1997., str. 433–455.

odu Bosne i Hercegovine ustav. (...) Car smatra da je kulturno stanje naroda takvo da mu je potrebno jamčiti zakonom priznata građanska prava, kao i ona koja će se naknadno priznati."[2]

Javno mnijenje BiH se moralo respektovati, što se vidi iz toga da je nakon aneksije započela aktivnost za donošenje ustava, što je rezultiralo sazivanjem ustavne ankete, 8. II 1909.

Uticaj na ovaj proces posebno su pokazali predstavnici Muslimanske napredne stranke, koji su već na prvoj sjednici ankete predali baronu Benku svoju deklaraciju o Ustavu. Značajno je da se i ovdje ističe da BiH nije samo domovina Bošnjaka, niti oni žele da sami njom vladaju, nego to žele činiti zajedno sa ostalim, kako bi to bila domovina svih onih koji žive na tom prostoru.

Od četiri tačke Deklaracije o Ustavu predstavnika Muslimanske napredne stranke, posebno treba istaći treću tačku, po kojoj se traži da se "Bosna i Hercegovina kao jedinstveno i nerazdruživo tijelo ni na koji način ne mogu jedno od drugog rastaviti".

Stoji konstatacija, koju ističe i prof. Imamović, da je, "bez obzira na brojne razlike, u anketi ispoljeno i određeno jedinstvo svih političkih i etničko-konfesionalnih grupa, prije svega u pitanjima zaštite i bržeg ekonomskog razvitka domaćeg građanstva".[3] Uprkos nastojanjima austrougarskih zvaničnih faktora da se "ustavne rasprave" u Bosni "odugovlače koliko je god moguće", na šta su čak prigovarali i neki od uglednih članova Carinskog vijeća (austrijski parlament) u Beču, kao što je bio profesor Tomas Masaryk, car Franjo Josip je 17. II 1910., sankcionisao Ustav, odnosno Zemaljski štatut za Bosnu i Hercegovinu. Ovom ustavu se mogu dati različite primjedbe, uz očigledne nedostatke, posebno imajući u vidu da je "vrhovna upravna vlast ostala u rukama Zajedničkog ministarstva u Beču i njegove agencije, činovničke Zemaljske vlade u Sarajevu".[4]

Prof. dr. Omer Ibrahimagić će istaći sljedeće:

"Bosna i Hercegovina je zadržala svoju posebnost, kao posebna ustavna jedinica (teritorijum separatum)"[5]

Dakle, nakon što je Austro-Ugarska na ovom području završila vladavinu, BiH je, između ostalog, svojim ustavom mogla punopravno učestvovati, zajedno sa drugim južnoslovenskim zemljama, koje su bile u sastavu Austro-Ugarske, u stvaranju nove državne tvorevine Slovenaca, Hrvata i Srba. Svemu tome doprinijeo je iz više razloga Ustav BiH iz 1910. Prije svega, pokazalo se da je različitost, a time i složenost konfesionalno-etničke strukture u Bosni i Hercegovini, aspekt koji je bilo neophodno respektovati u svim situacijama, pa i u Austro-Ugarskoj vladavini u Bosni i Hercegovini. S druge strane, sa takvom specifičnošću Bosna i Hercegovina se nije mogla uklopiti ni ukakvu jednoobraznost, tj. neophodno je bilo da i takvoj cjelini sačuva svoju specifičnost, a što se iskazalo kroz Ustav iz 1910. Austro-

2 Isto, str. 433.

3 Isto.

4 Isto, str. 438.

5 Mustafa Imamović, DRŽAVNOST I NEZAVISNOST BOSNE I HERCEGOVINE, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, maj 1997.

Ugarska je kroz korpus separatum (corpus separatum) izrazila osobenost BiH kao zemaljske cjeline. Što se tiče Ustava iz 1910., "najvažnija je činjenica da je BiH Ustavom dobila svoj sabor, kao neku vrstu parlamentarnog tijela, mada sa veoma ograničenim legislativnim zakonskim pravima".[6]

Nadalje, čak 18 članova ovog ustava (2–30) sadržavali su odredbe o građanskim pravima.

Na kraju ovog kratkog pregleda bitnih odredbi i značaja Ustava 1910., ističemo, ono što je zaista krucijalno, da je BiH, po ovom ustavnom dokumentu ostala jedinstveno područje, dakle cjelovita, predstavljajući i posebnu upravnu jedinicu (teritorijum separatum). Bosna i Hercegovina se i danas nalazi pred ustavnim promjenama. Ustavne promjene koje se zagovaraju u postdejtonskom periodu zahtijevaju, prije svega, kritički osvrt na ovaj dokument, što se može uraditi s obzirom na njegovu 15-godišnju primjenu.

Zašto se danas vraćati na ustav iz 1910., gdje tražiti vezu sa aktuelnim ustavnim raspravama u BiH, kojoj treba ustav, koji će stvoriti uslove da ova država iskaže svoje osobenosti (multietničnost, multikonfesionalnost, multikulturalnost), uz istovremeno stvaranje uslova za punopravno uključivanje u euroatlantske integracije (Evropska unija i Sjeveroatlantski savez – NATO)? Može li se šta preuzeti, odnosno naučiti od i iz Ustava iz 1910? Polazim od teze da može, jer je i taj ustav usvojen nakon velikih napora stranačkih struktura i drugih uglednih ličnosti, da bi svojim sadržajem ponudio dosta toga što je danas aktuelno. Između ostalog, članovi od 2 do 30 ovog bosanskog ustava sačinjavali su odredbe o građanskim slobodama, pravno poznate iz većine tadašnjih ustava i deklaracija o pravima. Poseban značaj je imao član 11 kojim je svim zemaljskim pripadnicima zagarantovano "čuvanje narodne osobine i jezika", što bi se danas moglo nazvati etničkom ravnopravnošću. (...)

Po Ustavu, BiH je predstavljala posebnu upravnu jedinicu (corpus separatum), jer se dvije države (Austrijsko carstvo i Ugarsko kraljevstvo) koje su činile dvojnu monarhiju nisu mogle dogovoriti o upravi. [7]

I danas trebaju ustavne promjene BiH, jer postoje tendencije da se podijeli, da se oslabe njene funkcije, da potru njene milenijske specifičnosti. Iako nije svemoćno sredstvo, ustav je značajna brana tim krajnje negativnim, retrogardnim i opasnim tendencijama. Jer, kao što je poznato, ustav je u "savremenom i uobičajenom smislu najviši temeljni zakon: akt koji uspostavlja politički i pravni poredak i s kojim imaju biti usaglašeni svi akti i postupci javne vlasti i građana".[8] Shodno tome, "u formalnom smislu ustav je pisani pravni i politički dokument čija je pravna snaga veća od snage zakona. Ona izvire iz posebnosti donositelja ustava (npr. ustavotvorna skupština – konvent, odnosno iz specijalne složene procedure njegova donošenja i mijenjanja (revizioni sustav)."[9]

---

6 Mustafa Imamović, HISTORIJA BOŠNJAKA, isto, str. 438.

7 Navedeno prema internet izvoru: http://www.rtvtk.ba/index.php?option=com_content8view=articleqid=12401:stogodin..., od 4. 11. 2010.

8 LEKSIKON TEMELJNIH POJMOVA POLITIKE: ABECEDA DEMOKRACIJE/Uredili: Ivan Prpić, Žarko Puhovski, Maja Uzelac; (autori Arsen Bačić ... (etal) – Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, 1994., str. 113.

9 Isto.

U današnjem vremenu, savremeno shvatanje ustava obuhvata pojmove koji čine sadržinu demokratije, kao što su narodna suverenost, jednakost pred zakonom, jednaka garancija i zaštita sloboda i prava.

Potrebno je, osim Ustava iz 1910., za aktuelne ustavne reforme sagledati genezu dosadašnjeg razvoja ustavnog sistema BiH. Teoretičari ustavnog prava smatraju da je "posljednjih godina turske vladavine Bosna dobila svoj prvi pisani ustav. Izdavanjem Ustavnog zakona Vilajeta bosanskog 1867. godine, izvršena je posljednja upravno-politička reforma Bosanskog pašaluka. Bila je najava prihvatanja ideje i ustavne vladavine, pokreta koji je u Zapadnoj Evropi uzimao sve veći zamah."[10]

BiH je pratila ustavnu strukturu Jugoslavije, gdje je Kraljevina Jugoslavija (1918.–1941.) imala dva ustavna akta: Ustav Kraljevine SHS, prvi ustav južnoslovenske države, tzv. Vidovdanski ustav iz 1921., te Ustav Kraljevine Jugoslavije, tzv. Oktroirani ustav iz 1931. godine. Vidovdanski ustav je garantirao cjelovitost BiH, što se uvažavalo do uvođenja monarhističke diktature 1929.

Oktroirani ustav je ostao na snazi do okupacije Kraljevine Jugoslavije, aprila 1941.

U toku NOB-e i u poslijeratnom periodu BiH iskazuje, uz sva osporavanja svoju samostalnost, kao značajan faktor u novoj Jugoslaviji, čija se posebnost i osobenost moraju poštovati i uvažavati. Između ostalog, potrebno je spomenuti formiranje glavnih štabova za pojedine jugoslovenske zemlje, uključujući i za Bosnu i Hercegovinu, konstituisanje Zemaljskog antifašističkog narodnog vijeća oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH), konstituisanje ZAVNOBiH na trećem zasjedanju u Privremenu Narodnu skupštinu BiH, donošenje Zakona o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine, uz intenzivne pripreme za izbore i donošenje prvog Ustava Narodne Republike Bosne i Hercegovine.

Ustavnotvorna skupština je 31. decembra 1946. godine usvojila Ustav NRBiH, po kojem se BiH "na osnovu prava na samoopredjeljenje svojom voljom udružila sa ostalim republikama u saveznu državu – Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju".[11] Dvije su ključne stvari ovdje: BiH je ravnopravna sa drugim federativnim jedinicama i poštovana je njena samostalnost.

U SFRJ su vršene brojne ustavne promjene, koje su imale odraza i na dogradnju ustava BiH. U vezi s tim posebno treba istaći da su Muslimani i službeno prihvaćeni kao nacija, te da su tretirani ravnopravno sa drugim nacijama, što je dobilo i snagu ustavne kategorije na Ustav SRBiH iz 1972. Radi se o amandmanu XVIII, kojim je određena definicija Republike, koja je, uz manje izmjene, unesena i u Ustav iz 1974. godine, kao ustavne promjene 1990. godine. Ona glasi: "Republika Bosna i Hercegovina je suverena nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive."[12]

10 Kasim Trnka, KONSTUTIVNOST NARODA: Povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba na nivou entiteta, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo 2000., str.15.

11 Isto, str. 19.

12 Isto, str. 20. i 21.

Raspad socijalističkog sistema, koji doživljava svoj vrhunac u posljednjoj deceniji dvadesetog stoljeća, doveo je do disolucije složenih država u Evropi, a time i SFRJ. Bosna i Hercegovina, kao sastavnica jugoslovenske federacije je, shodno osamostaljivanju ostalih federalnih jedinica (Slovenija i Hrvatska), takođe proglasila samostalnost, te međunarodno priznata počev od 6. aprila 1992. godine. U tom kontekstu se postavilo pitanje njenog unutrašnjeg ustroja shodno kontekstu u kojem je ona počela svoju egzistenciju kao nova država, što je uslovilo i dogradnju Ustava SRBiH. Na tekst ovog dokumenta Skupština SRBiH je 31. jula 1990. usvojila 31 amandman, što je trebalo da stvori ambijent za pluralizam u političkoj i ekonomskoj sferi, jačanja demokratskih institucija, ljudskih prava i sloboda.

Polazeći od toga, BiH je u amadmanu LX određena kao ”suverena demokratska država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti, koji u njoj žive”. U ustavnim odredbama posebno je isticana cjelovitost i nedjeljivost državne teritorije BiH, srazmjerna nacionalna zastupljenost u organima vlasti, sloboda tržišta i poduzetništva, afirmacija neposrednih izbora i oblika neposredne demokratije i dr.

Međutim, društveni procesi su zahtijevali ozbiljnije ustavne promjene kako bi se u ovom najvećem državnom dokumentu odrazile suštinske promjene, društvenog realiteta. I pored otežanih uslova na izradi Ustava, Predsjedništvo RBiH je 24. februara 1993. godine usvojilo prečišćeni tekst Ustava RBiH (”Službeni list” RBiH br. 5/93), koji je ostao na snazi sve do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma za BiH 14. decembra 1995. u Parizu, od kada je na snazi Aneks 4. tog sporazuma, označen kao ustav BiH. Inače, ovaj ustav iz 1993. je dao dosta elemenata, odnosno fundus za iskazivanje demokratskih osobenosti i uopće specifičnosti ove države. Na osnovu toga, BiH se zasnivala na nedjeljivosti, odnosno cjelovitosti teritorije BiH, ravnopravnosti konstitutivnih naroda i pripadnika drugih naroda i narodnosti bez nacionalnog ekskluzivizma, jedinstvenom ekonomskom sistemu, uvažavanju specifičnosti infrastrukturnih sistema, ravnopravnoj saradnji sa susjednim državama, nesmetanom protoku roba, informacija i ljudi, poštivanju ljudskih prava i sloboda na svim dijelovima BiH (konstutivnost naroda), ravnoteži između pojedinih nivoa vlasti (državna, regionalna i lokalna vlast); primjerenoj centralizaciji i decentralizaciji koja ne dovodi u pitanje funkcionisanja države kao cjeline i neophodnih funkcija koje su svojstvene svakoj savremenoj državi, obrazovnoj pokretljivosti, aktivnom i pasivnom pravu glasa na cijeloj teritoriji BiH, prava nacionalnih manjina, uvažavanju regionalnih posebnosti.

Međutim, u periodu 1991.–1995. godine je došlo do destrukcije ustavne strukture BiH, što se posebno može pratiti kroz formiranje određenih vanustavnih tvorevina.[13] U vezi s tim, prevashodno pažnju zaslužuju dokumenti i odluke o formiranju vanustavnih zajednica, njihovih organa, javnih preduzeća, organa unutrašnjih poslova, obrazovnog sistema i sl. Njihova osnovna značajka je da su zasnovane na etničkom principu, ističući u prvi plan tzv. povijesne nacionalne prostore, ekskluzivna prava i sl.

13 Šire o ovome: Dr. Bećir Macić, DESTRUKCIJA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE U PERIODU 1991.–1995. LJUDSKA PRAVA, Časopis za sve pravno-političke probleme, Institut za ljudska prava Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, godina 5, broj 2–4, str. 59–64.

Ustavni sud BiH je donio dvije odluke – Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o neustavnosti Srpske Republike Bosne i Hercegovine (8. 10. 1992.) i Odluka ustavnog suda Bosne i Hercegovine o neustavnosti Hrvatske zajednice Herceg-Bosna (14. 9. 1992.).[14]

Takođe, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je, shodno svojim funkcijama, 4. 10. 1993. donio odluku kojom se "poništava Odluka tzv. Ustavotvorne skupštine o obrazovanju Autonomne pokrajine Zapadna Bosna, donesena 27. 9. 1993. godine u Velikoj Kladuši i drugi opšti akti doneseni na osnovu ove odluke".

U Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o neustavnosti Srpske Republike Bosne i Hercegovine se, pored ostalog, navodi: "Prema Ustavu Republike Bosne i Hercegovine, Republika Bosna i Hercegovina je demokratska suverena država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine koji u njoj žive (Amandman LX na Ustav Republike Bosne i Hercegovine). Radni ljudi i građani, narodi Bosne i Hercegovine – Srbi, Hrvati, Muslimani i pripadnici drugih naroda i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u Republici Bosni i Hercegovini (član 2. Ustava Republike Bosne i Hercegovine). Teritorija Republike Bosne i Hercegovine je jedinstvena i nedjeljiva. Granice Republike mogu se mijenjati odlukom Skupštine Republike Bosne i Hercegovine samo u skladu sa voljom građana cijele Republike, izraženom njihovim prethodnim izjašnjavanjem putem referenduma, ako se za mijenjanje izjasni najmanje dvije trećine ukupnog broja birača (Amandman LXII na Ustav Republike Bosne i Hercegovine).

U Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o neustavnosti Hrvatske zajednice Herceg-Bosna, pored ostalog se navodi da prema ustavnim odredbama "za udruženje opština u zajednice opština potrebno je da postoji prostorna i ekonomska međusobna povezanost opština, da bi se racionalnije i efikasnije ostvarivali zajednički interesi i potrebe radnih ljudi i građana i usklađivao društveno-ekonomski razvoj opština udruženih u zajednicu opština, kao i da se zaključi dogovor opština o tome. Zakonom se uređuje obrazovanje, ukidanje i utvrđivanje područja opština."

Kada se govori o ustavnim promjenama u današnjem vremenu, sigurno bi se zato mogli naći elemenati u tri navedene odluke, posebno u pogledu cjelovitosti i nedjeljivosti BiH, ravnopravnosti naroda, nacionalnih manjina i građana na njenoj cijeloj teritoriji, itd.

Mora se istaći da su se svi mirovni sporazumi, koji su ponuđeni od međunarodne zajednice tokom rata u BiH, temeljili na dominaciji etničkog kriterija u profilisanju unutrašnje ustavno-pravne konstitucije BiH. To se, bez izuzetka, odnosi na Vens-Owenov plan, Owen-Stotenbergov plan, Vašingtonski sporazum, Plan Kontakt grupe i, naravno, Dejtonski sporazum. Treba reći da su se nacionalna prava uvijek u Bosni i Hercegovini poštovala, ustavno-normativno i stvarno, što je afirmacija njene bitne značajke – multietničnosti na cijelom prostoru ove države. Nasuprot tome, etnicizacija teritorija, to jest njihovo etničko zaokruživanje, bez uzimanja u obzir i ostalih kriterija (administrativni, historijski, tehnički, geografski, ekonomsko-geografski), onemogućuju BiH da funkcioniše kao država sa

14 Odluke su objavljene u knjizi dr. Bećira Macića, ZLOČIN PROTIV MIRA, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Sarajevo, Sarajevo, 2001., PRILOZI: str. 582–530.

svojom hiljadugodišnjom tradicijom. Dejtonski sporazum je to, na izvjestan način, verifikovao. Verifikovano je sve ono što nudi takav model unutrašnje organizacije – nasilna podjela BiH, protjerivanje, stvaranje etnički čistih teritorija, brojni zločini, pa i onaj najteži–genocid. U takvom ambijentu, Ustav Bosne i Hercegovine nije mogao da izbjegne sve navedene nedostatke Dejtonskog sporazuma. U ovom dokumentu, središnje mjesto zauzimaju prava etničkih grupa, a ne prava pojedinca, odnosno nema balansa u tom pogledu, na čemu su inače bazirani svi moderni evropski ustavi, pa i sama Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava (...).

Dejtonski sporazum, što je verifikovano njegovim ustavom, "podijelio je Bosnu i Hercegovinu na dva dijela, kidajući godinama uspostavljene hijararhijske-funkcionalne, infrastrukturno-privredne i sve druge odnose između velikih urbanih centara, centara nižeg ranga njihovih zaleđa, od resursnih potencijala, proizvodnih i drugih sadržaja".[15]

Takođe, politički prostor po Dejtonu i njegovom ustavu je tako složen da ne može sam po sebi funkcionisati, generator je, najkraće rečeno – stalnih tenzija, kriza.

Stvoreno je više nivoa vlasti što je pratila hiperprodukcija institucija, koje su često same sebi cilj, sa isprepletenim kompentencijama, te ogromnim administrativnim aparatom. Kada se ovoj glomaznoj strukturi dodaju silni mehanizmi u procesu odlučivanja na svim nivoima (prevashodno konsenzus, entitetsko glasanje, vitalni nacionalni interesi), zašto ne postoje demokratski instituti za razriješenje takvih situacija, onda se može shvatiti da BiH teško može funkcionisati u pravcu euroatlantskih integracija.

Zbog toga su BiH potrebne ustavne promjene. One trebaju da respektiraju osobenosti ove države, dijelom onako kako je to činio i Ustav iz 1910. Pri tome se posebno misli na cjelovitost, multietničnost, multireligioznost, multikulturalnost BiH, afirmaciju javnosti pri ustavnim promjenama, aktivizam svih društvenih i političkih subjekata, itd.

Na osnovu toga, u ovom radu će se učiniti osvrt samo na jedan aspekt: centralizaciju i decentralizaciju u BiH u budućim ustavnim promjenama, što je pitanje gdje postoje veoma različita, odnosno divergentna mišljenja.

Ova pitanja, koja su značajna za ustavne promjene, a koja u tim aktivnostima dobivaju sasvim druga značenja, tendenciozno se iskrivljuju. Dakle, riječ je o centralizaciji i decentralizaciji, pojmovima čija je frekventnost veoma obimna, sa neprimjerenim tumačenjima. Svako nastojanje da se na nivou države konstituiše funkcija koja će omogućiti da se realizuju njene nadležnosti, a posebno da se može primjereno komunicirati sa međunarodnom zajednicom i njenim organima, ostaje bez uspjeha. Sve to se označava kao unitranzicija BiH, narušavanje Dejtonskog sporazuma i tendencija ka umanjivanju funkcija i nadležnosti entiteta, čak i njihovo ukidanje. Postavlja se pitanje gdje je granica između centralizma i unitarizma, pri čemu se ovo posljednje označava kao negativna pojava. Svaka država, pa i Bosna i Hercegovina, mora da ima niz funkcija, koje se ostvaruju kroz razne organe, da bi ostvarila svoju ustavnu ulogu. Bosni i Hercegovini je u tom pogledu potrebno

15 Prof. dr. Boris Tihi, EKONOMSKA CIJENA POSTOJEĆE REGIONALNE PODJELE U BiH, Zbornik: EUROREGIJE I JUGOISTOČNA EVROPA, Sarajevo, 2008., str. 15.

funkcija koliko i ostalim evropskim državama, ni manje ni više. To nije centralizam, niti unitarizam, jer bi bez toga njeni dijelovi (entiteti) preuzeli dio državnih funkcija, što bi vodilo parcijalizaciji države i nemogućnosti da donosi odluke koje obavezuju sve niže organe. Ustvari, na djelu bi bila opasnost od etničke podjele Bosne i Hercegovine, njene uzurpacije i destrukcije. Pošto se BiH, kao i ostale zemlje zapadnog Balkana priprema za ulazak u euroatlantske integracije (Evropska unija i NATO), njeni organi bi trebali da imaju sve one funkcije koje su neophodne da bi se uspješno realizovali zadaci koje ove integracije postavljaju pred Bosnu i Hercegovinu na putu ka njihovom punopravnom članstvu, s obzirom da je glavni i jedini subjekt pregovaranja država, kako iz Evropske unije poručuju – "Treba nam BiH sa jednim glasom." To bi trebala biti vododjelnica centralizma i unitarizma na nivou države Bosne i Hercegovine. Sve ispod toga ostavlja BiH u predvorju euroatlantskih integracija, bez osnove za njen razvoj i prosperitet.

Vezano za centralizaciju je i pojam decentralizacije, koja se najčešće označava kao raspodjela funkcija i odgovornosti na niže organizacione nivoe, kako bi se problemi uspješnije rješavali tamo gdje su i nastali. Negdje manje ili više, skoro sve evropske zemlje su u određenom obimu decentralizovane, posebno složene države (kao što je Švicarska, Belgija) kroz određene organizacione jedinice – kantone, pokrajine, provincije i sl. U Bosni i Hercegovini se stalno ističe potreba decentralizacije, što može da bude do određenog nivoa dobro, ali isto tako i nepovoljno za državu BiH i ostvarivanje njenih ustavnih funkcija. Izgleda da bi stalnim zahtjevima za decentralizacijom došlo do slabljena državne strukture. Kroz ovakav pristup decentralizaciji vrši se destrukcija BiH, a ovaj, u suštini demokratski proces, gubi svoj smisao. Koji je osnovni kriterij da se decentralizacija može ocijeniti kao adekvatna u ustavno-pravnoj strukturi BiH? Mislim da bi to bio kriterij po kojem procesi decentralizacije ne dovode u pitanje BiH kao državu i njene funkcije, a predstavljaju dalje i približavanje procesa odlučivanja na niže razine. Bez toga decentralizacija ima negativnih reperkusija na cijelu ustavno-pravnu strukturu BiH.

Jedno od značajnih pitanja je kako sprovesti decentralizaciju u BiH, tj. kroz koja institucionalna rješenja. Po mom mišljenju, za BiH najprimjereniji oblik decentralizacije bi bile regije koje su dugotrajnim egzistiranjem, sve do ovog rata, ostavile određene tekovine na terenu. Historijski posmatrano, BiH je stalno imala određene oblike regionalizacije, koje su doprinosile njenom razvoju i uopšte demokratizaciji političkog života. Čak u srednjem vijeku egzistirale su zasebne prirodno-geografske cjeline (centralni dio Bosne od Vranduka do Vrhbosne /Sarajevo/, Soli – sjeveroistočni dio Bosne, Usora – Posavina, Donji Kraji – Dolina Vrbasa i Sane, Zapadna strana ili Završje – livanjsko područje, Primorje, Humska zemlja – Hercegovina i Gornje Podrinje i Polimlje.

I kasnije, bez obzira u čijem sastavu je egzistirala Bosna i Hercegovina, vršena je regionalizacija ovog područja. Za vrijeme Osmanlija u Bosni i Hercegovini, prema Uredbi iz 1864., uspostavljeno je sedam sandžaka – okruga (Banjalučki, Bihaćki, Hercegovački, Sarajevski, Travnički, Zvornički i Novopazarski), čije je sjedište bilo u najvećim gradovima sandžaka.

I Austro-Ugarska je prema svojim potrebama izvršila regionalizaciju Bosne i Hercegovine, aktom Ministarstva finansija iz 1878., je formirano 6 okruga, (Banjalučki, Bihaćki, Mostarski, Sarajevski, Travnički, Zvornički, da bi kasnije, umjesto Zvornika, bio formiran Tuzlanski okrug).

Kraljevina Jugoslavija je do 1929. godine zadržala okruge, koji su činili regionalnu strukturu Bosne i Hercegovine.

Poslije Drugog svjetskog rata, u periodu socijalističke vlasti, u BiH je uspostavljena regionalizacija sa okruzima , srezovima, regionalnim cjelinama po osnovnim privrednim komorama, makroekonomskim regijama, gdje su sjedišta uvijek bila u najvećim bosanskohercegovačkim gradovima.

ZAKLJUČAK

Zemaljski štatut, odnosno Ustav Bosne i Hercegovine, koji je stupio na snagu 20. februara 1910., dakle prije 100 godina, službeno je proglasio ustavnost ove zemlje. On je kroz svoje prateće zakone, u politički život ove zemlje, inaugurisao tri značajne nove institucije: Bosanski sabor, Zemaljski savjet i Kotarsko vijeće.

Sa novim ustavnim poretkom, pokazalo se da austrougarska administracija respektuje osobenosti BiH, kao zemaljske cjeline, u vidu corpus separatum. Jednostavno rečeno, uvažena je realnost bosanskih socijalno-ekonomskih, konfesionalno-etničkih i kulturno-političkih zasebnosti. Ono što je ključno jeste da je BiH sačuvala svoju cjelovitost i specifičnost, kroz posebne zakone i upravu.

U sadašnjem aktuelnom trenutku BiH našla pred novim izazovima u oblasti ustavne reforme, kako bi njen unutrašnji ustavni koncept biti korespondentan zadacima koji su postavljeni pred ovu državu, posebno u pogledu euroatlantskih integracija. Delikatnost ustavnih reformi posebno se zasniva na tome da je BiH izašla iz ratnog konflikta, u kojem su počinjeni brojni zločini, pa i onaj najteži – genocid, destruiran ustavni poredak, napadnute iskonske vrijednosti ove države (multietničnost, multikulturalnost i multireligioznost), stvorena etnička homogenizacija i dominacija nacionalnog.

Dejtonski sporazum je u okviru Aneksa 4, donio i Ustav Bosne i Hercegovine čija sadržina, po mišljenju brojnih pravnih eksperata, ne može zadovoljiti evropske standarde, posebno u pogledu funkcionalnosti države, te sistema odlučivanja u njenim institucijama. Zbog toga su neophodne ustavne reforme, kako bi se stvorio minimalni ustavno-institucionalni mehanizam na nivou države, koji bi omogućio kreativnu korespondenciju sa euroatlantskim strukturama. Kakve poticaje u tom pogledu možemo da nađemo u Ustavu BiH iz 1910?

I tada, a to je neophodno i sada, BiH treba da bude cjelovita država, unutar koje će se uvažavati njene specifičnosti, kako u sferi nacionalnog, tako i u socijalnom, ekonomskom i kulturnom domenu. Corpus separatum iz tog doba je dokaz da i danas pri ustavnim promjenama treba poštovati cjelovitost, nedjeljivost BiH, ravnopravnost naroda, nacionalnih manjina i građana na cijeloj teritoriji BiH.

BiH može biti po svom unutrašnjem ustavno-pravnom ustrojstvu decentralizovana. Ali na nivou države neophodne su određene funkcije da bi se ostvarila njena ustavna uloga, onako kako se to čini i u ostalim evropskim državama, što nije ni centralizam ni unitarizam. Pod plaštom centralizma i unitarizma, nerijetko se nastoje destruirati ključne državne funkcije, neophodne ovoj državi da pređe iz dejtonske u tzv. briselsku fazu, odnosno osposobi se za evroatlantske integracije.

Decentralizacija u BiH se može ostvariti kroz određenu regionalizaciju, koja će uvažavati prirodno-geografske, historijske, ekonomske, saobraćajne, kulturološke i demografske faktore. Najveći broj analitičara i dobrih poznavalaca ustavne materije se slaže da su BiH najprimjerenije regije, sa sjedištima u četiri njena najveća grada: Banja Luka, Sarajevo, Tuzla i Mostar, što već ima određenu historijsku tradiciju.

CONCLUSION

Provincial statute or the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which entered into force on 20 February 1910th, then 100 years ago, was officially declared the constitutionality of this country. It is through its associated laws, the political life of this country, inaugurate a new three important institutions: the Bosnian Parliament, Provincial Council and District Council.

With the new constitutional order, it appeared that respects the particularities of the Austro-Hungarian administration of Bosnia and Herzegovina, as well as ground units, in the form of corpus separatum. Simply put, acknowledged the reality of the Bosnian socio-economic, denominational and ethnic-cultural and political particularity. What is crucial is that the BiH preserve their integrity and specificity, through special legislation and administration.

At present, the actual point I'd found faces new challenges in the field of constitutional reforms to its internal constitutional concept be korespodentan tasks set before this country, especially in terms of Euro-Atlantic integration.

The delicacy of constitutional reform in particular is based on the fact that Bosnia and Herzegovina emerged from war conflict, in which they committed many crimes, even the worst of all - genocide, destroyed with the constitutional order, attacked the primordial values of this country (multi-ethnicity, multiculturalism and multireligious), created ethnic homogenization and national dominance.

The Dayton Agreement in the Annex 4, passed the Constitution of Bosnia and Herzegovina, whose contents, in the opinion of many legal experts, may not meet European standards, particularly in terms of functionality of the state, and decision systems in its institutions. Therefore, the necessary constitutional reforms to create a minimum constitutional and institutional mechanisms at the state level, which would allow creative correspondence with Euro-Atlantic structures. What kinds of incentives in this regard that we find in the Constitution of BiH in 1910?

And then, and it is necassaty now, BiH should be a unified state, within which will take into account its specific features, both in the national sphere, as well as social, economic and cultural domain. Corpus separatum from that time is the proof that today, when constitutional changes should respect the integrity, indivisibility of BiH, the equality of peoples, national minorities and citizens throughout the territory of BiH.

BH may be in its internal constitutional-legal structure is decentralized. But at the state level are essential to certain functions in order to achieve its constitutional role, as it does in other European countries, which is neither unitary nor centralism. Under the cover of centralism and Unitarianism, are often trying to destroying the key state functions necessary to convert this country from the so-called Dayton. Brussels stage, or qualify for the Euro-Atlantic integration.

Decentralization in Bosnia can be achieved through a certain regionalization, which will take into account the natural geographical, historical, economic, traffic, cultural and demographic factors. The largest number of analysts and experts on good constitutional matter agree that the most appropriate region of Bosnia and Herzegovina, based in its four largest cities: Banja Luka, Sarajevo, Tuzla and Mostar, which already has a certain historical tradition.

L I T E R A T U R A

1. Kasim I. Begić, BOSNA I HERCEGOVINA OD VANCEOVE MISIJE DO DAYTONSKOG SPORAZUMA,Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997.
2. ”BOSANSKI USTAV”, priredio i uvodnu riječ napisao dr. Uzeir Bavčić, uvodna studija prof. dr. Mustafa Imamović, ”*Muslimanski glas*”, Sarajevo, 1991.
3. Bošnjović I. REGIONALIZACIJA BOSNE I HERCEGOVINE, Ekonomski institut Sarajevo, Sarajevo.
4. DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM, Dayton, Ohio, 1–21. novembar 1995.
5. EUROREGIJA I JUGOISTOČNA EVROPA, (Urednici: dr. Jasmina Osmanković, dr. Mirko Pejanović, dr. Boris Tihi), Sarajevo, 2008.
6. Filipović M., BOSNA I HERCEGOVINA–NAJVAŽNIJE GEOGRAFSKE, DEMOGRAFSKE, HISTORIJSKE, KULTURNE I POLITIČKE ČINJENICE, Compact, Sarajevo, 1997.
7. Omer Ibrahimagić, BOSNA JE ODBRANJENA ALI NIJE OSLOBOĐENA, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2004.
8. Ibrahimagić O., DRŽAVNO UREĐENJE BIH, Sarajevo, 2006.
9. Prof. dr. Omer Ibrahimagić, DRŽAVNOST I NEZAVISNOST BOSNE I HERCEGOVINE, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, maj 1997.
10. Mustafa Imamović, HISTORIJA BOŠNJAKA, Preporod, Bošnjačka zajednica kulture Sarajevo, Sarajevo, 1997.
12. Mustafa Imamović, PRAVNI POLOŽAJ I UNUTRAŠNJO-POLITIČKI RAZVITAK BiH OD 1878.–1914., Bosanski kulturni centar, Sarajevo, 1996.
13. Kasim Trnka, KONSTITUTIVNOST NARODA: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba: na nivou entiteta, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2000.
14. LEKSIKON temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije, Sarajevo, 1994.
15. LJUDSKA PRAVA, Časopis za sve pravno-političke probleme, Institut za ljudska prava Pravnog fakulteta u Sarajevu, Broj 2–4, godina 5, Sarajevo, 2004.
16. Dr. Bećir Macić, ZLOČINI PROTIV MIRA, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Sarajevo, Sarajevo 2001.
17. OKRUGLI STO: “PROBLEMI DRŽAVNO-PRAVNOG POLOŽAJA I UREĐENJA BOSNE I HERCEGOVINE 1878.–1945.” (Sarajevo, 17. novembar 1993.), Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1994.
18. Pejanović M., POLITIČKI RAZVITAK BOSNE I HERCEGOVINE U POSTDEJTONSKOM PERIODU, TDK ”Šahinpašić”, Sarajevo, 2005.
19. Mirko Pejanović, SADAŠNJOST I POLITIČKA BUDUĆNOST BOSNE I HERCEGOVINE, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997.
20. Edin Šarčević, USTAV I POLITIKA – Kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca (etc)., Sarajevo, 1997.
21. USTAV SFRJ ”Službeni list SFRJ”, br. 9/74.
22. USTAV SRBIH IZ 1974, ”Službeni list SRBIH”, br. 4/74.
23. USTAV REPUBLIKE BOSNE I HERCEGOVINE, Službeni list RBiH, Sarajevo, br. 5/95.
24. UVOD U POLITIČKI SISTEM BIH, IZABRANI ASPEKTI, Sarajevo, 2009.
25. ZAVNOBIH – DEKLARACIJA O PRAVIMA GRAĐANA BIH (Zbornik radova), Sarajevo, 2000.

Mr. sc. Jasmin Branković
Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke Mostar

MOSTARSKI SOCIJALDEMOKRATI I PROGLAŠENJE ZEMALJSKOG USTAVA ZA BOSNU I HERCEGOVINU 1910. GODINE

Abstract

This paper represents, matter in fact, an attempt based on insight in available archive sources and print during that period to compose intersection of Mostar's political scene after creation of modern political organizations in Bosnia and Herzegovina under Austrian – Hungarian authority, as well as the reaction of local social-democrats on Provincial statute 1910. Furthermore, basic notations are exposed relevant for defining position of Bosnia and Herzegovina government rights from occupation to annex ion as Austrian–Hungarian politic on South–Slavic area from 1878 to 1908.

Key words: *occupation, annexion, Bosnia and Herzegovina, Austrian–Hungarian, Provincial statute, social-democrats*

U državnopravnoj i političkoj historiji Bosne i Hercegovine postoji nekoliko ključnih perioda. Jedan od njih je, zasigurno, razdoblje austrougarske uprave (1878.–1918.). Ovo je doba kada Bosna i Hercegovina, nakon više od četiri stoljeća osmanske vlasti, u bitno drugačijim unutrašnjim i međunarodnim okolnostima neminovno ulazi u fazu svoje političke i pravne transformacije i modernizacije.

PITANJE DRŽAVNOPRAVNOG POLOŽAJA BOSNE I HERCEGOVINE 1878.–1908.

Berlinski kongres 1878. godine otvorio je novo poglavlje u burnoj historiji Bosne i Hercegovine. Međunarodni položaj zemlje nakon austrougarske okupacije, a posebno njen odnos prema Habsburškoj monarhiji i Osmanskom carstvu, ostao je u suštini nedefiniran sve do proglašenja aneksije 1908. On se, formalnopravno, zasnivao na odredbama člana XXV Berlinskog ugovora, te Novopazarske konvencije od 21. aprila 1879. godine.[1]

Pitanje pravnog položaja Bosne i Hercegovine, odnosno suvereniteta nad okupiranim pokrajinama, dugo je bilo predmetom rasprava među onovremenim pravnicima. Bez obzira na različita gledišta koja su u tom pogledu zastupali pojedini autori, nesporno je da je pravni suverenitet sve do aneksije formalno pripadao sultanu, mada je, istovremeno, stvarno vršenje vlasti bilo u rukama Dvojne monar-

1 Dr. Hamdija Kapidžić, *Hercegovački ustanak 1882. godine*, Sarajevo, 1958., 17; Isti, *Položaj Bosne i Hercegovine za vrijeme austrougarske uprave (državnopravni odnosi)*, Prilozi Instituta za istoriju radničkog pokreta Sarajevo, godina IV, broj 4, Sarajevo 1968., 59–60; Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak Bosne i Hercegovine od 1878. do 1914.*, Sarajevo 1976., 1997., i 2007., 21–27.

hije. Ovaj period je također obilježen stalnim nastojanjem bečkih i budimpeštanskih krugova da se Bosna i Hercegovina što čvršće veže za Austro-Ugarsku, te u konačnici stvore neophodni preduslovi za pretvaranje okupacije u aneksiju.[2]

Okupacija Bosne i Hercegovine je Monarhiju, s obzirom na njenu prilično neuravnoteženu dualističku strukturu, stavila pred krupne političke, finansijske i ustavnopravne izazove. Nakon brojnih diskusija, a cijeneći složene unutrašnje i spoljnopolitičke okolnosti, parlamenti Austrije i Ugarske su 22. februara 1880. godine paralelno usvojili Zakon o upravljanju Bosnom i Hercegovinom, kojim su utvrđeni principi i osiguran uticaj obje države na privremenu upravu u okupiranoj zemlji.[3] Time je, u određenoj mjeri, riješen jedan od problema koji je opterećivao unutrašnju stabilnost u Monarhiji.

Austro-Ugarska je od početka bila potpuno svjesna opasnosti koju je po ostvarenje njenih dugoročnih ciljeva na južnoslavenskom prostoru u sebi nosila privremenost okupacionog mandata. Neodređen državnopravni status Bosne i Hercegovine i na njemu utemeljeno uvjerenje lokalnog stanovništva o prolaznosti okupacije, dodatno su sužavali prostor za djelovanje režima. Postupci okupacione uprave, usmjereni ka učvršćivanju njenog položaja u zemlji, nerijetko su izazivali nezadovoljstvo i organizirane oblike otpora dominantnih vjersko-nacionalnih grupacija. Zbog toga je pitanje aneksije bilo od posebnog značaja za prevazilaženje suprotnosti unutar Monarhije, ali i pokazatelj uspjeha njene politike na Balkanu.

O aneksiji Bosne i Hercegovine su vođene intenzivne rasprave u drugoj polovini 1882. godine, poslije čega je ovo pitanje privremeno skinuto s dnevnog reda, budući da se zbog rivaliteta Austrije i Ugarske nije mogla postići saglasnost o načinu uključenja zemlje u ustavnopravni sklop Monarhije. Rasprave su obnovljene 1896. godine, ali ni tada, osim načelnog dogovora da se aneksija izvrši u pogodnom trenutku, nije bilo sporazuma o modelu uključenja BiH u politički i pravni poredak Austro-Ugarske. Pitanje aneksije je urgentno aktuelizirano nakon izbijanja Mladoturske revolucije u julu 1908. godine, koja je vratila u život liberalni osmanski Ustav iz 1876. Ovaj događaj je pokrenuo zajedničku akciju Muslimanske i Srpske narodne organizacije, koje su istupile sa zahtjevom da Bosna i Hercegovina što prije dobije savremen i sveobuhvatan ustav, ali bez intervencija u državnopravni položaj zemlje. Austrougarska vlada je potom ocijenila da su se stekli svi potrebni uslovi za aneksiju, koja je zvanično obznanjena 7. oktobra 1908. godine carskom proklamacijom stanovništvu Bosne i Hercegovine.

Proglašenje aneksije izazvalo je veliku unutrašnju i spoljnopolitičku krizu, koja se na diplomatskom planu smirila odlučnom akcijom Njemačke i njenim posredovanjem u pregovorima između Austro-Ugarske i Turske. Porta je nakon obe-

2 Okupaciona uprava je, posebno u vrijeme Kállayevog režima, ciljanim pravnim, političkim i ekonomskim mjerama kontinuirano nastojala učvrstiti odnos Bosne i Hercegovine sa Monarhijom.

3 Bliže o tome: Dževad Juzbašić, *O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog Zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine*, ANUBiH, Radovi, XXXII/1967, 163–196. Ekonomski interesi Austrije i Ugarske u okupiranom području, posebno u pogledu carina, monopola, monetarne politike i indirektnih poreza, osigurani su nešto ranije uključenjem Bosne i Hercegovine u zajedničko carinsko područje Monarhije. Uporedi: Mustafa Imamović, *n. dj.*, 49–51; Dr. Hamdija Kapidžić, *Položaj Bosne i Hercegovine...*, 60–61.

štećenja priznala aneksiju, čime je Bosna i Hercegovina i formalnopravno potpala pod suverenitet habsburškog monarha.[4] Time su, po ocjeni režima, stvorene pretpostavke za donošenje Ustava koji je, nakon dužih priprema i provođenja ustavne ankete, zajedno sa pratećim zakonima sankcioniran 17. februara 1910. godine.[5]

POLITIČKI ŽIVOT MOSTARA NAKON STVARANJA MODERNIH STRANAČKIH ORGANIZACIJA

Kalláyev koncept apsolutističke uprave u Bosni i Hercegovini doživio je značajne promjene nakon njegove smrti 1903. godine. Imenovanje Istvána Buriána na položaj zajedničkog ministra finansija označilo je, između ostalog, popuštanje birokratskih barijera i prihvatanje realnosti u političkom životu ove zemlje, odnosno stvaranje uslova za legalizaciju političkog djelovanja. Stranačke organizacije u Bosni i Hercegovini izrastaju iz narodnih pokreta s prvenstvenim ciljem uvođenja parlamentarnog sistema, koji bi omogućio njihov dalji angažman na političkoj sceni.

Prva bosanskohercegovačka građanska partija, sa vlastitim političkim programom i izgrađenom unutrašnjom infrastrukturom, bila je Muslimanska narodna organizacija (MNO). Stranka je osnovana na sastanku muslimanskih prvaka iz Bosne i Hercegovine, koji je održan 3. decembra 1906. godine u Slavonskom Brodu. Zvanični organ MNO postao je "Musavat" (Jednakost).[6] Početkom naredne godine u cijeloj zemlji provedeni su izbori, na kojima su u svim mjestima izabrani tzv. milletski odbori. Predstavnici hercegovačkih Muslimana okupili su se u Mostaru 14. januara 1907. godine. Sjednicama je predsjedavao Bećir-beg Kapetanović. Hercegovci su nakon višednevnih rasprava "pristali uz najnoviji pokret muslimanski" i odobrili njegov dosadašnji rad.[7] Dvanaest dana kasnije održana je, kako je navedeno, skupština Muslimana grada Mostara,[8] na kojoj je konstituiran mostarski ogranak MNO i izabrano njegovo rukovodstvo.

Svoje političke ambicije u Mostaru su, još prije svog zvaničnog stranačkog organiziranja, u toku priprema za održavanje općinskih izbora 1907. iskazali i tzv. „napredni" Muslimani.[9] Ova prilično heterogena politička grupacija, koju su sačinjavali prorežimski nastrojeni pripadnici muslimanske trgovačke buržoazije, te dio inteligencije i državnih činovnika, predstavljala je opoziciju muslimanskom autonomnom pokretu, iako su se u suštini borili za iste ciljeve. Naprednjaci su sve do revizije svog stranačkog programa 1910. godine imali izrazito hrvatsku orijentaciju. Upravo ova činjenica je na području Mostara dala podsticaj za stvaranje ad

4 O aneksiji Bosne i Hercegovine od strane Austro-Ugarske, te o njenim unutrašnjim i međunarodnim posljedicama postoji obimna literatura, koju ovdje nije potrebno posebno navoditi.

5 Ustavni poredak u Bosni i Hercegovini bio je cjelovito uređen Zemaljskim ustavom (Štatutom), te slijedećim zakonima: *Izborni red*; *Saborski poslovni red*; *Zakon o društvima za BiH*; *Zakon o skupljanju za BiH* i *Zakon o kotarskim vijećima*.

6 Vlasnik, a jedno vrijeme i urednik "Musavata" bio je Smail-aga Ćemalović. List je pokrenut u Mostaru 1906. godine. Sjedište "Musavata" je 1909. preneseno u Sarajevo. Ibrahim Kemura, *Uloga "Gajreta" u društvenom životu Muslimana Bosne i Hercegovine 1903.–1941.*, Sarajevo 1986., 71.

7 "Narod", 4, od 20. januara 1907.

8 "Narod", 6, od 3. februara 1907.

9 Osnivačka skupština Muslimanske napredne stranke održana je 24.–26. augusta 1908. godine u Tešnju.

hoc koalicije sa Hrvatima na izborima za Gradsko vijeće 1907., koja je bila prvenstveno uperena protiv srpske i muslimanske opozicije.[10]

U političkom životu bosanskohercegovačkih Srba se nakon okončanja borbe za crkveno-školsku autonomiju javljaju intencije za stvaranje moderne građanske stranačke organizacije. Ovakve ideje dolaze prvenstveno od mlade srpske inteligencije, koja je smatrala kako je stečena politička iskustva u skladu sa potrebama vremena nužno obogatiti novim formama i metodama djelovanja.[11] Nakon oštrih sukoba sa umornim i oportunistički raspoloženim vođama borbe za autonomiju, koji su još uvijek čvrsto držali svoje pozicije u Sarajevu, najveći dio srpske građanske inteligencije iz cijele zemlje je za centar svog budućeg političkog djelovanja odabrao Mostar. Ovu nacionalno-političku opciju, koja je 1907. godine pokrenula list "Narod", predstavljali su Dušan Vasiljević, dr. Uroš Krulj i dr. Nikola Stojanović. Urednici lista bili su Vasilj Grđić i Risto Radulović. "Narod" je i nakon osnivanja Srpske narodne organizacije (SNO), u skladu sa svojom programskom orijentacijom nastavio rad na propagiranju jedinstva između pravoslavnih i muslimana, odnosno njihovih stranačkih organizacija, uz istovremeno kritiziranje hrvatskih političkih opredjeljenja.

Ogranci MNO i SNO u Mostaru su snažno podržali akciju stranačkih vrhova da Bosna i Hercegovina kao integralni dio Osmanske Carevine dobije svoj ustav. U gotovo istovjetnim oglašavanjima lokalnih stranačkih podružnica, izražena je nada da će "zajednički rad jednokrvne braće" donijeti "uspjeh i preporođaj naše otadžbine prema duhu vremena".[12] Zajedničku srpsko-muslimansku akciju za donošenje ustava zaustavilo je proglašenje aneksije 7. oktobra 1908. godine.[13]

Osnivačka skupština Hrvatske narodne zajednice (HNZ) za Mostarski okrug održana je 20. februara 1908. godine. Za predsjednika Okružnog odbora HNZ Mostar izabran je fra Ambro Miletić.[14] Franjevci su se, posebno u Hercegovini, aktivno uključili u rad Stranke i značajno doprinijeli njenom uspjehu u hrvatskom narodu. Zbog toga je nadbiskup Štadler poduzeo korake da franjevce isključi iz javnog života, čime bi se, kako je smatrao, oslabile pozicije HNZ u odnosu na Hrvatsku katoličku udrugu (HKU). U februaru 1910. godine Štadler izdaje okružnicu kojom zabranjuje franjevcima članstvo i djelovanje u HNZ. Istovremeno je ova stranka osuđena kao bezbožna i protuvjerska.

Mostarsku političku scenu je od kraja 1909., odnosno početka 1910. godine upotpunila Socijaldemokratska stranka Bosne i Hercegovine (SDS).[15] Radnici

10 Nusret Šehić, *Autonomni pokret Muslimana za vrijeme austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 1980., 368.

11 U godinama koje su neposredno prethodile osnivanju Srpske narodne organizacije, jasno su se izdiferencirale četiri grupe, odnosno nacionalno-političke opcije. O tome bliže: Mustafa Imamović, *n. dj.*, 149–155.

12 „Narod", 126 od 30. augusta (12. septembra) 1908.

13 „Narod" je u svom uvodniku (134 od 10. oktobra 1907.), donio kratku vijest o aneksiji Bosne i Hercegovine, istovremeno obavještavajući pretplatnike da će na neizvjesno vrijeme obustaviti izdavanje lista "zbog sadanjih prilika u našoj zemlji i reaktiviranja cenzure".

14 Luka Đaković, *Političke organizacije bosanskohercegovačkih katolika Hrvata do otvaranja Sabora 1910.*, Zagreb 1985., 232–233.

15 U dostupnim izvorima i literaturi nije bilo moguće utvrditi tačan datum osnivanja Mjesne organizacije SDS u Mostaru. Gradski kotarski ured je 22. augusta 1909. zabranio održavanje

Mostara su i ranije u više navrata iskazivali nezadovoljstvo socijalno-ekonomskom politikom, ali i ukupnim djelovanjem režima. Naročito žestoki protesti, potaknuti radničkim štrajkom u Sarajevu, izbili su u maju 1906. godine, kada je u cilju smirivanja situacije uz policiju morala intervenirati i vojska.[16]

Mostarske stranačke podružnice, slijedeći generalne stavove i opredjeljenja svojih partijskih organizacija na nivou Bosne i Hercegovine, aktivno djeluju na političkom planu, ali i u okviru gradskog zastupstva, što često izaziva konfliktne situacije.[17]

MOSTARSKI ODJECI PROGLAŠENJA USTAVA

Zemaljski ustav (Štatut) za Bosnu i Hercegovinu je, nakon sankcioniranja od strane cara Franje Josipa I, svečano proglašen u Sarajevu 20. februara 1910. godine. Čin proglašenja obavio je zemaljski poglavar Marijan Varešanin u prisustvu članova Zemaljske vlade, predstavnika upravnih tijela, građanskih i vojnih vlasti, te poglavara vjerskih zajednica i drugih uglednih građana. Režim je prethodno poduzeo sve potrebne mjere da se na dan proglašenja Ustava spriječi bilo kakvo javno ispoljavanje nezadovoljstva. Istovremeno su u cijeloj zemlji organizirane prigodne manifestacije lojalnosti i podrške. Zabrana protestnih okupljanja se odnosila na sve političke subjekte, a posebno na Socijaldemokratsku stranku Bosne i Hercegovine, koja je putem svog organa "Glas slobode" još u fazi priprema za njegovo donošenje stalno kritizirala oktroirani Ustav.

Tako je „Glas slobode", pozivajući se na pisanje bečkog lista „Neue freie Presse", u uvodniku 5. broja,[18] pod naslovom „Ustavna karikatura", oštro napao uvođenje konfesionalnog i staleškog izbornog sistema, ističući kako je time „... onemogućeno zastupstvo radnog naroda u saboru". Procijenjeno je da će to predstavničko tijelo, zapravo, biti „kakav crkveni sabor, gdje se raspravljaju čisto vjerska pitanja, a ne mjesto, gdje se rješava o životnim interesima naroda".

U istom kritičkom tonu uredništvo nastavlja pisanje u narednim brojevima, najavljujući da će socijaldemokrati voditi „najodlučniju borbu protiv ovakvog ustava iz osnova" te da će zahtijevati „demokratski ustav na podlozi općeg pra-

socijaldemokratske skupštine, na kojoj je trebalo utemeljiti lokalni ogranak. Mjesni odbor SDS se prvi put spominje 23. januara 1910. godine, što znači da je organizacija formirana između ova dva datuma. O tome bliže: *Hronologija radničkog pokreta u Bosni i Hercegovini do 1941. godine*, Sarajevo 1971., 143–144.

16 Višednevni radnički protesti, koji su svojom masovnošću iznenadili okupacionu upravu, imali su, pored čisto sindikalne i svoju političku dimenziju. Demonstranti su, između ostalog, istakli zahtjeve za slobodu štampe, zbora, uvođenje općinske samouprave, te za autonomiju Bosne i Hercegovine. Život u gradu je bio gotovo u potpunosti paraliziran. Predstavnike demonstranata je u hotelu "Neretva" primio i sam zemaljski poglavar za Bosnu i Hercegovinu general Eugen Albori, koji je tih dana boravio u Mostaru. Kriza je dostigla kulminaciju 12. maja, kada se na prilazima gradu okupilo oko 800 seljaka iz okolnih mjesta, spremnih da se pridruže protestima. *Isto*, 66–68.

17 Bliže o tome: Jasmin Branković, *Mostar 1833.–1918., upravni i politički položaj grada*, Sarajevo 2009., 143–144.

18 „Glas slobode", 5, od 28. januara 1910.

va glasa“.[19] Od strane ovog socijaldemokratskog glasila polemički je dočekano i svečano proglašenje Zemaljskog ustava 20. februara 1910.[20] Osvrćući se na stanje u zemlji izazvano proklamacijom Štatuta, „Glas slobode“, između ostalog, ističe kako je bosanskohercegovački narod „do prije okupacije bio pod despotizmom, iza okupacije pod apsolutizmom, a iza aneksije pod ustavnim reakcionizmom“, te otvoreno poziva na „borbu za promjenu sadašnjeg ‘ustava’, tako da bi on bio što kraćeg vijeka“.[21]

Svoje nezadovoljstvo načinom donošenja i sadržinom ustavnih rješenja je na skupštini, održanoj 4. marta u Beču, iskazala i bosanskohercegovačka akademska omladina, koja je, „stojeći na stanovištu narodnog suvereniteta“, protestovala „protiv oktroiranja ustava“ i založila se za njegovu reviziju.[22] Ustav je oštro napao i „Musavat“, ocjenjujući da je on „više nalik kakovom štatutu seoske općine, nego i najreakcionarnijem zemaljskom ustavu na svijetu.[23] U istom broju pomenuti list prenosi pisanje mostarskog „Rada“ o protivustavnim demonstracijama tamošnjih socijaldemokrata.

Na osnovu dostupnih izvora nije moguće sa sigurnošću utvrditi da li su ovi protesti izbili spontano ili su organizirani unutar mostarske podružnice Socijaldemokratske stranke. Lokalni policijski organi i predstavnici političkih vlasti su u svojim izvještajima tvrdili da su demonstracije izazvane i podstrekavane od strane socijaldemokrata, dok je u „Glasu slobode“ iznesena drugačija interpretacija događaja.[24] Mišljenja smo da je istini, ipak, bliža verzija političko-policijskih organa, a da je „Glas slobode“ svojom interpretacijom mostarskog protesta, zapravo, nastojao zaštititi njegove sudionike od optužbi iznesenih u toku sudskog procesa.

U Mostaru su, na dan proglašenja Zemaljskog ustava, u prijepodnevnim satima paralelno tekla dva događaja. Dok je u Okružnoj oblasti trajala svečanost u povodu čina proklamacije, dotle se u Radničkom domu okupljalo mostarsko radništvo. Radnici su zaključili da i pored zabrane treba održati javni protest na gradskim ulicama. Uskoro se pred Radničkim domom formirala povorka od preko 200 učesnika, koja je tokom protesta narasla na oko 800.[25] Demonstranti su, prolazeći gradom, pjesmom i uzvicima otvoreno iskazivali svoje nezadovoljstvo.[26] Također su odbili zahtjev policije da se raziđu, što je dovelo do međusobnog sukoba. Policajci su upotrijebili sablje, uslijed čega je teže ranjen jedan, a lakše dva radnika. Povorka je, ipak, probila policijski kordon, te su u pomoć pozvana pojačanja i konjica, koji su uspjeli rasturiti okupljene demonstrante. Privedeno je 6 radnika,

19 „Glas slobode“, 6, od 4. februara 1910.

20 „Riječ ustav mećemo pod navodne znakove, jer taj „ustav“ i nije faktično nikakav ustav, to je nekakav štatut, po kome će se u Bosni i Hercegovini od sada pod ustavnom firmom raditi isto ono, a možda još i gore, nego što se do sad radilo.“ „Glas slobode“, 9, od 25. februara 1910.

21 Isto.

22 „Glas slobode“, 11, od 11. marta 1910.

23 „Musavat“, 16, od 26. februara 1910.

24 „Glas slobode“, 61, od 28. septembra 1910.

25 „Glas slobode“, 9, od 25. februara 1910. Uporedi: Arhiv Bosne i Hercegovine (dalje: ABH), Zemaljska vlada Sarajevo, prez. 934/1910 od 21. februara 1910.

26 Mostarskim ulicama je odjekivalo: “Dolje sa krnjim bosanskim ustavom”, “Dolje sa kurijalnim i konfesionalnim izbornim sistemom”, “Živilo opće pravo glasa”, “Živila socijalna demokracija”. „Musavat“, 16, od 26. februara 1910.

dok je teže povrijeđeni učesnik demonstracija, na preporuku liječnika, prebačen u gradsku bolnicu. Uhapšeni demonstranti su, nakon saslušanja i izricanja policijskih mjera, odnosno podnošenja kaznenih prijava Državnom odvjetništvu,[27] u poslijepodnevnim satima pušteni na slobodu.[28]

Suđenje socijaldemokratima, optuženim za krivično djelo javnog nasilja, pred mostarskim Okružnim sudom počelo je 3. oktobra 1910. godine. Sudski proces vođen je protiv sedam učesnika protuustavnih demonstracija, ali su, nakon okončanja postupka, na simbolične zatvorske kazne osuđena samo četverica.[29] Ipak, ostaje činjenica da je, bez obzira na nezadovoljstvo različitih opozicionih elemenata u Bosni i Hercegovini, svoje protivljenje nametnutim ustavnim rješenjima putem uličnih protesta javno iskazalo samo organizirano mostarsko radništvo.

MOSTARIAN SOCIAL-DEMOCRATS AND PROMULGATION OF THE BOSNIAN AND HERZEGOVINIAN PROVINCIAL STATUTE 1910.

Summary

In Bosnia and Herzegovina government rights and political history there are several key periods existing. One of them is certainly period of Austrian – Hungarian administration that lasted from 1878 to 1918. This is the period, when Bosnia and Herzegovina after four centuries of Ottoman Empire with significantly different internal and international circumstances, essentially entering the phase of its own political and legal transformation and modernization. International position of Bosnia and Herzegovina, until the promulgation of annex ion on 1908, remained undefined in its essence, which was considerable burden for regime functioning in an occupied country as internal stability of Habsburg Monarchy. Because of that annex ion from its beginning imposed as permanent goal of an Austrian – Hungarian politic in Bosnia and Herzegovina. Immediately after annex ion promulgation, preparations have begun for adoption of Bosnia and Herzegovina Statute, which was sanctioned on 17th February 1910 altogether with supporting laws. Provincial Statute promulgation, which had accompanied three days later, has caused serious protests of Mostarian social – democrats, culminating by conflict with the police in City's streets. Proceeding to social – democrats who participated in unconstitutional demonstrations began that same year in October's early days in front of Mostar's District court.

27 Izvještaj Okružne oblasti Mostar od 2. marta 1910. upućen Predsjedništvu Zemaljske vlade u Sarajevu, ABH, Pr. BH 331/1910.

28 Rezimirajući svoj izvještaj o zbivanjima u Mostaru, „Musavat" (16. od 26. februara 1910.) je konstatovao: „Poslije podne je bilo sve mirno, samo je oružnička ophodnja sa nabijenim bajonetima, koja je hodala po glavnoj ulici blizu Radničkog doma, podsjećala zaboravne Mostarce da im je danas-proglašen ustav."

29 Glas slobode", 65, od 12. oktobra 1910.

Mr. sc. Ivona Šego Marić

Jelena Bošnjak

Doc. dr. Senaid Hadžić

Mr.sc. Ivona Šego-Marić, viši asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

USTAV IZ 1910.

Summary

In the complex state-law conditions in which Bosnia and Herzegovina was in the period of Austro-Hungarian administration (1878-1918), particulary after the annexation declaration in 1908, the adoption of the highest legal act which would regulate the constitutional status of Bosnia and Herzegovina was imposed as a necessity. The Constitution for Bosnia and Herzegovina of 1910 (Zemaljski štatut) was the second constitution in the history related to Bosnia and Herzegovina (the first teminological concept of constitution which was related to Bosnia and Herzegovina was the Constitutional Law of the Vilayet of Bosnia of 1867).

In its scope, the Constitution of 1910 belongs to the short constitutional acts, and the whole constitutional order in Bosnia and Herzegovina after 1910 was regulated by six laws representing the whole. With the Constitution and supporting legislation, the three new institutions were introduced: Parliament, National council and Regional council.

On the basis of historical literature and normative acts, the author analysed the Constitution of 1910, its advantages and disadvantages, taking the system of human rights, which, for the first time in the history of constitutionality in Bosnia and Herzegovina, were guaranteed to all citizens, into particular consideration.

Key words: *The Constitution for Bosnia and Herzegovina, Parliament, civil rights*

1. UVOD

U najširem smislu riječi ustav (*constititio*) označava skup temeljnih pravnih normi kojim se ustanovljava ili konstituira politički i pravni poredak jednog globalnog društva.[1]S tim u svezi svako političko društvo, nedemokratsko i demokratsko, ima tzv. materijalni ustav, sastavljen od društveno neizbježnih pravila vlasništva, proizvodnih odnosa, političkih i pravnih statusa stanovnika, te sastava i djelovanja najviših državnih organa.[2] Ustav je najviši i temeljni zakon u državi kojim se uspostavlja politički i pravni poredak.

Bosna i Hercegovina dobila je svoj prvi ustav 1910. godine.[3] Iako to nije prvi ustav koji se vezuje za BiH,[4] ustavom iz 1910. godine i sa šest pratećih zakona koji su predstavljali cjelinu uveden je novi ustavni poredak u BiH.

---

1 Nikola VISKOVIĆ, *Teorija države i prava*, Zagreb,2001., str 182.

2 Isto.

3 Od sada će se koristiti skraćenica za Bosnu i Hercegovinu (BiH)

4 1865. godine donešena je Uredba o organizaciji vilajeta, u cijelosti je sprovedena u život početkom 1867. godine, a poznata i kao Vilajetski ustavni zakon iz 1867. godine. (Više o tome: Ahmed. S. ALIČIĆ, *Uređenje Bosanskog ejaleta od 1789. do 1878*. godine, Sarajevo, 1983.)

Državnopravni položaj u kojem se našla BiH u vrijeme austrougarske uprave 1878.-1918. bio je predmet interesa mnogih pravnih stručnjaka i teoretičara. U državnopravnom smislu razlikujemo dvije faze. O prvoj možemo govoriti od dolaska austrougarske uprave 1878. godine pa do aneksije ili jednostranog priključenja BiH Austro-Ugarskoj Monarhiji 1908. godine, a druga je od aneksije, kada BiH postaje austrougarska provincija pa do kraja austrougarske vladavine 1918. godine. Formalnopravno BiH je od 1878. do 1908., bila osmanska provincija, iako je sultanovo pravo bilo *nudum ius* jer je stvarnu vlast vršila austrougarska uprava.

Osnovni međunarodnopravni akti koji su regulirali položaj BiH u prvih trideset godina austrougarske uprave bili su članak XXV. Berlinskog ugovora i Carigradska konvencija iz 1879. godine.[5] Spomenutim člankom Austro-Ugarskoj Monarhiji povjeren je europski mandat da zauzme Bosnu i Hercegovinu te da svojom upravom u njoj provede potpun i trajan mir, da uspostavi red i osigura sudbinu njenih naroda. Međutim, uz mnoštvo tekućih problema nametalo se veoma važno pitanje upravljanja, te financiranja nove uprave u BiH.

Odlučeno je da se upravljanje BiH povjeri zajedničkoj (austrougarskoj) vladi, odnosno njenom Ministarstvu financija, s tim da bosanskohercegovačka uprava sama pokriva svoje troškove. Tako je BiH tretirana od početka kao jedan poseban državno-pravni organizam koji stoji izvan dualističke strukture Monarhije.[6]

Dvadeset prvog travnja 1879. između Austro-Ugarske Monarhije i Porte sklopljen je bilateralni sporazum poznat kao Carigradska ili Novopazarska konvencija.

Najvažnije odredbe te konvencije odnose se na pitanje financiranja Bosne i Hercegovine, te na liberalizaciju vjerskih sloboda.

Konvencijom se ističe da okupacija ne vrijeđa suverena prava koja je sultan imao nad BiH, a privremenost austrougarske okupacije se uopće ne spominje.

Jamči se sloboda vjeroispovijesti svom pučanstvu, s tim da se posebno muslimanima priznaje pravo održavanja veze s vjerskim poglavarom u Carigradu, mogućnost spominjanja sultanovog imena u dnevnim molitvama kao i isticanje osmanskih zastava na džamijama na kojima je to i ranije bio običaj. Konvencijom se jamče osobne i imovinske slobode te sigurnost muslimanskog stanovništva. Određeno je da su porezni prihodi iz BiH namijenjeni isključivo upravnim potrebama i potrebama melioracije pokrajine BiH. Otomanski novac je i dalje ostao u opticaju. Pitanje postupanja prema stanovnicima BiH koji budu boravili ili putovali izvan pokrajine, utvrdit će se posebnim sporazumom. U aneksu Konvencije odre-

[5] Članak XXV. Berlinskog ugovora glasi: *''Les provinces de Bosnie et d'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Le Gouvernement d'Austriche-Hongrie ne désirant pas se charger de l'administration du Sandjak de Novibazar qui s'étend entre la Serbie et le Monténégro dans la direction sud-est jusqu'au delà de Mitrovitza, l'administation ottomane continuera d'y fonctionner. Néanmoins afin d'assurer le maintien du nouvel état politique ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se reserve toute létendue de cette partie de l'ancien Valayet de Bosnie. A cet effet les Gouvernements d'Autriche-Hongrie et de Turquie se réservent de s'entendre sur les détails."* (Navedeno prema: Dominik Mandić, *Etnička povijest Bosne i Hercegovine*, Toronto-Zürich-Roma, 1982., str. 479.)

[6] Mustafa IMAMOVIĆ, *Faktori bosanskohercegovačke posebnosti u okviru Austrougarske monarhije*, poseban otisak iz *Godišnjaka* Pravnog fakulteta u Sarajevu godina XXIV., 1976. Sarajevo, 1977., str. 293.

đena je lokacija austrougarskih garnizona u Priboju, Prijepolju i Bijelom Polju, koje je naknadno zamijenjeno sa Pljevljima.[7]

Jedno od najvažnijih pitanja bilo je pitanje suvereniteta nad BiH, odnosno kome pripada BiH, sultanu ili Austro-Ugarskoj? Jedni su polazili od trenutnih odnosa, pa su Bosnu i Hercegovinu smatrali nerazdvojnim sastavnim dijelom austrougarske državne teritorije, drugi su je smatrali dijelom osmanske državne teritorije. O pravnoj svezi između BiH i Austro-Ugarske bilo je različitih teza, od teze da je BiH austrougarska kolonija, svojevrsni *corpus separatum*, zatim da je riječ o cesiji, mandatu, okupaciji, subjugaciji, odnosno porobljavanju.[8] Bez obzira na teorije o državnopravnom položaju BiH, sama činjenica da se formirao osoben pravni sustav, različit i od pravnog sustava Austrije i Ugarske, a i od pravnog sustava Osmanske Carevine, kojoj je BiH formalnopravno do aneksije 1908. godine i pripadala, potvrđuje određenu posebnost bosanskohercegovačkog pravnoga a samim tim i državnog poretka u vrijeme austrougarske uprave. Što se tiče pravnog sustava u BiH je do uspostavljanja bosanskohercegovačkog Sabora 1910. godine postojalo pet skupina pravnih izvora: zakoni, odluke i naredbe zajedničkog ministarstva i Zemaljske vlade i odluke Zemaljskog (Vrhovnog) suda u Sarajevu, koji imaju teorijski značaj; zakoni i propisi doneseni u doba osmanske uprave i propisi islama, ukoliko su u BiH stvarno stupili u život; obiteljskopravni propisi rimokatoličkog i pravoslavnog kanonskog prava i običajnog prava Židova; običajno pravo, djelomično još staroslavenskog podrijetla, ali modificirano pod utjecajem hrvatsko-mađarskog, mletačkog i osmanskog, a kao pomoćni pravni izvor služio je Opći građanski zakonik iz 1811. godine.[9]

Najvažniji pravni propisi koje je Austro-Ugarska Monarhija zatekla i preuzela u BiH su Tanzimatsko zakonodavstvo (reformno), od kojeg je najvažnija Saferska naredba (1859.) kojom se reguliraju agrarni odnosi i koja je ostala na snazi sve do kraja austrougarske vladavine. Uz to austrougarska uprava je preuzela i dijelove osmanskog građanskog zakonika Medžella-e, Ramazanski zakon iz 1858., Zakon o tapijama, dva zakona o vakufima...[10]

Aneksijom 1908. godine promijenio se međunarodni status BiH. Aneksija je proglašena 7. listopada 1908. godine carskom proklamacijom pučanstvu BiH, bez odobrenja i suglasnosti država potpisnica Berlinskog ugovora.[11] Zbog ovog

7 Isti, *Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878 do 1914.*, Sarajevo, 1976., str. 17.-20. Usp. Dženana ČAUŠEVIĆ, *Pravno politički razvitak Bosne i Hercegovine- dokumenti sa komentarima*, Sarajevo, 2005. str. 199.

8 Juraj ANDRASSY, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1954., str. 104.

9 Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnjo politički razvitak...nav.dj*., str. 37.

10 Da bi se spriječilo slabljenje Osmanskog carstva, sultani Selim III. i Mahmud II. nastoje reformirati stari sustav. Cilj reformi (Tanzimata) je bilo održanje Osmanskog carstva. Više o tome: Ahmed S. Aličić, *Uređenje Bosanskog ejaleta od 1789. do 1878. godine*, Sarajevo, 1983.

11 "Došlo je vrijeme da stanovnicima obiju zemalja ukažemo nov dokaz naše vjere u njihovu političku zrelost. Da bi BiH digli na viši stepen političkog života, odlučili smo se podijeliti objema zemljama *konstitucionalne ustanove*- koje će odgovarati njihovim prilikama i zajedničkim interesima- *i stvoriti na taj način zakonsku podlogu za predstavništvo njihovih želja i koristi*" nadalje u proglasu se govori ''...No prvi i neophodan uvjet za uvođenje ove zemaljske ustavnosti: opredjeljenje jasna i nesumnjiva pravog položaja obiju zemalja. S tog razloga, a

akta u Europi je izbila šestomjesečna politička kriza poznata i pod nazivom *aneksijska kriza*. Aneksijska kriza 1908. godine imala je utjecaj na politička gibanja u zemlji, pošto srpsko i muslimansko pučanstvo nije moglo prihvatiti činjenicu da su ‘’podanici’’ kršćanskog vladara. Hrvatsko pučanstvo je aneksiju pozdravilo s otvorenim oduševljenjem, koje međutim nije dugo trajalo jer su shvatili da se njihov pravni položaj ne mijenja, i da se neće ostvariti nadanja hrvatske građanske politike o priključenju Bosne i Hercegovine hrvatskim zemljama.

Sam čin aneksije pravdao se potrebom uvođenja ustava za BiH. Premda ovo nije bio prvi pokušaj, aneksijom prestaje nominalni suverenitet Osmanskog carstva nad BiH i uspostavlja se puni suverenitet Austro-Ugarske Monarhije nad BiH.[12]

2. USTAV IZ 1910.

Carskom proklamacijom pučanstvu BiH iz listopada 1908. godine kojim je proglašena aneksija, car se obvezao BiH dići na veći stupanj političkog života a donošenje Ustava bio bi prvi korak u rješenju datog obećanja.Pripreme za donošenje Ustava su bile iscrpne i trajale su cijelu 1909. godinu. Ustavnom anketom raspravljalo se o budućem ustavu na temelju nacrta koji je po Buriánovim uputstvima izradila Zemaljska vlada.[13]

---

i držeći na pameti one veze koje su u starijim vremenima postojale između naših predaka na ugarskom prijestolju i ovijeh zemalja*, protežemo mi pravo na suverenost na BiH i hoćemo da se i na ove zemlje primjenjuje red nasljedstva, koji vrijedi i za našu kuću.*’’ (Navedeno prema: Dž. ČAUŠEVIĆ, *Pravno-politički razvitak...nav.dj*. str.222.)

12 Aneksija je predstavljala stalni cilj austrougarske politike u BiH. Zajednički ministar financija Benjamin Kallay je još 1882. godine osnovni uvjet za rješenje bosanskohercegovačkog pitanja isticao neodgodivu potrebu pretvaranja okupacije u aneksiju. Rasprave o aneksiji obnovljene su u ljeto 1896 kada je zajednička austrougarska vlada odlučila izvršiti aneksiju u onom trenutku kad ‘’Turska padne pod likvidaciju’’. (Više o tome: M. IMAMOVIĆ, *Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od1878. do 1914*., Sarajevo, 2007., str.38.- 40.)

13 Na inicijativu Zajedničkog ministarstva financija pristupilo se formiranju ustavne ankete početkom veljače 1909. godine. U ustavnoj anketi sudjelovalo je 24 predstavnika, i to 8 Srba, 10 muslimana, 5 Hrvata i 1 Židov. Političke organizacije a ni istaknuti političari nisu bili pozvani, s izgovorom da političke stranke nisu zakonom priznate. Stavovi političkih stranaka prema pitanju budućeg Ustava i ustavnog uređenja bile su sukladne njihovim političkim programima. Srpska narodna organizacija, nije sudjelovala u ustavnoj anketi, u pogledu budućeg državnopravog uređenja tražila je potpunu autonomiju BiH, smatrali su da predstavničko tijelo mora odgovarati vjerskim prilikama i ‘’...čuvati od starine naslijeđeni društveni razmjer. Politički zahtjevi grupacije koja je predstavljala muslimane u ustavnoj anketi podudarala se sa interesima vladinih krugova. Zahtjevi su se sastojali od četiri točke: obezbjeđenje muslimanskog stanovništva od konverzije, princip nepovredivosti privatnog vlasništva i konsekventno tome održanje agrarnih odnosa koje je legalizirala Saferska naredba iz 1859., autonomija BiH, zaštita islamskog ženidbenog i nasljednog prava. Kasnije su zahtijevali kuriju za krupne veleposjednike kao i da se ženama velikim posjednicama da pravo glasa, što je Vlada i prihvatila. Hrvatski predstavnici u anketi pozdravljaju aneksiju i u tom činu vide prvi korak k ostvarenju svojih želja za prisajedinjenjem sa trojnom kraljevinom Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, s kojom su vezani nerazrješivim

Ustavni poredak u BiH u vrijeme austrougarske uprave reguliran je sa šest zakona koji predstavljaju cjelinu, a to su: Zemaljski ustav, Izborni red, Saborski poslovni red, Zakon o društvima za BiH, Zakon o skupljanju za BiH i Zakon o kotarskim vijećima.[14] Zemaljski ustav (štatut) za BiH, svečano je proglašen 20. veljače 1910.[15] Bosanskohercegovački ustavni poredak zasnivao se na ideji tzv. piramidalne ustavnosti, prema kojoj su se minimalna ustavna prava, zajamčena navedenim zakonima, imala postupno proširivati u ovim demokratskim ustanovama i u vidu poklona (oktroiranja) povremeno davati narodu.[16]

Ustav iz 1910. ili Zemaljski Štatut za BiH donio je malo promjena, s obzirom da je vrhovna upravna vlast i dalje ostala u rukama Zajedničkog ministarstva financija u Beču i Zemaljske vlade u Sarajevu koja je podređena i odgovorna za svoje poslovanje Zajedničkom ministarstvu financija.[17]BiH je po odredbama ovog Ustava imala poseban pravni subjektivitet, teritorij BiH je predstavljao posebnu upravnu jedinicu, kojom su upravljale zajednički Austrija i Ugarska.

Ustav iz 1910. spada u kratke ustavnopravne akte. Sastoji se od od 48 članaka koji su raspoređeni u tri dijela. U prvom dijelu pod naslovom Opća građanska prava (ukupno 19 članaka) regulirana je jedna od dvije klasične ustavne materije, potvrđujući tako na specifičan način neodvojivost ustava od ljudskih prava.[18]Drugi i treći dio odnose se na Sabor i na opseg rada Sabora.

Suvremeni ustavi veliku pozornost poklanjaju ljudskim pravima a Ustav iz 1910. u tom smislu nije bio izuzetak. Sustavom automatizma prenesen je članak 142. austrijskog temeljnog državnog zakona iz 1867. godine, koji je sadržavao odredbe o građanskim pravima.[19]

Ustav iz 1910. jamči jednakost pred zakonom svim zemaljskim pripadnicima (članak 2.), a zemaljskim pripadnicima Ustav definira osobe koje: su to svojstvo stekle ili će ga steći zakonitim rođenjem od roditelja zemaljskih pripadnika ili nezakonitim rođenjem od majke zemaljske pripadnice, pozakonjenjem po ocu zemaljskom pripadniku, udajom za muža zemaljskog pripadnika, stalnim namještenjem austrijskog ili ugarskog državljanina u javnoj službi u BiH. Svojstvo bosanskohercegovačkog pripadnika imaju svi koji su rođeni u BiH, te djeca koja su napuštena, nađena i odgojena u BiH, a ukoliko muž stekne svojstvo bosanskohercegovačkog pripadnika to njegovo svojstvo proteže se na njegovu ženu kao i na maloljetnu djecu.

---

povijesnim, narodnim, geografskim i gospodarskim vezama. Pozdravljaju unošenje u Ustav materiju građanskih prava, traže da se Hrvatima katolicima osigura 16 mandata u gradskoj i seoskoj kuriji. Tražili su također i da se organizira radnička kurija (Hamdija KAPIDŽIĆ, *Bosna i Hercegovina pod austrougarskom upravom, članci i rasprave*, Sarajevo, 1968., str.61.-75.)

14 Glasnik zakona i naredaba za BiH, II/1910.

15 Proglasio ga je zemaljski poglavar Marijan Varešanin u dvorani Zemaljske vlade u Sarajevu, pred svim članovima vlade, činovnicima, predstavnicima građanskih vlasti i vjerskih zajednica.

16 Zvonko MILJKO, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb, 2006., str. 22.

17 Čl.1. Zemaljskog ustava(štatuta) za BiH (u daljem navođenju Zemaljski štatut za BiH), Sarajevo, ‘’štampa Srpske dioničarske štamparije u Sarajevu’’(bez godine izdanja)

18 Z. MILJKO, *Ustavno uređenje...nav.dj.*, str.23.

19 M. IMAMOVIĆ, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2003., str. 261.

Bosanskohercegovački državljani smatrani su "zemaljskim pripadnicima". To je bila sasvim nova kategorija državljanstva. Na jednoj strani austrijsko i ugarsko državljanstvo, a na drugoj, bosanskohercegovačko ''zemaljsko pripadništvo.''[20] Status bosanskohercegovačkih državljana bio je neravnopravan u odnosu na državljane Ugarske i Austrije. Sudjelovanje u političkom životu bilo je van njihovog domašaja za razliku od državljana Austrije i Ugarske koji su putem svojih parlamenata mogli izravno utjecati na poslove u BiH.

Osobna sloboda zaštićena je zakonom (članak 6.). Zaštićuje se prvenstveno fizička sloboda, odnosno pravo na zaštitu od proizvoljnog pritvaranja.[21]

Neovisnost sudstva jedno je od temeljnih načela demokratskog poretka. Člankom 7. Ustava iz 1910., to pravo bilo je zajamčeno, pa stoji da se ''...nikome ne smije oduzeti njegov zakoniti sudija'', a Ustav nadalje propisuje neovisnost i autonomiju u vršenju sudske funkcije te s tim u svezi stoji da su ''... sudije su u vršenju svog sudskog zvanja samostalni i nezavisni.''

Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti prirođena su čovjeku, u najužoj su vezi sa slobodom izražavanja, ti pojmovi obuhvataju razinu intelektualne i duhovne svijesti i aktivnosti. Člankom 8. Ustava iz 1910. propisuje se da nitko ne može biti progonjen niti prikraćen u svojim pravima zbog ispovijedanja svoje vjere. Priznate vjeroispovijesti i udruženja prema Ustavu iz 1910., su: muslimanska, srpsko-pravoslavna, rimska i grčko-katolička, evangeličko-augsburška i helvetskog zakona te jevrejska vjerska udruženja. Isti članak propisuje neovisnost uživanja građanskih i političkih prava od ispovijedanja vjere.

Propisivanjem temeljnih građanskih prava u Ustavu iz 1910., austrougarska uprava je uspjela BiH svrstati u red europskih zemalja sa razvijenim ustavnim poretkom. Budući da nije bilo jednostavno izvršiti prijelaz sa starim propisima iz osmanskog razdoblja, Ustav iz 1910. propisuje primjenu šerijatskog prava na obiteljske i ženidbene poslove kao i na nasljedstvo u privatnom vlasništvu ili mulku.[22]

Poseban značaj ima članak 11. kojim je zajamčeno čuvanje narodne osobine i jezika. Jezično pitanje oko kojega su se u saborskim prepucavanjima lomila koplja, regulirano je tek Zakonom o jeziku 1913. godine.

Pravo vlasništva je jedno od ''klasičnih'' prava, ono je temelj ne samo osobnog statusa pojedinca nego i statusa društva u cjelini. Ustav iz 1910. jamči nepovredivost vlasništva, zabranjuje oduzimanje imanja ili konfiskaciju (članak 16.), postavljajući tako temelj za izgradnju ekonomskog društvenog poretka.

Pravom propisanim u članku 18. Ustava iz 1910., kojim se jamči pravo na okupljanje, pokazalo se da je došlo vrijeme za aktiviranje političkog života u

---

20 Isti, *Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878 do1914.*,Sarajevo 2007., str. 276.

21 Sudski se pritvor može odrediti i na snazi održati samo u slučajima, koje je zakon ustanovio i samo na način, kako to zakon propisuje. Pravo administrativnih, redarstvenih i financijskih vlasti, da zatvaraju i presuđuju, uređeno je u naročitim propisima. (članak 6. Zemaljskog štatuta)

22 Ujemčava se da će se megju muslimanima primjenjivati šerijatsko pravo na porodične i ženidbene poslove te na nasljedstvo u mulku. (članak 10. Zemaljskog štatuta za BiH) Muslimanski učesnici ustavne ankete izričito su zahtijevali da se u Ustav unese ovako formuliran članak.

smislu organiziranja i djelovanja političkih stranaka, vjerskih, gospodarskih i inih udruženja koja će štititi i ostvarivati svoje nacionalne, kulturne, socijalne interese i ciljeve.

Ustavom iz 1910. godine jamči se nepovredivost stana, zaštićena je tajna pisma, pošte i brzojava. Istaknuta je sloboda misli, bilo govorom bilo pismom, tiskom ili u slikama. Nepovredivost stana štiti pojedinca u njegovoj privatnoj sferi, nepovredivost znači da nitko ne smije ući u nečiji dom ako ne postoji suglasnost vlasnika ili posjednika stana. Odredbama kaznenog postupka odrerđeno je kada i kako se to iznimno može učiniti. Pravo na zaštitu tajne pisma, pošte i brzojava odnosi se na nepovredivost komunikacije među ljudima. Ukinuta je cenzura. Ovim propisom htjelo se isključiti sudjelovanje trećih u nekom od oblika nadziranja, prisluškivanja, kontroliranja. Ustav propisuje slobodu misli ali u okviru poštivanja zakona.

U članku 13. Ustava iz 1910. naglašava se da su ‘’...znanost i nauka slobodne’’. U istom članku stoji da vrhovno vodstvo i nadziranje cjelokupne nastave i odgoja pripada Zemaljskoj vladi. Obrazovanje je važan segmenat svakog društva, a normiranje oblasti obrazovanja uređeno je ne samo ustavnim nego i zakonskim aktima. Zemaljska vlada imala je pravo u slučaju rata, nemira ili veleizdajničkih akcija suspendirati sva navedena prava u Ustavu (članak 20.).

3. SABOR

Već smo spomenuli da Ustav iz 1910. godine i prateći zakoni uvode tri nove institucije u politički život zemlje: Sabor, Zemaljski savjet[23] i kotarsko vijeće.[24] Za potrebe ovoga rada ograničit ćemo se na najvažniju instituciju, instituciju Sabora.

Bosanskohercegovački Sabor nije imao obilježja pravog predstavničkog tijela, nije imao autonomiju, nije imao proračunsko pravo, niti mu je Zemaljska vlada odgovarala za rad a nije mogao birati ni svojega predsjednika. Bosanskohercegovački Sabor po odredbama Ustava nije imao zakonodavnu vlast.[25] Zakonodavna vlast je i dalje bila u nadležnosti cara odnosno vlada u Beču i Peši i u nadležnosti

[23] Zemaljski savjet sastojao se od 9 članova(četiri pravoslavna, tri muslimana i dva katolika) Sabora. Zemaljski savjet je bio veza između Sabora i Zemaljske vlade. Imao je savjetodavnu ulogu, na zahtjev Zemaljske vlade davao je mišljenja o onim poslovima koji su spadali u nadležnost BiH. Predsjednik Sabora ujedno je i predsjednik Zemaljskog savjeta.

[24] Kotarska vijeća su bila neka vrsta izbornih samoupravnih organa. Izbor kotarskog vijeća vršen je po konfesionalnom ključu. Jedan mandat dolazio je na 1500 pripadnika određene konfesije u seoskim općinama i na 750 pripadnika u gradovima. Mandat članova vijeća trajao je šest godina. Kotarsko vijeće nije moglo raspravljati ni odlučivati o pitanjima koja se tiču cijele zemlje. Njegov se zadatak svodio na učestvovanje ‘’u upravi javnih poslova kotara’’. Ova osim što je imala ograničenu nadležnost imala je i ograničena financijska sredstva. Vlada je mogla raspustiti kotarsko vijeće ako ‘’zanemari dužnosti’’. (M.IMAMOVIĆ, Historija države i prava...nav. dj., str. 260.)

[25] Na zakonima surađivaće Sabor u koji će stanovništvo Bosne i Hercegovine odašiljati poslanike. (članak 21 Zemaljskog štatuta za BiH).

Zajedničkog ministarstva financija. Zastupnici u Saboru nisu imali pravo zakonodavne inicijative. Ono je pripadalo Vladi ali samo uvjetno. Njezin prednacrt zakonskog prijedloga prije nego što bi bio podnesen Saboru na glasovanje, morao je dobiti suglasnost austrijske i hrvatsko-ugarske vlade. Kad je Sabor izglasao zakon, da bi mogao važiti, bilo je potrebno da ga vladar sankcionira na prijedlog Zajedničkog ministarstva financija Austro-Ugarske i uz suglasnost austrijske i hrvatsko-ugarske vlade.[26]

Osim što je imao ograničenu legislativnu ulogu Sabor nije imao utjecaja na upravne poslove, a članovi Sabora nisu imali pravo čak ni postavljati pitanja Zajedničkoj vladi o njenom radu.

Sabor se sastojao od 72 izabrana člana i 20 virilista. Prema izbornom saborskom redu, građani su po konfesionalnoj pripadnosti bili podijeljeni u tri kurije. Unutar konfesionalnog izbornog tijela postojale su posebne kurije na socijalnoj bazi: gradska, seoska, veleposjednička i kurija inteligencije. Prema članku 22. Ustava iz 1910. bilo je dvadeset virilnih članova.[27]

Aktivno biračko pravo imali su muškarci s navršenih 24 godine života, ako su imali bosanskohercegovačku pripadnost i ako su boravili na području Bosne i Hercegovine najmanje godinu dana prije izbora, ali i svi austrougarski činovnici i željeznički službenici koji su tu živjeli. Aktivno biračko pravo imale su i žene muslimanke iz prve izborne kurije ako su posjedovale zemlju i plaćale najmanje 140 kruna zemljarine.

Pasivno biračko pravo bilo je uvjetovano muškim spolom, dobnom granicom od 30 godina i nastanjenošću u Bosni i Hercegovini. U svezi s time zanimljivo je pismo u kojem predstavnici Hrvatske narodne zajednice mole Papu Pija X. da se dopusti franjevcima pasivno pravo glasa u Saboru. Između ostalog u pismu se navodi da bi '' *Bila velika šteta za katolike Bosne kao i Hercegovine ako oni (franjevci) ne bi mogli imati pasivno pravo glasa u katoličkoj izbornoj kuriji, napose u našem slučaju gdje su kurije podijeljene u tri konfesionalne kurije i gdje su neprijatelji naše svete vjere toliko jaki"*. Budući da su interesi katoličanstva najuže povezani s nacionalnim idejama*,"moli se Vaša Svetost da udijeli franjevcima Bosne i Hercegovine dopuštenje da mogu izvršiti biračko pasivno pravo i da predstavljaju na slijedećem pokrajinskom saboru s drugim poglavarima stranaka katoličko pučanstvo"*.[28]

Izborni sustav obilježava osobit kurijalni sustav koji je primijenio podjelu birača na izborne kurije prema mješovitom konfesionalnom i socijalnom kriteriju. Svi birači su bili podijeljeni u tri kurije: kuriju veleposjednika (u koju su bili uklju-

[26] Neda ENGELSFELD, *Povijest hrvatske države i prava- razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Zagreb, 1999., str.270.

[27] Reis-ul-ulema, vakufsko-mearifski direktor, sarajevski i mostarski muftija te po imenovanju najstariji muftija, četiri srpsko-pravoslavna mitropolita i potpredsjednik upravnog i prosvjetnog savjeta Srpske pravoslavne crkve, rimokatolički nadbiskup, oba provincijala franjevačkog reda, sefardski nadrabin, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Odvjetničke komore u Sarajevu, načelnik zemaljskog glavnog grada Sarajeva i predsjednik Trgovačke i obrtničke komore u Sarajevu.

[28] Arhiv Franjevačke provincije u Mostaru, *Spisi Provincije*, sv. 29.,f. 499-500. (original na talijanskom jeziku.)

čeni još i intelektualci, službenici i svećenici), kuriju građana i kuriju seljaka. Prva kurija je birala 18 zastupnika, druga 20, a treća 34 zastupnika.[29] Time se svakoj konfesionalnoj skupini osiguravalo da može izabrati određeni broj zastupnika razmjeran njenoj veličini.

Ustroj bosanskohercegovačkog Sabora bio je specifičan, budući da nije imao autonomiju (predsjednika i njegova zamjenika imenovao je car), nije imao budžetsko pravo, Zemaljska vlada mu nije odgovarala za svoj rad. Zakonodavno pravo je bilo također ograničeno-da bi zakon dobio pravnu snagu, bila je potrebna vladareva sankcija, i to na suglasni prijedlog austrijske i zajedničke ugarsko-hrvatske vlade. Njegova nadležnost protezala se isključivo na bosanskohercegovačke poslove. Člankom 41. Ustava određeno je da Sabor ne može odlučivati u poslovima ‘’koji se tiču oružane sile’’, ‘’o uređenju međusobnih trgovačkih i prometnih sveza’’, o carinskim pitanjima i poslovima koji mogu biti uređeni na osnovi paralelnog austrijskog i ugarskog zakona iz 1880. godine.

U zakonodavnu nadležnost Sabora spadali su zaključivanje i konvertiranje postojećih zajmova, otuđenje i opterećivanje zemaljskog imanja, krivično pravosuđe i policija, nadzor nad strancima, putne isprave i popis stanovništva, građansko pravo (s izuzetkom jer je član 10. Ustava garantirao ‘’...da će se među Muslimanima primjenjivati šerijatsko pravo na obiteljske i ženidbene poslove, te na nasljedstvo u mulku’’), javne knjige, trgovačko i mjenično pravo (ubrojivši dionička društva, osiguravajuća društva i zadruge), šumsko i rudarsko pravo, pravo udruživanja i skupljanja, tisak i zaštita intelektualnog vlasništva, svi zdravstveni poslovi, obrtnopravni poslovi i njihov nadzor, ustanove općeg dobra, socijalno-politički poslovi, nastava u svim znanstvenim i nastavnim zavodima, poslovi bogoštovlja, agrarnopravni odnosi, podizanje novih i promjena postojećih gospodarskih zavoda, opće mjere za podizanje i unaprjeđivanje gospodarstva, svi propisi o posjedu u području šumarstva, povećanje i uvođenje novih poreza, katastar, kaznionice, gradnja željeznica, cesta i javnih komunikacija, kupališta, lječilišta i sastav općina.’’[30]

Da bi saborski zaključak bio valjan, potrebna je nazočnost više od polovine članova sabora i apsolutna većina glasova prisutnih članova. Članovi Sabora imali su pravo interpelacije zemaljskoj vladi, ali prema članku 47. saborskog poslovnog reda interpelacija je morala biti pismeno sastavljena i potpisana od najmanje 10 saborskih zastupnika. Mandat zastupnika izabranih u Sabor trajao je pet godina.[31]

4. ZAKLJUČAK

Tragajući za novim ustavnim rješenjima i danas, sto godina nakon donošenja prvog Ustava za BiH, govori nam o značaju ustavnopravne regulative unutar države. Ustavom kao temeljnim zakonom u državi, uspostavlja se politički i pravni poredak. Austro-Ugarska Monarhija je donošenjem Ustava 1910. uspostavila samo formalno osnovne principe ustavne vladavine u BiH. Ustav iz 1910.

[29] Više o tome: Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnjopolitički razvitak BiH od 1878.do 1914.*,Sarajevo, 1976., str.215.-217.

[30] Članak 42 . Zemaljskog štatuta za BiH

[31] Članak 24. Zemaljskog štatuta za BiH

ili Zemaljski štatut za BiH donio je vrlo malo promjena, s obzirom da je vrhovna upravna vlast i dalje ostala u rukama Zajedničkog ministarstva financija u Beču i Zemaljske vlade u Sarajevu koja je podređena i odgovorna za svoje poslovanje Zajedničkom ministarstvu financija. BiH je i dalje ostala corpus separatum unutar Monarhije jer nije mogla sudjelovati u zajedničkim austrougarskim poslovima. Međutim, bez obzira na sva ograničenja, značaj Ustava iz 1910. kojim je BiH dobila svoje ustavno uređenje je velik. Ustavom iz 1910. godine i sa šest pratećih zakona koji su predstavljali cjelinu uveden je novi ustavni poredak, kao i tri nove institucije: Sabor, Zemaljski savjet i Kotarsko vijeće. Najznačajnija materija koja je normirana Ustavom je materija građanskih prava, potvrđujući na taj način neodvojivost Ustava od građanskih prava.

Prateći povijesni razvoj državnosti i ustavnost, možemo samo konstatirati nužnost donošenja novog Ustava i ustavnog uređenja kojim bi se zajamčila ne samo formalna ravnopravnost prava naroda i građana BiH u svim instancama vlasti (kako je bilo normirano Ustavom iz 1910.), već i stvarna.

CONCLUSION

Even today, i.e. one hundred years after the first BiH Constitution, the search for a new constitutional solution highlights the significance of the constitutionally legislative regulation within a country. A constitution as the principal law in the state sets the political and juridical order of that state.

Through the 1910 Constitution the Austro-Hungarian Monarchy established just the formal elementary principals of a constitutional reign in BiH. The 1910 Constitution (Zemaljski statut) brought a minor change for BiH since its constitutional sovereignty kept being part of the joint ministry of finance and the territorial government in Sarajevo which was subordinate and responsible for its management of the joint ministry of finance. BiH kept being corpus separatum within the Monarchy because it could not participate in joint Austro-Hungarian businesses. However, despite its restrictions, the significance of the 1910 Constitution through which BiH gained its constitutional administration is enormous. The 1910 Constitution and its six laws which represented a unit imposed a whole new constitutional order as well as three new institutions: the Parliament, the National council and the Regional council. The most significant thing which was formed by the Constitution was the subject of basic human rights, therefore confirming that the Constitution and human rights are indeed inseparable.

Overlooking the historical development of sovereignty and constitutionality we can only highlight the necessity of bringing in a new Constitution and constitutional administration. This would guarantee not only the formal equality of human rights in all BiH governmental instances (as it was standardized by the 1910 Constitution) but also the real one.

Dipl. iur. Jelena Bošnjak, mlađi asistent
Pravni fakultet Sveučilište u Mostaru

PORIJEKLO IDEJE KURIJALNOG IZBORNOG SUSTAVA PO IZBORNOM REDU 1910.

Sažetak

Nakon aneksije Bosne i Hercegovine (BiH) 1908. godine, nametnulo se pitanje donošenja ustava i novog državnopolitičkog uređenja. Specifični položaj pokrajina u sklopu dvojne Monarhije (corpus separatum) potvrđen aneksijom bio je bitan faktor ravnoteže same Monarhije, ali i ovog dijela Europe. Održavanje statusa quo i stabilnosti bilo je stoga primarni cilj austrougarske politike u BiH.

Ustavom za BiH od 17. veljače 1910. godine uveden je Izborni red koji se temeljio na tradiciji klasnog prava glasa karakterističnog za cislajtanijski dio Austro-Ugarske. Autorica naglašava da je ovim izbornim zakonom uspostavljena je osebujna izborna geometrija preko kojeg su austrougarske vlasti pokušale stvoriti najbolje uvijete za formiranje jake vladine stranke i istovremeno smanjiti mogućnost nastanka značajnijih oporbenih stranaka te tako provesti svoju politiku statusa quo u BiH.

Autorica na osnovu strane i domaće povijesne literature analizira karakteristike i posebnosti kurijalnog izbornog reda te porijeklo i svrhovitost takvog izbornog zakonodavstva.

Ključne riječi: *kurijalni izborni red, Zemaljski štatut za BiH*

Carskom proklamacijom od 17. veljače 1910. godine proglašeni su dugo očekivani Zakoni o ustavnim uredbama za Bosnu i Hercegovinu. Pored Zemaljskog ustava (Štatuta), sankcionirano je još pet zakona, uključujući Izborni red, kojim su regulirani izbori za bosanskohercegovački Sabor. Red je sadržavao 52 članka, koji su određivali materiju vezanu za aktivno i pasivno pravo glasa, način izabiranja biranih članova Sabora, organizaciju izbora, način glasovanja za pojedine kurije, te provedbu reguliranja izbora.

Ustav nije donio nikakve novine u pogledu državnopravnog položaja BiH. Potvrđen je status *corpus separatum*, koji su Bosna i Hercegovina imale i do aneksije, također, nije došlo ni do promjena glede vrhovne upravne vlasti u zemlji.

Ustavni zakoni u mnogočemu nisu ispunili nade i očekivanja političke javnosti Bosne i Hercegovine, osobito u pogledu jednakog prava glasa. Kako pokrajine nisu imale vlastite tradicije predstavničkih zakonodavnih tijela[1], austrougarske su se vlasti odlučile za izborni red i Sabor ustanovljen na načelu zastupstva interesa, t.j. kurijalnom izbornom sustavu, koji je do 1908. godine, kada su kurije ukinute i uvedeno opće i jednako biračko pravo,[2] bio primjenjivan u predstavničkim tijelima austrijskog dijela Monarhije Kurijalnim sustavom sa osobitim konfesionalnim

1 IMAMOVIĆ, Mustafa, *Bosanski ustav*, fototip iz 1910.– uvodna studija, Muslimanski glas, Sarajevo, 1991. str 44.

2 ENGELSFELD, Neda, *Povijest hrvatske države i prava (18.-20. st.)*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999. str. 247.

načelom Austro-Ugarska je u Bosni i Hercegovini osigurala uspostavljanje konzervativnog zakonodavnog tijela, u skladu sa zahtjevima navedenim carevim ručnim pismom ministru Burianu od 5. listopada 1908. i u njoj postavljenim načelima: "Ovo zastupničko tijelo, koje se ima stvoriti na načelu zastupanja interesa, neka bude što je moguće vjerniji odraz nacionalnih, konfesionalnih i političkih prilika u objema zemljama."[3]

Ovakav izborni sustav je po definiciji "specifični oblik političke koegzistencije plemstava, svećenstva i krupne buržoazije s jedne strane, i radništva, t.j. građanstva i seljaštva s druge strane, kao nejednakih sudionika političkog života",[4] nastao u političkim okolnostima neposredno nakon višegodišnjeg neoapsolutizma, koje je uslijedilo kao reakcija na burne građanske revolucije i redefiniranje društvenih snaga. Kao takav, nosi obilježja kompromisa *ancien régime* sa političkim i ekonomskim nositeljima (elitama) građanske klase.[5]

Habsburško Carstvo je svojom državnom i nacionalnom strukturom bilo višestruko složena državna tvorevina, pa tako i u pogledu izbornog sustava. Predmet ovog članka je pravna i društvena geneza pojma kurijalnih izbornih sustava, te iako je i nacionalni aspekt, po našem mišljenju, bio jedna od suštinskih ideja iza ovakvog sustava, možemo ga spomenuti vrlo ograničeno.

Kurijalni izborni sustav, u najopćenitijem smislu, predstavlja sustav nejednakog prava glasa, u kojem pripadnici različitih klasno-socijalnih skupina glasuju po odvojenim izbornim jedinicama, birajući određeni broj predstavnika, pri čemu manji broj pripadnika viših kurija bira veći broj predstavnika nego veći broj pripadnika nižih kurija, tako da glasovi svih birača ne vrijede isto.[6]

Iako ih pojmovno vežemo za Veljački patent, ideja ovakvog, u osnovi klasnog biračkog prava, izravno se nastavlja na srednjevjekovnu tradiciju staleških skupština.[7] Kurijalni izborni zakoni predstavljaju razvoj parlamentarizma u feudalnom okviru, uz koje je neizostavno vezan pojam "predstavništvo interesa" ili *Interessenvertretung*. I etimološki i povijesno možemo reći da se austrijski parlamentarizam počeo razvijati kao hibrid srednjevjekovnih staleških institucija.

Etimološko značenje riječi kurija potječe od latinskog co-viria[8]: zajednica ljudi, muškaraca (co- zajedno + viro- muž, muškarac, čovjek), a označavala je, pored ostalog i jedinicu organizacije rimskog društva, mjesto sastajanja ili zgradu u kojoj se sastajao Senat ili koja druga skupština.

---

3 Prema: KAPIDŽIĆ, Hamdija, *Pripremanje ustavnog perioda u Bosni i Hercegovini (1908. – 1910.), Bosna i Hercegovina pod austrougarskom upravom*, Sarajevo 1968., 87.

4 *Pravna enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1979., 98

5 Nevoljkost vladajuće garniture na suštinske reforme ogledala se u mnogo čemu, počevši od carevog inzistiranja da se novo zakonodavstvo ne nazove "ustavom", te da se središnje predstavničko tijelo ne nazove Skupštinom - Reichstag, nego Vijećem – Reichsrat, što je opet išlo za logikom "savjetodavnog konstitucionalizma" (tj. sustava u kojem predstavničko tijelo ima ulogu pukog savjetodavca) konzervativnijih elemenata liberalne stranke, na čelu sa Schmerlingom.

6 Loc.cit..

7 Usporedi:URLICH, Hermann i dr, *Povijest Njemačke*, Zagreb, Barbat 1999. str. 114.

8 STANOJEVIĆ, Obrad, *Rimsko pravo,* Sarajevo, Magistrat 2000 str.34.: tri rimska plemena dijelila su se na po 10 bratstava (co viria), a bratstva opet na po 10 rodova (gens).

U srednjem vijeku riječ kurija, označava i skupštinu ili vijeće koje je sazvao kralj, a od 11.stoljeća koristi se kao naziv za središnje upravno tijelo Katoličke crkve. Kroz rimsko pravo riječ je dospjela i u srednjevjekovne njemačke kneževine gdje se koristila kao pojam vijećnica, sastanak vijećnika i sudskih vijeća.[9] U smislu ovog rada važno je uočiti da je kurija označavala i pojam tradicionalnih srednjevjekovnih staleža koji su bili predstavljeni u staleškim skupštinama.[10] Tako je posredno označavala onaj dio društva koji je aktivno legitimiran, što je vjerojatno bio razlog uvođenja ovog pojma u izbornu terminologiju[11] 19. stoljeća u Habsburškoj Monarhiji. Baš to srednjevjekovno značenje riječi kurija – politički predstavljen stalež tj. staleški interes leže u osnovi pojma predstavništvo interesa. Takvo predstavništvo suprotno je pojmu narodnog predstavništva.

Predstavništvo interesa u kontekstu 19. stoljeća javlja se kod pojedinih austrijskih pokrajina nakon Bečkog kongresa 1815. godine. Naime, 8. lipnja 1815. potpisan je "Pravni akt" ili Konfederacijski akt kojim je uspostavljena Njemačka konfederacija. Po Konfederacijskom aktu, države članice trebale su uspostaviti barem minimalno predstavništvo određenih slojeva stanovništva[12]. Člankom 13. Konfederacijskog akta[13] predviđeno je da staleži država članica donesu ustave.[14] Austrija je kao potpisnica i članica Njemačke konfederacije bila vezana člankom 13., no kako nije imala središnju skupštinu staleža, navedena odredba mogla se implementirati samo kroz zemaljska staleška predstavništva. Pojedine su pokrajine donijele zemaljske ustave,[15] a neke su i u tradicionalna staleška predstavništva uvele zastupnike do tada ne predstavljenih slojeva – npr. predstavništvo seljaka u Tirolskoj zemaljskoj skupštini.

Nadalje, pojmove klasnog ili kurijalnog glasovanja u austrijskom dijelu Monarhije susrećemo već tijekom donošenja novih pokrajinskih i gradskih statuta tijekom revolucija 1848./49. godine. Naime, svjetonazor austrijskih liberala koji se oblikovao tijekom 1848. godine velikim dijelom se zasnivao na praktičnom iskustvu revolucionarnih i pratećih događanja koje je donekle pragmatički korigiralo proklamirana liberalna načela jednakosti građana. Iako su se zalagali za ideju da sada svaki pojedinac uživa temeljna građanska prava i bude jednak pred zakonom, liberali su isticali da bi se svaki građanin trebao "kvalificirati" da ostvari pravo glasa ili pravo aktivnog građanstva. U određivanju ovog pojma "kvalificiranosti" presudni su bili kriterij razumnosti i neovisnosti.[16] Oba ova kriterija bila su

9 BOYER, Ludwig, *Wahlrecht in Österreich*, Band I, Wien 1961. str.80.

10 Tako npr. u 14. stoljeću u češkoj zemaljskoj skupštini susrećemo četiri kurije: prelatsku, gospodsku, ritersku i gradsku.

11 Kuriastimme ili kurijalni glas označavalo je zajednički glas jedne kurije.

12 BRAUNEDER, Wilhelm, AUSTRIA'S BICAMERALISM 1861-1873, Two "first chambers", in ders; Studien I: Entwicklung des Őfentlichen Recht (Frankfurt am Main u.a.1994) 127-139.

13 **Art. XIII.** In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung statt finden, Deutsche Bundesakte von 8. Juni. 1815 http://www.verfassungen.de/de/de06-66/bundesakte15-i.htm

14 Tumačenje dosega ove odredbe izazvalo je polemike koje su razriješene na konferenciji u Karlsbadu. Opširnije o tome: UCAKAR, Karl, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich – Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationpolitik*, Wien, 1985., str. 46.

15 BRAUNEDER, W., op.cit. str. 127-139

16 Opširnije o tome: JUDSON, P.M., *Exclusive Revolutionaries, Liberal Politics, social Expe-*

upravljena u smislu konačne težnje ka odgovornom građaninu koji nije ograničen vlastitim uskim klasnim interesom i koji razumije ideje dobrobiti cijeloga društva. U tom smislu, rasprave o biračkom pravu svodile su se na konstataciju da aktivno i pasivno pravo glasa treba biti ograničeno na "društveno odgovorni" dio građanstva koji se za pravo glasa kvalificirao imovinom (plaćanje poreza, vlasništvo nad nekretninama), obrazovanjem ili zanimanjem.

Tako je prema bečkim općinskim propisima o biračkom pravu 1848. predviđeno opće pravo glasa za sve muške porezne obveznike, no nasilje nižih klasa građanstva tijekom revolucionarnih zbivanja i uništavanje imovine do kojeg je u istim došlo, dovelo je do sužavanja aktivnog biračkog prava na porezne obveznike koji godišnje plaćaju 5 ili više forinti izravnog poreza.[17]

Odredbama bečkog gradskog vijeća[18] došlo je do dalje stratifikacije biračkog prava uspostavljanjem kurijalnog biračkog sustava utemeljenog na poreznim i obrazovnim kvalifikacijama. Birači su bili podijeljeni u tri kurije. Građani koji su godišnje plaćali do 10 forinti poreza glasovali su u trećoj kuriji, vlasnici posjeda srednje veličine i obrazovna inteligencija glasovali su u drugoj kuriji, a malobrojni najbogatiji obrtnici, trgovci, vlasnici nekretnina i industrijalci glasovali su u prvoj kuriji.[19] Svaka od ovih kurije je bila predstavljena jednakim brojem poslanika u gradskom vijeću, a tim je postignuta nerealna prezaustupljenost bogatih građana, dok građani bez imovine i radnici koji su radili za tjednu ili dnevnu nisu bili nikako zastupljeni.[20]

Odredbe o biračkom pravu koje su već u 1848. nametnuli viši slojevi građanstva ukazala je na rascjep u građanskoj klasi, i na želju viših slojeva građanstva da spriječe dalju demokratizaciju i liberalizaciju prava glasa. Gore navedenim sustavom glasovanja osigurana je većina viših slojeva koja im je davala kontrolu nad nižim društvenim slojevima. Položaj učitelja kao glasača unutar druge kurije iako njihovi prihodi često nisu bili dostatni ni za porezni minimum za treću kuriju u raspravama koje su prethodile donošenju ovih biračkih propisa objašnjavalo se da učitelji trebaju biti protuteža "poreznim proleterima" koji su plaćali najmanji iznos poreza, ali i time da učitelji imaju dovoljno "znanja i slobodnog vremena" da budu izvrsni gradski vijećnici.[21]

Liberali su drugim društvenim slojevima (nižim) zamjerali njihove isključive klasne interese, npr. radništvu njihovo zalaganje za bolje radne uvjete, sitnijim obrtnicima njihovo nastojanja za protektivnim tržišnim mjerama i sl., dok su za sebe tvrdili da se brinu i promiču boljitak svih slojeva građanstva.

Proklamirana načela društvene jednakosti u stvarnosti su značila zamjenu feudalne hijerarhije novom građanskom hijerarhijom, a to se najbolje ogledalo u nastojanjima bogatijih slojeva građanstva da ostalim slojevima ograniče prava

---

rience, and National Identity in the Austrian Empire, 1848-1914, Michigan, University of Michigan Press, 1996. str. 49-51.

17 JUDSON, P.M., op.cit. str.54. Ämtliche Verhandlungs-Protokolle der Stadt Wien, 43-47.

18 Prema: JUDSON, P.M., op.cit.str. 55. Ämtliche Verhandlungs-Protokolle der Stadt Wien, 45

19 Loc.cit.

20 Loc.cit.

21 JUDSON, P.M., op.cit. str.55.

glasa. U Linzu, u zemaljskoj skupštini Gornje Austrije zastupnici su tražili da se biračko pravo uredi na osnovu imovinskih i obrazovnih kriterija, a priliko rasprave o statutu zemaljske skupštine isticali su da bi aktivno pravo glasa trebali imati samo "neovisni"[22] građani tj. oni koji su sposobni samostalno prehranjivati obitelj. Takvi pojedinci, po shvaćanjima građanstva, nisu bili produktivni dijelovi društva. No, prigovori o društvenoj neproduktivnosti protezali su se i na najviše slojeve, jer su liberalni zastupnici zahtijevali da mjerilo vlastitog rada bude mjerilo produktivnosti i građanske vrijednosti, te su predlagali da aktivno legitimirani građani budu podijeljeni u tri izborne skupine: ruralnu (koja bi uključivala i seljake i zemljoposjednike), trgovačko-industrijsku i obrazovnu.

Liberali su svoje nepovjerenje u dodjeljivanju aktivne legitimacije izražavali i prema seljacima. Neobrazovani i nezainteresirani za društvena pitanja, osim za ona koja su se ticala neposredno njih (njihove egzistencije), u očima liberala seljaci su bili u opasnosti da im Crkva ili zemljoposjednici nametnu svoje stavove. U Moravskom zemaljskom tijelu, liberalni zastupnici su stoga tražili da glasovi birača budu raspoređeni tako da na 3000 gradskih stanovnika naspram 20000 seoskih bude dodijeljen po jedan skupštinski mandat[23]

Osnovnim zakonom za državno predstavništvo od 26. veljače 1861.[24] u Austriji su uvedena predstavnička tijela za pojedine pokrajine i središnje zakonodavno tijelo za cijelu Monarhiju – Reichsrat – dvodomno Carevinsko vijeće. U Predstavnički dom Carevinskog pojedine zemaljske tj. pokrajinske skupštine slale su istim zakonom utvrđeni broj delegata izabranih na osnovu kurijalnog izbornog prava. U članku 7. navedenog zakona bile su utvrđene četiri kurije: veleposjednička, gradska, kurija zanatlija i trgovaca (predstavnika zanatskih i trgovačkih komora i tijela), te seoska kurija.[25] Dalja razredba glasova po kurijama za pojedine zemlje utvrđena je izbornim redom svake pokrajine.

Veljački patent i prateće zakonodavstvo plod je političke realnosti i načela austrijskih liberala. Iako najčešće kvalificiran nazivom "kurijalnim" i cenzusnim, izborno pravo utemeljeno ovim zakonodavstvom na više je načina ograničavalo pravo glasa: u smislu kurija, pravo glasa je bilo ograničeno i nejednako, jer se glasovalo po kategorijama stanovništva (biračkim klasama, kurijama) i bilo ograničeno poreznim cenzusom od 10 do 20 florinti (u II i IV kuriji); žene su mogle glasovati samo u kuriji veleposjednika, a odnos broja predstavnika pojedinih kurija i broja birača tih kurija nije bio proporcionalan: n.p.r. na jednog predstavnika je unutar I kurije dolazilo 59 birača, u II kuriji 1580, u III kuriji 23, a u IV 8400 birača.[26] Uz to, glasovanje je samo djelomično bilo izravno i tajno: u IV kuriji se glasovalo javno i preko izbornika, a u III kuriji su glasovali dužnosnici. Pored navedenog, u smislu

22 Ovisnost o drugim prihodima (milostinja) smatrala se pokazateljem siromaštva i potencijalne delikvencije.

23 JUDSON, P.M., op.cit. str.57.

24 Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 (R.G.Bl. 20/1861) http://www.verfassungen.de/at/grundgesetz61.htm

25 Usporedi: ČULINOVIĆ, Ferdo, Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja u XIX. I XX. vijeka, Zagreb 1953., str. 97.

26 BRAUNEDER, Wilhelm, *Österreichische Verfassungsgeschichte,* Manzsche Vertlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2005. str.149.

izračunavanja izbornih rezultata bio je primijenjen većinski sustav glasovanja. Ova karakteristika je još ozbiljnija kada se uzme u obzir političko krojenje veličine pojedinih okruga, tako da se u njima dobije većina privilegiranog naroda ili socijalne klase.

Schmerlingov izborni red favorizirao je interese višeg srednjeg staleža, koja je većinom bila gradskog, njemačkog i liberalnog porijekla. Nerazmjernim brojem mandata (u odnosu prema glasačkoj bazi) bila je predstavljena kurija zemljoposjednika, za koju se Schmerling nadao da će radi izostanka isključivo njemačkih nacionalnih karakteristika niti osobito liberalnih stavova, stvoriti nadnacionalnu grupu koja će predstavljati politiku centra i dati čvrst oslonac vladi.[27]

Kurijalni izborni red za Bosnu i Hercegovinu bio je karakterističan zbog primjene konfesionalno-nacionalnog (i virilnog!) načela za razredbu kurija, kojom se osiguravao stalan broj zastupnika tri najveće nacionalne skupine. Omjer zastupnika pojedinih nacionalnih skupina u Saboru odgovarao je udjelu nacionalnih skupina u cjelokupnom stanovništvu BiH. Ovakav, zakonom garantirani broj biranih zastupnika za pojedine nacionalne skupine, nije bio primjenjivan u ostalim južnoslavenskim predstavništvima u sklopu Austro-Ugarske.

Saborskim Izbornim redom[28] (čl. 6. a) i b); čl. 7. i čl. 8.) određeno je da će građani Bosne i Hercegovine glasovati u tri različite kurije sa unaprijed određenim brojem predstavničkih mandata.

Prva kurija, koja se često naziva veleposjedničkom, sastojala se od dva izborna razreda sa utvrđenim brojem mandata za pojedini razred. U prvom izbornom razredu glasuju "svi muslimanski posjednici zemlje, koji plaćaju zemljarine barem 140 K", dok pripadnici drugih vjeroispovijesti koji ispunjavaju ovaj porezni cenzus mogu birati hoće li glasovati u prvom ili drugom izbornom razredu. Drugi izborni razred određen je poreznim (imovinskim) i intelektualnim cenzusom, tako da u drugom izbornom razredu glasuju osobe koje plaćaju najmanje 500 kruna izravnih poreza (s izuzetkom točarinskog poreza) te osobe koje su "svršile koju visoku školu u austro-ugarskoj monarhiji i koji drugi njoj ravni naučni zavod u austro-ugarskoj monarhiji". Pred ovih osoba, u drugom razredu glasuju i pripadnici "duhovnog staleža svih zakonom priznatih vjeroispovijesti'', aktivni i umirovljeni činovnici uprave BiH, učitelji, željeznički činovnici, vojnički činovnici, te "oficiri u miru." U istom članku je navedeno da ukoliko više suvlasnika plaća jednu cenzusom određenu poreznu obvezu, na izborima može glasovati samo onaj suvlasnik "kojeg drugi suvlasnici za to odrede."

U drugu kuriju pripadaju svi stanovnici gradova sa aktivnim pravom glasa, ukoliko ne biraju u prvoj kuriji, s napomenom da se gradom smatraju "ona mjesta koja imaju gradski štatut ili se upravljaju po zakonu od 21.marta 1907."

Treća izborna kurija određena je čl. 8. Izbornog reda: "Oni, koji imaju pravo birati i stanuju u seoskim općinama, a ne pripadaju I. kuriji, jesu birači III. kurije.

27 JUDSON, P.M., op.cit. str.83. Judson ističe mišljenje da je favoriziranje njemačke nacionalnosti, samo nuspojava protežiranja interesa višeg srednjeg staleža (proliberalnog) , te da Schmerlingova izborna politika nije u osmišljena nacionalistički.

28 ZOVKO, Ljubomir, Studije iz pravne povijesti Bosne i Hercegovine 1878.-1941., Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar 2007. str. 166.

Do konačnog broja mandata branih predstavnika vlasti su došle vještom obradom kvalitetno prikupljenih statističkih podataka. Na prijedlog Zemaljske vlade, a na temelju statističkih podataka iz 1895. (1,591.036), 1907. (1,618.794) i 1909. (1,800.000) godine, utvrđeno je da bosanskohercegovački Sabor treba imati 72 birana člana, te da jedan birani član odgovara broju od 25.000 stanovnika. Brojčani odnos katoličkih, muslimanskih i pravoslavnih mandata određen po t.z.v. zemaljskom ključu, tj. brojčanom odnosu tri najbrojnije konfesije i cjelokupnog pučanstva, u omjeru 4 : 6 : 7,75. Izraženo tim omjerom u Saboru je bilo 16 katolika, 24 muslimana i 31 srbo-pravoslavna birana člana. Ovi konfesionalni mandati bili su po kurijama raspoređeni na sljedeći način: prvoj kuriji pripalo je 18 mandata, 4 mandata katolicima, 6 mandata muslimanima i 8 pravoslavnim; druga i treća kurija brojile su zajedno 12 mandata katolicima, 18 muslimanima, 23 pravoslavnim, te Židovima[29] jedan mandat.[30]

Prvi razred veleposjedničke imao je 6 mandata, od čega je muslimanskim veleposjednicima pripalo 5 mandata. Ispitivanja su pokazala da je 140 kruna zemljarine, u cijeloj BiH, moglo platiti 457 osoba, od čega 396 muslimana, 36 pravoslavnih, 11 katolika i 14 pripadnika ostalih vjeroispovijesti. Ovakva omjer mandata i glasača jasno je ukazivao na to u kome austrougarske vlasti traže politički oslonac. Muslimanski veleposjednici uživali su po svom konzervatizmu, nasljeđu i istaknutom položaju poziciju plemstva, te su im austrougarske vlasti privilegiranim položajem u izbornom zakonu pokušale očuvati povlašten i tradicijom zasnovan položaj. Najjasniji motiv ovog ustupka predstavnicima muslimanskih feudalaca, jasno izraženom u ustavnoj anketi, ogleda se u stavu austrougarskih vlasti "Nadati se da će muslimanski posjednici, ispunjavanjem njihovih želja da obezbjede svoj tradicionalni povlaščeni položaj, razviti u konzervativan i državi vjeran elemenat."[31]

Društvena grupa koja je pripadala u drugi razred prve kurije predstavljala je pokretačku snagu gospodarskog i društvenog razvoja Bosne i Hercegovine. Ona je poreznim cenzusom od minimalno 500 kruna glavarine obuhvaćala industrijalce, velike trgovce, bankare, a cenzusom inteligencije liječnike, inženjere, odvjetnike i.t.d. U ovaj razred su pripadale i osobe sa određenim uplivom na lokalnu zajednicu, kao što su svećenici i učitelji, kao i državni oslonci: činovnici, te vojna aktivna i umirovljena vojna lica. Ovaj izborni razred raspolagao je sa 13 mandata, mada je pravo glasa u ovaj kuriji imao samo 4.141. glasač. Brojčano su najzastupljeniji bili katolici, pa pravoslavni, Židovi te muslimani. Razmjerno tome, mandati su bili raspoređeni na sljedeći način: katolici 4 mandata, pravoslavni 8 mandata i muslimani 1 mandat.

Unutar II. i III. kurije krajnja računica gradskog i seoskog stanovništva podijeljena na konfesionalne kurije odavala je vješto izračunat i uravnotežen odnos sve tri konfesije. Jedan zastupnički mandat dolazio je na 33.714 pravoslavnih sta-

29 Svi sudionici ustavne ankete bili su suglasni da se Židovima dodjeli jedan predstavnički mandat, uz jedno već zajamčeno virilno mjesto. Iako je u BiH bilo svega 11.000 Židova, a kvota za predstavnički mandat 25.000 stanovnika, Židovi su smatrani dugogodišnjim konzervativnim i državotvornim elementom, sa istaknutom ulogom u području trgovine, industrije i zanatstva. (Prema: KAPIDŽIĆ, H.,op.cit., str. 71.)

30 KAPIDŽIĆ, H.,op.cit., str. 88.

31 Prema: KAPIDŽIĆ, H.,op.cit., str. 89.

novnika, 33.335 muslimanskih, te 33.373 katolička. Ukoliko pojedinačno promatramo mandatnu razredbu gradske i seoske kurije, možemo uočiti da je u gradskoj kuriji 1 mandat dolazio na 16.416 muslimana, 11.377 katolika, 9.977 pravoslavnih i 10.545 Židova. Na taj način su muslimanski stanovnici gradova birali 9 predstavnika, katolici 5, pravoslavni 5 i Židovi 1.

U trećoj kuriji je jedan predstavnički mandat dodijeljen na 40.307 pravoslavnih, 50.494 muslimanskih i 49.112 katoličkih stanovnika. Uzimajući u obzir ukupan broj seoskog stanovništva po konfesijama, mandati su bili raspoređeni na slijedeći način: pravoslavni 18 mandata, muslimani 9 mandata, te katolici 7 mandata.

Primjena kurijalnih izbornih redova koji su u austrijskom dijelu Monarhije zaživjeli ponovnom uspostavom konstitucionalizma u veljači 1861. godine[32] prilikom kreiranja izbornog zakona za Bosnu i Hercegovinu imao višestruku ulogu u ostvarenju političkih ciljeva Austro-Ugarske. S jedne strane, nerazmjerni broj zastupnika konzervativne, veleposjedničke kurije, kojim se izjednačavao jedan veleposjednički glas sa 150 glasova stanovnika sela III. kurije, u konačnici je osiguravao jedno konzervativno zakonodavno tijelo, kojem je odgovaralo odugovlačenje konačnog rješenja agrarnog pitanja, potencijalnog socijalnog potresa. Te s druge strane, konfesionalno načelo dijeljenja mandata po socijalnim kurijama, sabotiralo je stvaranje eventualne nadnacionalne građanske stranke, koja bi stvorila prejaku opoziciju Zemaljskoj vladi.[33] Vjerojatno je izrazita pogodnost manipuliranja ovako ustrojenog zakonodavnog tijela, uz opetovano i ustrajno naglašavanje austrougarskih vlasti o "političkoj zaostalosti"[34] građana BiH, bila razlog uvođenja kurijalnog izbornog sustava, koji je u samoj Austriji bio ukinut 1907.godine.[35]

32 U ugarskom dijelu Monarhije izborno pravo temeljilo se na Travanjskim (Ožujskim) zakonima iz 1848. godine.

33 Usporedi: IMAMOVIĆ, M. Op.cit., str 54.

34 IMAMOVIĆ, M. Op.cit., str 40.

35 Po mišljenju nekih autora, iz istih razloga je došlo i do izborne reforme baruna Maxa von Becka, kojom je uvedeno opće pravo glasa, te ukinuto glasovanje po kurijama 1907., čime je u biti, Austrija preventivno djelovala u cilju suzbijanja socijalnih previranja koji su iz Rusije prijetili staleškim monarhijama Srednje i Zapadne Europe. Čelnici austrijskog dijela Monarhije nadali su se da će pripadnici najnižeg socijalnog statusa, koji do sada nisu mogli glasovati, jednom kad im se to pravo udjeli, glasovati u smislu rješavanja socijalnih problema koji ih muče, a ne u smislu rješavanja nacionalnog statusa, te će samim tim i odabrati umjerene političke stranke (stranke centra). Prema: ROMAN, Eric, *Austria-Hungary and the successor states*, New York 2003. 89-91.

ZAKLJUČAK

Izborno pravo koje je obilježilo konstitucionalni život austrijskog dijela Dvojne Monarhije, ali i Bosne i Hercegovine bilo je u svojoj osnovi vrsta klasnog prava glasa karakteristična za konzervativne srednje i istočno europske države. Ovakav izborni sustav sa svojim temeljnim karakteristikama ograničenog i nejednakog prava glasa bio je u funkciji državnih i društvenih snaga ancien régime i njihove kohabitacije sa političkim i ekonomskim elitama građanske klase. Istovremeno, kurijalnim izbornim sustavom su u pravno-političkom smislu, bili zakinuti najširi slojevi seoskog i gradskog stanovništva.

Nacionalni aspekt kurijalnih izbornih redova očitovao se posredno, kroz socijalne karakteristike biračkog prava - ovi izborni zakoni favorizirali su krupne zemljoposjednike i gornji srednji sloj gradskog stanovništva. U literaturi nailazimo na mišljenja da liberalna politika izbornog prava nije u svojoj osnovi bila nacionalistička, nego je koincidirala sa privilegiranim slojevima proizašlim iz socijalne politike. Naime, ograničeno i nejednako pravo glasa uspostavljeno Veljačkim patentom i pratećim zakonodavstvom protežiralo je određene društvene slojeve koji su u glavnini bili austro-germanski (i talijanski u Dalmaciji i Istri). Naše je mišljenje da upravo iz razloga privilegiranja tih društvenih slojeva, u pravilu germanskih (i talijanskih) glasača, a deplasiranjem slavenskih, možemo reći da su kurijalni izborni zakoni bili pro-germanskog (talijanskog) karaktera.

Kurijalni izborni red sa karakterističnim nacionalno-konfesionalnim načelom te prenaglašena zakonodavna uloga Zemaljske vlade (parlamentarna uloga Zemaljske vlade predstavljala je čvrst stisak austrougarskih vlasti nad parlamentarnim životom Sabora, a u službi ostvarivanja njihove balkanske politike) obilježili su parlamentarnost, a možemo reći i pseudo-parlamentarnost Bosne i Hercegovine.

Izborni red koji je uveden Ustavom iz 1910. donesen je po uzoru na kurijalne redove koji su bili u primjeni u austrijskom dijelu Monarhije do izborne reforme 1908. godine. Autorica smatra da razlog njegove restauracije u BiH leži u tome što bi opće pravo glasa unijelo velike političke nestabilnosti u smislu rješavanja agrarnog pitanja, ali i ostalih spornih saborskih pitanja.

Pored navedenog, austrijskom i bosanskohercegovačkom izbornoj geometriji zajedničko je i nastojanje vlade da manipuliranjem nejednakim pravom glasa stvore pro-vladinu stranku ili u najmanju ruku "radnu većinu" u zakonodavnim tijelima.

Iako je bio ozbiljno ograničen u svojim zakonodavnim nadležnostima bosanskohercegovački Sabor predstavljao je veliku novinu u državnom i političkom životu Bosne i Hercegovine. Bio je prvo predstavničko tijelo ove zemlje, a i jedino višestranačko tijelo sve do samog kraja 20. stoljeća. Naglo i konačno raspuštanje Sabora koji je Bosnu i Hercegovinu činio dijelom srednjoeuropskog civilizacijskog kruga, pridonoseći oblikovanju bosanskohercegovačkog europskog identiteta, onemogućilo je kontinuirani razvitak višestranačke parlamentarne kulture i uspostavljanje tradicije predstavničkih tijela u BiH.

SUMMARY

Election laws which marked constitutional life of the Austrian part of Dual Monarchy as well as of Bosnia and Herzegovina were in principal a form of class voting system, characteristic for conservative central and east European countries. This type of electoral system with its fundamental characteristics of limited and unequal voting rights was in function of state and social powers of the ancien régime and their cohabitation with the political and economic elites of the middle class. At the same time, curial electoral system in the legal and political sense deprived widest strata of the rural and urban population of their voting rights.

National aspect of curial election system manifested itself indirectly, through the social characteristics of the voting rights - these election laws favored the big landowners and upper middle class of urban population. In the literature, we find the opinion that a liberal policy of the curial electoral laws was not in it's essence a nationalistic one, but it nationalistic character coincided with the privileged classes derived from social policy. In fact, limited and unequal voting rights established with February patent and related legislation privileged certain social strata, mainly of Austro-German (and Italian in Dalmatia and Istria) origin. It is our opinion that just because of privileging these social strata, typically Germanic (and Italian) voters, and neglecting Slavic ones, we can say that curial election laws were pro-Germanic (Italian) in their character.

Curial electoral laws with it's characteristic national-confessional principle and over-emphasized legislative role of the Provincial Government (parliamentary role of the Provincial Government represented the firm grip of power the Austro-Hungarian government over parliamentary life in Bosnia and Herzegovina, all in the service of achieving their Balkan politics) marked parliamentarism, or we can even say pseudo-parliamentarism of Bosnia and Herzegovina. Electoral law introduced by the Constitution in 1910. adopted system of curial election, like one that were in use in the Austrian part of the Monarchy until the electoral reform 1907. The author believes that the reason for its restoration in Bosnia and Herzegovina lies in the fact that the universal and equal suffrage would brought great political instability in terms of solving the agrarian question, as well as other contentious parliamentary questions.

In addition, Austrian and Bosnian and Herzegivinian electoral geometry also have in common the fact that government tried to, by manipulating the unequal voting, create pro-government party, or at least most of the "operative majority" in the legislative body.

Although severely limited in its legislative powers, Bosnian and Herzegovian Parliament was a great innovation in the state and political life of Bosnia and Herzegovina. It was the first representative body in this country, and the only multiparty one until the end of the 20 century. Rapid and final dissolution of Parliament, which made Bosnia and Herzegovina a part of the Central European civilization circle and contributed to the shaping of the Bosnian and Herzegovinian European identity, prevented continued development of a multiparty parliamentary culture and tradition of the representative bodies in Bosnia and Herzegovina.

RAZVOJ USTAVNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI OD 1918. - DO 1992.

Doc. dr. Dževad Drino

Doc. dr. Edin Mutapčić

Dr. sc. Bećir Macić

Prof. dr. Ljubomir Zovko, red. prof.
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

PITANJE POLOŽAJA BOSNE I HERCEGOVINE I NJENE ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNE PODJELE U KRALJEVINI SHS (1921.–1929.)

Sažetak

Autor temeljem historijske literature, te objavljene i neobjavljene arhivske građe, rekonstruira administrativno-teritorijalni položaj Bosne i Hercegovine u razdoblju od stvaranja Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca do uspostavljanja šestosiječanjske diktature kralja Aleksandra Karađorđevića 1929. godine.

Ustavom prve zajedničke države južnoslavenskih naroda, tzv. Vidovdanskim ustavom iz 1921. godine, ozakonjen je nacionalni unitarizam, državni centralizam, monarhijski oblik vladavine, ograničeni parlamentarizam i privatno-vlasnički ekonomski poredak. Prema Vidovdanskom ustavu, Bosna i Hercegovina nije bila posebna upravna jedinica, podijeljena je u šest oblasti, s tim što je svaka od tih oblasti zasebno i bez ikakvih međusobnih veza bila izravno potčinjena centralnoj vladi Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) sa sjedištem u Beogradu.

Međutim, i pored toga što je Ustavom iz 1921. godine bilo predviđeno da se i u Bosni i Hercegovini što prije organiziraju oblasti, u toj pokrajini je neposredno nakon donošenja Ustava uspostavljena Pokrajinska uprava za BiH, sa pokrajinskim namjesnikom na čelu. Pokrajinska uprava u Bosni i Hercegovini djeluje do veljače 1924. godine, kada se konačno organiziraju oblasti. Svu vlast u oblastima imali su veliki župani, koji su neposredno potčinjeni ministru unutarnjih poslova.

Ukidanjem parlamenta i zabranom djelovanja svih političkih stranaka u Kraljevini SHS, kralj Aleksandar Karađorđević 6. siječnja 1929. godine uvodi otvorenu diktaturu. Organiziranjem novih administrativnih jedinica banovina, teritorija Bosne i Hercegovine je bila potpuno razbijena i njeno područje je razdijeljeno i spojeno s dijelovima drugih jugoslavenskih zemalja. Ovim činom velikosrpskoj politici je uspjelo privremeno razbiti povijesnu cjelinu i teritorijalno jedinstvo Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: *Vidovdanski ustav, Pokrajinska uprava, šestosiječanjska diktatura, Bosna i Hercegovina*

Stvaranjem prve zajedničke jugoslavenske države Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1. prosinca 1918. godine, velikosrpski vladajući krugovi u Beogradu su u potpunosti nametnuli centralističko-unitarističko državno ustrojstvo nove države. Osnovni cilj te politike je bio negirati povijesne zemlje Hrvatsku i BiH, te osigurati prevlast i hegemoniju beogradskih vladajućih struktura, na čelu s dinastijom Karađorđevića. U skladu s tom politikom u nametnutom, tzv. Vidovdanskom

ustavu iz 1921. godine,[1] bilo je predviđeno da se "uprava u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, vrši po oblastima, okruzima, srezovima i općinama". Za status Bosne i Hercegovine u Kraljevini SHS veoma je važan član 135 tzv. Vidovdanskog ustava, koji je u povijesnoj literaturi poznat kao turski paragraf. "Turskim paragrafom" određeno je da Bosna i Hercegovina "ostaje u svojim sadašnjim granicama", te da postojeći okruzi vrijede kao oblasti.

Obrazlažući svoj ulazak u vladu i glasovanje za ustav, Mehmed Spaho, vođa JMO-a, je na sjednici Ustavotvorne skupštine, 27. lipnja 1921. godine, između ostalog istakao da je prvi i osnovni uvjet svoga ulaska u Vladu i glasovanje za ustav bilo "garantiranje kompaktnosti Muslimana u Bosni i Hercegovini". Svjesno se održući svog osnovnog programskog načela o pokrajinskim samoupravama, Spaho je tada naglasio da je to učinjeno zato što vladi, koja je na sebe uzela dužnost da zemlji donese ustav, nije bilo moguće doći do većine koja je po poslovniku bila potrebna za donošenje ustava.[2] Glasujući za Ustav, postignut je sporazum sa Vladom i unijet je u Ustav već spomenuti član 135 tzv. *turski paragraf*. Spajanje oblasti, vršit će se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti većinom od 2/3 glasova. Istovremeno je određeno da se "pojedine općine i srezovi mogu iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti u sadašnjim granicama Bosne i Hercegovine ili izvan njih, ako na to pristanu njihova samoupravna predstavništva, odlukom od 3/5 glasova i tu odluku odobri Narodna skupština."[3] Ovakvom formulacijom člana 135 Ustava Muslimanski poslanički klub nije bio zadovoljan. U svezi s tim, predsjednik Jugoslavenske muslimanske organizacije Mehmed Spaho je istupio u Ustavotvor-

1 Prvi ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca donesen je 28. lipnja 1921. godine, u prilično dramatičnim okolnostima, običnom natpolovičnom većinom glasova. Izglasan je sa 223 glasa, i to glasovima demokrata (92), radikala (91), Jugoslavenske muslimanske organizacije (23), slovenskih kmetijaca (10) i turske nacionalne organizacije "Džemijet" (8). Prvi ustav Kraljevine SHS izglasala je Ustavotvorna skupština, a potvrdio ga je kralj kao vrhovni suvren. Protiv ustava je glasovalo 35 zastupnika (socijaldemokrati, republikanci, zemljoradnici i dr. Ante Trumbić), dok ih je 161 apstinirao, među kojima su bili zastupnici Hrvatske republikanske seljačke stranke te 58 zastupnika KPJ. Vidovdanski ustav spadao je u kategoriju krutih ustava, jer se njegove izmjene nisu mogle vršiti na način predviđen za donošenje ili izmjenu zakona, nego jedino po posebnom postupku i uz poseban kvorum poslanika u Narodnoj skupštini. Prvim ustavom Kraljevine SHS ozakonjeni su nacionalni unitarizam, državni centralizam, monarhijski oblik vladavine, ograničeni parlamentarizam i privatno-vlasnički ekonomski poredak. Konstrukcijom nacionalnog unitarizma Srbi, Hrvati i Slovenci su smatrani jedinstvenim narodom koji ima tri plemena, dok ostali narodi i narodnosti uopće nisu spominjani. Polazeći od stava da je Kraljevina SHS homogena država (jedan narod, tri plemena), Ustavom je ozakonjeno centralističko državno uređenje, po principu jedan narod jedna država, negirajući na taj način svaku regionalnu i nacionalnu posebnost. (Branislav Gligorijević, *Parlamentarni sistem u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca 1919.–1929.*, Zbornik radova, Politički život Jugoslavije 1914.–1945., Beograd 1973., 369–370. U povijesnoj literaturi postoje i drugi podaci o glasovanju za Ustav. Tako se navodi da je u izglasavanju Vidovdanskog ustava učestvovalo 258 narodnih poslanika: 223 poslanika glasovalo je za, a 35 protiv, dok je 158 apstiniralo. Za Ustav je glasovalo 98 poslanika Demokratske stranke, 87 Radikalne stranke, 3 Saveza zemljoradnika, 23 JMO, 11 Džemijeta, 10 Kmetijske stranke i Spasoje Piletić. Više o tome: Branko Petranović, *Historija Jugoslavije 1918.–1978*., Beograd 1981., 54).

2 Stenografske bilješke Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 54, 27. lipnja 1921.

3 Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 142, 28. lipnja 1921.; Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1921., 163.

noj skupštini i između ostalog naglasio da se ne slaže sa posljednjim stavom člana 135 Ustava"... jer on ne garantira našu kompaktnost, koja je nama obećana".[4] Unatoč tome zadržana je Tuzlanska, Sarajevska, Hercegovačka, Travnička, Vrbaska i Bihaćka oblast, te je samim tim uspjelo Jugoslavenskoj muslimanskoj organizaciji osigurati u određenom smislu teritorijalnu cjelovitost Bosne i Hercegovine.

Pored toga što su vladajući velikosrpski krugovi u Beogradu nastojali sprovesti potpunu centralizaciju vlasti u novostvorenoj državi, u Ustavu iz 1921. godine bilo je predviđeno uvođenje Pokrajinske uprave za BiH., te u svezi s tim treba naglasiti da se centralističko-unitaristička politika nije do kraja ostvarila na teritoriju Bosne i Hercegovine. Uvođenje Pokrajinske uprave nesumnjivo je vezano za članak 134. Ustava, u kome se, između ostalog, ističe da "po stupanju na snagu ovoga ustava ostaju privremeno sadašnje pokrajinske uprave svaka na čelu sa pokrajinskim namjesnikom, koga imenuje kralj na prijedlog Ministra unutarnjih poslova. Pokrajinski namjesnik vrši pokrajinsku upravu preko šefova odjeljenja pod neposrednim nadzorom Ministra unutarnjih djela, a kao organ nadležnih ministara, na osnovu dosadašnjih zakona i uredaba."[5] U tom smislu Zemaljska vlada Bosne i Hercegovine obavljala je poslove iz svoje domene sve do 21. srpnja 1921. godine, kada je uspostavljena Pokrajinska uprava za Bosnu i Hercegovinu.

U trećem stavu spomenutog člana Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, istaknuto je da "dok budu trajale pokrajinske uprave, odjeljenja pojedinih ministara u pokrajinama dužna su da za svoje prijedloge općeg karaktera ili koji se odnose na službeno osoblje, zatraže mišljenje pokrajinskog namjesnika prije ministarskog rješenja." Prema tome, pokrajinskim namjesnicima je ostavljena mogućnost uvida u cjelokupno poslovanje Pokrajinske uprave. Uz akt o postavljenju Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu od 21. srpnja 1921. godine, bila je pridodata jedna okružnica svim odjeljenjima i odsjecima Pokrajinske uprave. Između ostalog, u toj okružnici je istaknuto "...da upute sve podređene referente, da prigodom rješavanja spisa na referentnim arcima odmah isprave na sada u upotrebi stojećim ovopoglednim tiskanicama naslov sadašnje uprave, predcrtanjem naslova 'Zemaljska vlada' i da na to mjesto stave 'Pokrajinske uprave'."[6]

U organizacionom sastavu Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu ostalo je samo pet odjeljenja, i to: Odjeljenje za unutarnje poslove ili Administrativno odjeljenje (resor Ministarstva unutarnjih poslova), Odjeljenje za poljoprivredu i vode sa Generalnom inspekcijom rada (resor Ministarstva poljoprivrede i voda), Odjeljenje za pravosuđe (resor Ministarstva pravde), Odjeljenje za prosvjetu i vjere (resor Ministarstva prosvjete i Ministarstva vjera) i Odjeljenje za socijalnu politiku (resor Ministarstva socijalne politike). Provodeći odredbe Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Narodna skupština je 26. travnja 1922. godine donijela *Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, kojim je bila predviđena podjela države na 33 oblasti.[7] Tim je zakonom predviđeno uspostavljanje 6 oblasti u Bosni i Hercegovini:

4 Stenografske bilješke Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 54, 27. lipnja 1921.

5 Zbornik zakona i naredaba za BiH, 1921., 151.

6 Arhiv BiH, Pokrajinska uprava BiH, br. 110896/1921.

7 Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 92/1922.

Tuzlanske, Sarajevske, Mostarske, Travničke, Vrbaske i Bihaćke. Međutim, i pored toga, u Bosni i Hercegovini je i dalje zadržana Pokrajinska uprava.

Uspostavom oblasti, Ministarstvo unutarnjih poslova je požurivalo likvidaciju Pokrajinske uprave, smatrajući da je već vrijeme za odumiranje pokrajinskih vlada koje su, i pored svih smanjivanja njihovih ovlasti, u narodu smatrane kao vlade njegove uže domovine. To je, svakako, bilo u suprotnosti sa centralističko-unitarističkom politikom što brže centralizacije državne uprave, na kojoj su kralj i vlada insistirali i radili po ujedinjenju. U svezi s tim, već 26. kolovoza 1922. godine, za pokrajinskog namjesnika Bosne i Hercegovine imenovan je bivši načelnik Mostarskog okruga Ljubomir Vulović, čiji je glavni zadatak bio da sprovede ukidanje Pokrajinske uprave u Bosni i Hercegovini, i da njene poslove prenese jednim dijelom na nove organe državne uprave, tj. oblasti, sa velikim županima na čelu, a drugim dijelom na određena resorna ministarstva.[8]

Ukidanje Pokrajinske uprave je bio veoma složen i težak posao, pa je potrajaLo tijekom cijele druge polovine 1923. godine, a okončano je tek krajem veljače 1924. godine. Rad pojedinih odjeljenja Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu nije prestao istovremeno. O ukidanju Administrativnog odjeljenja, odnosno Odjeljenja za unutarnje poslove, odlučeno je 17. kolovoza 1923. godine, ali je ukinuto s obzirom na složenost poslova u njemu tek 31. prosinca te godine. Odjeljenje vjera ukinuto je konačno 8. prosinca 1923. godine, Odjeljenje za pravosuđe 18. prosinca 1923. godine, Odjeljenje za socijalnu politiku 28. prosinca 1923. godine, Odjeljenje za poljoprivredu i vode 31. siječnja 1924. godine, odjeljenje za prosvjetu 14. veljače 1924. godine, a Zdravstveni odsjek za Bosnu i Hercegovinu ukinut je 1. veljače 1924. godine. [9]

Aktom od 25. veljače 1924. godine, pokrajinski namjesnik Vulović izvijestio je Ministarstvo unutarnjih poslova o konačnom ukidanju svih poslova Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu. "Uslijed toga nema više odjeljenja niti odsjeka Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu i time je ista potpuno prestala postojati. Ovim povodom udovoljavam konačno i naređenju Gospodina Ministra unutrašnjih dela." Istovremeno, Vulović piše da se time i razrješava svoje dosadašnje dužnosti Pokrajinskog namjesnika za Bosnu i Hercegovinu, obavivši sve poslove oko ukidanja Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu.[10]

Time je konačno, poslije više od 5 godina, ukinuta Pokrajinska uprava u Bosni i Hercegovini, a uvedena administrativno-teritorijalna podjela na oblasti kako je bilo i predviđeno Ustavom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, odnosno Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 26. travnja 1922. godine. Podjela države na oblasti potrajala je sve do zavođenja otvorene diktature kralja Aleksandra Karađorđevića 6. siječnja 1929. godine.

U Vidovdanskom ustavu je bilo predviđeno da će se organizacija i ovlasti "državnih" i samoupravnih tijela (općina, srezova i oblasti) regulirati posebnim zakonom. Poslije Zakona o podjeli zemlje na oblasti, koji je izdat 26. travnja 1922. godine, donijet je 28. travnja iste godine i Zakon o općoj upravi, kojim su precizi-

8 ABiH, PUBiH, br. 10069/1922.
9 ABiH, PUBiH, br. 395/1924.
10 ABiH, PUBiH, br. 765/1924.

rani poslovi i odnosi između oblasnih i centralnih državnih organa. Ovim zakonom je utvrđena potpuna vertikalna centralizacija upravljanja državom, čime su još više ojačani temelji političke hegemonije tadašnjih velikosrpskih vladajućih krugova nove države.

Prema Zakonu o općoj upravi, poslove opće uprave vrši u granicama zakona, a prema uputama i pod nadzorom nadležnih ministara, u oblasti, oblasni veliki župan, a u srezu (kotaru, okraju) sreski poglavar. Veliki župani i sreski poglavari vrše poslove koji spadaju u njihove ovlasti samostalno i za njih osobno odgovaraju. Njima dodijeljeni referenti i pomoćno osoblje vrše svoj rad po njihovim napucima i pod njihovom odgovornošću. U davanju stručnih mišljenja i čisto tehničkom poslovanju referenti su samostalni.[11] Što se tiče odnosa velikog župana, sa ostalim organima uprave u oblasti, on im daje u granicama svojih ovlasti zapovijedi i naputke, te prima izvješća o njihovom radu. Istovremeno, veliki župan je kao predstavnik vlade u oblasti mogao zadržat svaku odluku oblasnih samoupravnih organa, oblasnih skupština i oblasnih odbora.[12] Spomenuti samoupravni oblasni organi su u stvarnosti imali samo savjetodavni karakter. U jednom dopisu Oblasnog odbora Sarajevske oblasti – velikom županu Sarajevske oblasti od 30. maja 1928. godine, u vezi sa izmjenama i dopunama koje je trebalo učiniti u Zakonu o oblasnoj i sreskoj samoupravi, posebno kada je u pitanju odnos između "državnih" i "samoupravnih" organa u oblastima, odnosno srezovima, izričito je naglašeno da je spomenutim zakonom za organe oblasnih samouprava predviđeno samo "donošenje mišljenja po zakonskim prijedlozima i uopće svim drugim predmetima za koje vlada traži njihovo mišljenje". Po mišljenju oblasnog odbora Sarajevske oblasti, ovim se oblasnim samoupravama ograničava ono "pravo molbe svim vlastima bez razlike", koje je zajamčeno svim fizičkim i pravnim osobama članom 15 Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a ujedno se time "koči i inicijativnost oblasnih samouprava".[13] Očigledno je da su oblasni samoupravni organi bili potpuno podređeni velikom županu, kao državnom organu vlasti u oblasti.

Pored samoupravnih organa u oblastima, po Zakonu od 26. travnja 1922. godine, bilo je predviđeno uvođenje tzv. samoupravnih organa i po srezovima, sreskih skupština i odbora. Skupština je birana na sreskim izborima, a sazivao ju je po potrebi veliki župan. Sreski odbor se sastojao od pet članova, od kojih je jedan bio predsjednik. Sreski odbor, kao i oblasni odbor, rješavao bi svoje poslove u sjednicama. On je bio izvršni organ sreske skupštine. Kao što se nadzor nad poslovima oblasnih samoupravnih vlasti vršio preko oblasnog velikog župana, tako se isto nadzor nad poslovima sreskih samoupravnih organa vršio od strane sreskog poglavara (načelnika). Sreski poglavar je bio neposredni vršitelj opće uprave u srezu i stajao je pod neposrednim nadzorom velikog župana. U udaljenim mjestima osnivale su se sreske, odnosno kotarske ispostave koje su bile podređene sreskom načelstvu, odnosno, u krajnjoj liniji, velikom županu.

Državnim udarom 6. siječnja 1929. godine, kralj Aleksandar Karađorđević je ukinuo ustav i raspustio Narodnu skupštinu, obrazlažući to negativnim iskustvom

11 Službene novine Kraljevstva SHS, 92, 28. 4. 1922.

12 Isto.

13 ABiH, Veliki župan Sarajevske oblasti, br. 3507/1928.

s parlamentarizmom i političkim strankama, čiji sukobi ugrožavaju i samu državnu zajednicu. Na osnovu tada donesenog Zakona o kraljevskoj vlasti u vrhovnoj državnoj upravi, kralj je postao nositelj "sve vlasti u zemlji", s obrazloženjem da je pozvan da "svim sredstvima čuva državno i narodno jedinstvo". Prema spomenutom zakonu, kralj izdaje i proglašava zakone, postavlja državne činovnike i daje vojne činove. Njegova osobnost je neprikosnovena. Kralj imenuje predsjednika i članove Ministarskog savjeta, koji su neposredno pod njegovom vlašću i rade po njegovim ovlastima. Ministri su odgovorni kralju.[14]

Prema Zakonu o zaštiti javne sigurnosti i poretka u državi, od 6. siječnja 1929. godine, zabranjen je rad i raspuštena su sva udruženja i političke stranke "koje vrše propagandu ili ubeđivanje drugih, da treba promeniti postojeći poredak u državi. Istovremeno se zabranjuju i rasturaju sve političke stranke, koje nose obeležje versko ili plemensko."[15]

Neposredno nakon šestosiječanjske proklamacije izdat je Zakon o općinama i oblasnim samoupravama.[16] Tim zakonom je bilo predviđeno raspuštanje samoupravnih oblasnih organa, oblasnih skupština i oblasnih odbora, a oblasnim velikim županima je izdata zapovijed da umjesto njih u svojim oblastima postave oblasne komesare. Tako je umjesto oblasnog odbora i skupštine u Sarajevu za oblasnog komesara određen F. Spaho, u Travniku dr. M. Makanec, u Tuzli Lj. Peleš, u Mostaru dr. B. Božić nakon odbijanja N. Preke da primi tu funkciju, u Banjaluci dr. T. Lazarević, a u Bihaću komesar je kraće vrijeme bio T. Šandrk, pa onda dr. S. Ilišević.[17] Povodom postavljanja F. Spahe za komesara sarajevskog oblasnog odbora, predsjednik vlade Petar Živković je 14. siječnja 1929. godine uputio brzojav Velikom županu Sarajevske oblasti M. Nikoliću i između ostalog naglasio da su "sve funkcije oblasne samouprave usredsređene u jednoj ličnosti, u toliko veći mora biti Vaš nadzor, zakonit i ispravan rad jer ćete i Vi za to odgovornost snositi".[18] Rad komesara u oblastima je iscrpno regulirala Uredba o radu komesara oblasne samouprave, koja je izdana 10. siječnja 1929. godine.[19] Oblasni komesari su vršili svoju dužnost sve do 16. studenog 1929. godine, kada su konačno bili razriješeni i predali banovima poslove oblasnih samouprava.[20] Zakonom o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja od 3. listopada 1929. godine, uvedena je nova administrativno-teritorijalna podjela države. Članom 1 ovog zakona promijenjen je službeni naziv države, umjesto Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Kraljevina Jugoslavija. Prema članu 2 spomenutog zakona, opća uprava u Kraljevini Jugoslaviji vrši se po banovinama, srezovima i općinama. Banovina ima devet i to: Dravska, sa sjedištem u Ljubljani, Savska, sa sjedištem u Zagrebu, Vrbaska, sa sjedištem u Banjaluci, Primorska, sa sjedištem u Splitu, Drinska, sa sjedištem u Sarajevu, Zetska, sa sje-

14 Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, 9, 11. siječnja 1929. godine, Almanah Kraljevine Jugoslavije, IV Jubilarni svezak, 1929.–1931., 133–134.

15 Isto; Almanah Kraljevine Jugoslavije, 1929.–1931., 134–135.

16 Isto, "Vreme", 2531, 10. 1. 1929.

17 Nedim Šarac, *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine sa posebnim osvrtom na BiH,* Sarajevo, 1975., 213.

18 Isto.

19 Almanah Kraljevine Jugoslavije, 1929.–1931., 230.

20 Isto, 252.

dištem na Cetinju, Dunavska, sa sjedištem u Novom Sadu, Moravska, sa sjedištem u Nišu i Vardarska, sa sjedištem u Skoplju. Posebnu, desetu jedinicu, sačinjavao je glavni grad države, kao tzv. Uprava grada Beograda, Zemuna i Pančeva.[21]

U izlaganju predsjednika prve šestosječanjske vlade, generala Petra Živkovića, na njenoj sjednici 3. listopada 1929. godine, između ostalog je istaknuto da se "pri određivanju granica pojedinih banovina vodilo prvenstveno računa o tome da te granice budu prirodne".[22] Ova tvrdnja je ostala potpuno nepotkrijepljena i neuvjerljiva, jer su se izvršenom podjelom na banovine, gdje god je to bilo moguće, razbijale povijesne teritorijalne cjeline i nastojala se u što više banovina osigurati srpsko-pravoslavna većina pučanstva. To je ostvareno u šest od devet banovina.

Prema Zakonu od 3. listopada 1929. godine, na čelu banovina stajao je ban, koga je postavljao kralj na prijedlog ministra unutarnjih poslova. Ban je bio predstavnik vlade u banovini, te je vršio najvišu političku i opću upravnu vlast u banovini. U njegove ovlasti spadali su svi poslovi opće uprave, ukoliko nisu bili u ovlastima odgovarajućih resornih ministara ili kotarskog načelnika. On je poslove iz svoje ovlasti obavljao po zapovijedima i pod kontrolom resornih ministara. Banu su potčinjena sva nadleštva i svi organi opće uprave u banovini. Njemu dodijeljeni referenti i pomoćno osoblje, kao i potčinjeni organi, vrše svoj rad po njegovim napucima. On rješava kao drugostupanjska opća upravna vlast po žalbama protiv njihovih upravnih akata. Zakon je konačno i formalno ukinuo ostatke faktički već ugašenih institucija lokalne samouprave. Zakonom o banskoj upravi, koji je donesen 7. studenog 1929. godine, bilo je predviđeno u svakoj banovini, pored bana, obrazovanje banskog vijeća, koje je moglo imati od dvadeset do trideset imenovanih članova. Njegove članove je imenovao i razrješavao ministar unutarnjih poslova na prijedlog bana.[23] Prema Pravilniku o radu banskog vijeća, koji je Vlada donijela početkom srpnja 1930. godine, bilo je predviđeno da je "Bansko vijeće savjetodavni organ Bana", te da njegove članove postavlja i smjenjuje "ministar unutarnjih poslova. "Članovi banskog veća ne smiju se mešati niti uticati na rešavanje i donošenje odluka u poslovima upravnih vlasti, niti uopšte vršiti ma kakve intervencije kod vlasti. Svoje dužnosti člana banskog veća mogu vršiti samo u sednicama banskog veća i podnošenjem predloga i predstavki."[24] Bansko vijeće se sastajalo redovito samo jedanput godišnje, i to samo na poziv bana. Sjednice u istom sazivu su mogle trajati najviše petnaest dana. Njima je rukovodio osobno ban, a svaki član banskog vijeća je mogao govoriti ako dobije riječ, samo u predmetu koji je na dnevnom redu.[25] Iz ovog možemo zaključiti da je bansko vijeće, s obzirom na svoje vrlo ograničene savjetodavne kompetencije, bilo potpuno podređeno banu, odnosno ministru unutarnjih poslova.

---

21 Službene novine Kraljevine Jugoslavije 5. 10. 1929. godine; Almanah Kraljevine Jugoslavije, 1929.–1931., 143.: Narodno jedinstvo, almanah kalendar Drinske banovine, 1930./1931., Sarajevo, 1931., 23–25.

22 Nedim Šarac, *"Promjena naziva i podjela na banovine jugoslovenske monarhije 1929."*, Prilozi Instituta za istoriju Sarajevo, godina X/II, br. 10/2, Sarajevo, 1974., 332.

23 Almanah Kraljevine Jugoslavije, 1929.–1931., 252–253.

24 Isto

25 Isto

Prema spomenutom Zakonu o banskoj upravi, formirana je Kraljevska banska uprava. Ona se administrativno dijelila na odjeljenja, odsjeke i referate. Odjeljenja banske uprave su bila slijedeća: opće odjeljenje, upravno odjeljenje, poljoprivredno odjeljenje, prosvjetno odjeljenje, tehničko odjeljenje, odjeljenje za socijalnu politiku i narodno zdravlje i financijsko odjeljenje.[26] Na čelu odjeljenja stajao je načelnik odjeljenja. On je vodio poslove svoga odjeljenja, vršio nadzor nad odsjecima, odnosno referatima. Na čelu odsjeka bili su šefovi odsjeka, koji su po pravilu bili neposredno podređeni načelniku, i odgovorni su mu za sve poslove odsjeka. Načelnik odjeljenja banske uprave postavlja se kraljevim ukazom, na prijedlog resornog ministra.[27]

Prema Zakonu o unutarnjoj upravi od 19. lipnja 1929. godine, banovine su se dijelile na kotare (srezove), a kotari na općine. Na području kotara djelovalo je kotarsko načelstvo, na čelu sa kotarskim (sreskim) načelnikom. Kotarskog načelnika imenovao je kralj na prijedlog ministra unutarnjih poslova. Djelokrug kotarskog načelstva je obuhvaćao poslove opće uprave, kao i djelokrug banovine, ali s tom razlikom da je jedino banovina u svim važnijim poslovima odlučivala, a kotarsko načelstvo u istom poslu samo sudjelovalo u odlučivanju, time što je istražilo, izvijestilo i eventualno predložilo određeno rješenje u tom poslu. Banovina je bila drugostupanjski upravni organ za rješenja koja je donijelo kotarsko načelstvo u određenom poslu opće uprave.[28]

U većim kotarima može Ministarstvo unutarnjih poslova na prijedlog bana, u sporazumu sa Ministarstvom financija i po odobrenju predsjednika Ministarskog savjeta, za pojedine od kotarskog sjedišta udaljene krajeve ustanoviti kotarske ispostave. Na čelu kotarske ispostave je stajao njen starješina, koga je određivao ministar unutarnjih poslova. Starješina i podređeno mu osoblje, koje je postavljao ban, bili su pod neposrednom disciplinskom vlašću kotarskog načelnika.[29]

Prema Zakonu o općinama, koji je izdat 14. ožujka 1933. godine, bilo je predviđeno obrazovanje općinskih organa uprave–općinskih načelstava. Općinski načelnici su bili potpuno podređeni kotarskim načelnicima u svim poslovima opće uprave, te su predstavljali, u osnovi, pomoćne organe kotarskog načelstva u raznim poslovima pripreme za rješavanje poslova opće uprave, za koje je i bilo nadležno kotarsko načelstvo ili sama banovina.[30]

Što se tiče Bosne i Hercegovine, ova pokrajina je Zakonom od 3. listopada 1929. godine bila potpuno razbijena, odnosno potpuno je zanemarena i negirana njena individualnost, kao, uostalom, i drugih jugoslavenskih zemalja. Formiranjem banovina, teritorija Bosne i Hercegovine je podijeljena između Drinske, Vrbaske, Primorske i Zetske banovine. U Drinsku banovinu, sa centrom u Sarajevu, ušao je najveći dio teritorije nekadašnje Sarajevske (bez Fočanskog i dijelova Fojničkog sreza) i Tuzlanske oblasti (osim dijelova srezova Gradačac, Gračanica i Maglaj),

26 Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, 7. 11. 1929. Almanah Kraljevine Jugoslavije, 1929.–1931., 252–253.; Narodno jedinstvo, almanah kalendar Drinske banovine, 29.

27 Isto.

28 Isto, 19. 6. 1929.

29 Isto.

30 Isto, 14. 3. 1933.

zatim dijelovi Travničke oblasti, srezovi Žepče i Zenica), znatan dio zapadne Srbije i krajevi u Sremu i oko Vukovara sa okolinom.[31] Vrbasku banovinu, za čiji centar je određena Banjaluka, sačinjavala je bivša Vrbaska i Bihaćka oblast, sa dijelovima Travničke (Mrkonjić Grad, Jajce i Glamoč) i Tuzlanske oblasti (dijelovi bivših srezova Gradačac, Gračanica i Maglaj), te uskim pojasom preko rijeke Une, oko Dvora. Za razliku od Drinske banovine, područje Vrbaske banovine se prostiralo isključivo unutar povijesnog teritorija Bosne i Hercegovine. Zapadni dio Mostarske oblasti, na lijevoj obali rijeke Neretve, sa dijelom bivše Travničke oblasti (Travnik, Bugojno i Livno), priključen je Primorskoj banovini, a područje sa lijeve strane rijeke Neretve, istočna Hercegovina, ušla je u sastav Zetske banovine.[32]

Potpunim razbijanjem povijesne cjeline i teritorijalnog jedinstva Bosne i Hercegovine i brisanjem ostalih nacionalnih i povijesnih granica, vladajući velikosrpski krugovi, sa kraljem Aleksandrom na čelu, su u potpunosti uspjeli osigurati u Drinskoj, Vrbaskoj i Zetskoj banovini većinu srpskog pučanstva. Time je pod parolom integralnog jugoslovenstva još čvršće i odlučnije sprovođena politika pune državne i nacionalne unifikacije, s ciljem da se razbije i politički onemogući osobito hrvatski nacionalni pokret i trajnije učvrsti hegemonija velikosrpskih vladajućih krugova u Beogradu.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Stvaranjem prve zajedničke jugoslavenske države Kraljevine SHS 1. 12. 1918. godine velikosrpski vladajući krugovi u Beogradu su u potpunosti nametnuli centralističko-unitarističko državno ustrojstvo nove države. Cilj te politike je bio negirati povijesne zemlje Hrvatsku i BiH, te osigurati prevlast i hegemoniju beogradskih vladajućih struktura, na čelu s dinastijom Karađorđevića. Tzv. Vidovdanskim, nametnutim ustavom iz 1921. godine, bilo je predviđeno da se teritorija BiH podijeli u šest oblasti, s tim što je svaka od njih zasebno i bez ikakvih međusobnih veza bila izravno potčinjena centralnoj vladi Kraljevine SHS.

Međutim, i pored toga što je Ustavom iz 1921. godine bilo predviđeno da se i u BiH što prije organiziraju oblasti, u toj pokrajini je neposredno nakon donošenja Ustava uspostavljena Pokrajinska uprava za BiH, sa pokrajinskim namjesnikom na čelu. Pokrajinska uprava u BiH djeluje do 1924. godine, kada se konačno

31 Almanah Kraljevine Jugoslavije (1929.–1931.), 439. Narodno jedinstvo, almanah kalendar Drinske banovine, 1930./31., 96.

32 Isto, 416. U Vrbasku banovinu, koja je imala ukupno 20 srezova, 9 sreskih ispostava i 174 općine, uključeni su srezovi: Bihać, Cazin, sa sreskom ispostavom Velikom Kladušom, Bosanska Krupa, Bosanski Petrovac, sa sreskim ispostavama Bosansko Grahovo, Drvar i Kulen Vakuf, Ključ, Sanski Most, Glamoč, Jajce, Mrkonjić Grad, Bosanska Gradiška, Bosanska Dubica, Bosanski Novi, sa sreskom ispostavom Bosanskom Kostajnicom, Prijedor, Banjaluka, Derventa, sa sreskom ispostavom Bosanski Brod i Odžak, Gračanica, sa ispostavom Gradačac i Maglaj, Prnjavor, Kotor-Varoš i Tešanj, sa sreskom ispostavom Doboj. U Drinsku banovinu iz BiH ušli su srezovi: Sarajevo, Čajniče, Fojnica, Rogatica, Visoko, Višegrad, Zenica, Žepče, Tuzla, Bijeljina, Brčko, Kladanj, Srebrenica, Vlasenica i Zvornik. U Primorsku banovinu iz BiH ušli su srezovi: Mostar, Konjic, Ljubuški, Stolac, Bugojno, Livno, Prozor i Duvno, a Zetskoj banovini iz BiH priključeni su srezovi: Foča, Bileća, Gacko, Ljubinje, Nevesinje, Stolac i Trebinje. (Almanah Kraljevine Jugoslavije 1929.–1931., 399, 428, 439, 479)

organiziraju oblasti. Svu vlast u oblastima imali su veliki župani, koji su neposredno potčinjeni ministru unutarnjih poslova. Zavođenjem šestosiječanjskog režima 1929. godine, organiziranjem novih administrativnih jedinica banovina, teritorija BiH je bila potpuno razbijena i njeno područje je razdijeljeno i spojeno s dijelovima drugih jugoslavenskih zemalja.

CONCLUSION

By the creation of the first joint Yugoslavian state- the Kingdom of SHS on 1 December 1918, the ruling circles in Belgrade which supported the idea of Greater Serbia fully managed to impose centralist and unitaristic administrative arrangment of the new state. The aim of this politics was the negation of the historic states Croatia and BiH, and to ensure dominance and hegemony of the Belgrade- based ruling structures headed by the Karadjordjevic dynasty. The so- called Vidivdan Constitution which was imposed in 1921, envisaged that territory of BiH was to be divided into six districts, and that each six of those districts, without any interrelationship amongst them, will be subordinated to the Central Goverment of the Kingdom of SHS.

However, besides the fact that the Constitution from 1921 envisaged that the districts in BiH should be established as soon as possible, shortly after the Constitution was passed a Regional Administration for BiH, headed by the Regional Administration was established. This Regional Administration in BiH was operational until 1924 when the districts were finally established. All authority in the districts was in the hands og Great Zupans which were directly responsibile to the Minister of Interior. By the enancment of the Regime of the 6 th of the January in 1929, and trough organisation of new administrative units- banovine- the teritory of BiH was split-up and than divided and annexed to parts of other Yugoslavian countries.

THE ISSUE ON POSITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND ITS ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISIONS IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES (1921.–1929.)

Summary

On the basis of historical literature and the published and unpublished archives material, the author reconstructed the administrative-territorial position of Bosnia and Herzegovina in the period from creation of the Kingdom of SHS on 1. December 1918. to establishment of the 6th January Dictatorship by King Aleksandar Karađorđević 1929.

National unitarianism, state centralism, monarhy form of government, limited parliamentary and private-ownership economic system were legalized by the Constitution of the first common state of the Slavic peoples, by so called Vidovdan constitution 1921. According to the Vidivdan constitution, Bosnia and Herzegovina was not an independent administrative entity. It was divided into six areas and each of those areas was individually and without any mutual connections directly subordinated to the central government of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (SCS) with the seat in Belgrade.

But besides the fact that it was anticipated by the Constitution from 1921 to form tha provinces in Bosnia and Herzegovina also as soon as possible, the Provincial administration for Bosnia adn Herzegovina with the provincial governor at the head was established immediatelly after the Conbstitution proclamation. The Provincial administration was in function until February 1924, when the provinces were finally organized. All the power in the provinces was in the hands of great Prefects who were directly subortinated to the interiot minister.

With the parliament abolition and forbiding the action of political parties, the king Alexander Karađorđević introduced an open dictatorship on 6th January 1929 by organizing new administrative entities called banates and the territory of Bosnia and Herzegovina was completely broken and its territory was divided and connected with the parts of other Yugoslav countries. With this act, the Greater Serbia policy managed to temporarily break up the historical and territorial unity of Bosnia and Herzegovina,

Key words: *Vidovdan Constitution, Provincial administration, 6th January Dictatorship, Bosnia and Herzegovina*

Prof. dr. Josip Vrbošić

pogledi 5

INTERVJU Dr. Josip Vrbošić, profesor na Pravnom fakultetu

BiH je pesimizma preko glave

Nauka treba jasno i glasno reći šta misli i ne treba se plašiti politike

Razgovarala Almasa HADŽIĆ

Dr. Josip Vrbošić, nekadašnji ambasador Hrvatske u našoj zemlji, vanredni je profesor na Pravnom fakultetu u Osijeku. Ovaj ugledni diplomata i profesor u BiH je ugrađen kao veliki poborник naprijed naše zemlje i veliki prijatelj mnogih naroda.

Univerzitetci razlog na naučnom skupu na Pravnom fakultetu u Tuzli, Vrbošić je imao izuzetno zapaženo predavanje o pravnom uređenju BiH od prije stotinjak godina u paralelizmu na uređenje BiH u vremenu u kojem živimo.

Definirani odnosi

– Simpozij, kako je i rečeno u Tuzli, na što smatra da on samo bi trebao biti ispod onoga što je bilo, već ona mora dati i nekakva rješenja, smjernice za rutu. Konkretno, mene zanima govori o uspostavi BiH prema Zemaljskom statutu iz 1910., rekao sam da je i tada, unatrag, prepisana bilo određeno da trajnika zajednica u BiH, bez obzira na političke politika, ne smije biti ništa, mnije izlaganje govori o uspostavi BiH koje znači duži period ne dovršava značajne promjene. Još iz osmanskog perioda, pa austrougarskog, do perioda Kraljevine SHS i Jugoslavije, na ovim prostorima mijenjani su ustavni naslovi i nazivi ustavnih rješenja, a struktura je ostala ista. Na krupnom planu tadašnje BiH bilo je šest cjelina. Na prvi pogled, bile su to neke prirodne, ekonomske, socijalne, ali ne i etničke cjeline.

Zanimljivo, i tada je BiH bila zimbioza nekih šest cjelina o kojima se i danas može čuti kada su u pitanju budući ustavna rješenja. Nije valjda da su oni prije Bosnu poznavali bolje od oni danas?

– Hrvatsko pitanje u BiH, vezano i s posljednjih izbora, vidim, dolazi se u žižu političkog i ustavnopravnog razmatranja. Ja, naime, smatram da i Hrvati o budućem ustavnom rješenju, koje mora biti prisutno dugotrajno domaćih Hrvata s domaćim Srbima i domaćim Bošnjacima, trebaju biti zadovoljni. Ne mogu predlagati ta ustavna rješenja, ali ona moraju biti uređena tako da se niko ne osjeća manje vrijednim, a najmanje majoriziranim.

Niko se ne treba osjećati majoriziranim

Ono što je držim da je bilo pozitivno kod tih cjelina neke tadašnji države BiH, gdje nisu bila domicilna majorizacija međusobno konfesionalnog elementa nad drugim elementom. Jednostavno, smatrat će potrebne cjeline imate jasne definirane konfesionalno-vjerske, odnosno nacionalne odnose. U tom kontekstu mislim da su ti prijelazi bili uspješni. Može li se to danas primijeniti, mislimo li danas na taj način govoriti, to neka razmisle, aktualni političari kažu.

Je li to znak da nauka držanu ipak ostavlja samo političarima? Imaju li naučnici pravo da iznesu svoj stav o tome kako državu treba urediti, i napće, to što nauka kaže pije li vode pred imagom i bahatošću političke?

– Narod bira političare. Nemoje misliti da političari ne čitaju ta struka kaže. Čitaju, naravno, samo razumiju li dovoljno, o tom pitam. Ali, moj stav je da nauka treba iznijeti glasno reći što misli i da se ne treba plašiti političke, a nauci reći odlikuje.

Uspješnije vrijeme

Kako gledate na trenutni sastav uređenje BiH koje se odnosi na prošlost? Dejtonsko rješenje opstaje. Je li moguće na tom temeljima graditi nešto bolje što bi dobar temelj u BiH?

– Ja smatra postojeća kuća u ovo

Vrbošić: Mijenjani su samo načini ostvarenih rješenja, a struktura je ostala ista

Svi moraju biti ravnopravni

– U referatu koji sam prezentirao na ovom skupu, a on govori o uspostavi BiH prema Zemaljskom statutu iz 1910., rekao sam da je i tada, unatrag, propisana bilo određeno da trajnika zajednica u BiH, bez obzira na političke politika, ne smije biti ništa, mnije izlaganje govori o uspostavi BiH koje znači duži period ne dovršava značajne promjene. Još iz osmanskog perioda, pa austrougarskog, do perioda Kraljevine SHS i Jugoslavije, na ovim prostorima mijenjani su ustavni naslovi i nazivi ustavnih rješenja, a struktura je ostala ista. Na krupnom planu tadašnje BiH bilo je šest cjelina. Na prvi pogled, bile su to neke prirodne, ekonomske, socijalne, ali ne i etničke cjeline.

Zanimljivo, i tada je BiH bila zimbioza nekih šest cjelina o kojima se i danas može čuti kada su u pitanju budući ustavna rješenja. Nije valjda da su oni prije Bosnu poznavali bolje od oni danas?

– Hrvatsko pitanje u BiH, vezano i s posljednjih izbora, vidim, dolazi se u žižu političkog i ustavnopravnog razmatranja. Ja, naime, smatram da i Hrvati o budućem ustavnom rješenju, koje mora biti prisutno dugotrajno domaćih Hrvata s domaćim Srbima i domaćim Bošnjacima, trebaju biti zadovoljni. Ne mogu predlagati ta ustavna rješenja, ali ona moraju biti uređena tako da se niko ne osjeća manje vrijednim, a najmanje majoriziranim.

Ono što je držim da je bilo pozitivno kod tih cjelina neke tadašnji države BiH, gdje nisu bila domicilna majorizacija međusobno konfesionalnog elementa nad drugim elementom. Jednostavno, smatrat će potrebne cjeline imate jasne definirane konfesionalno-vjerske, odnosno nacionalne odnose. U tom kontekstu mislim da su ti prijelazi bili uspješni. Može li se to danas primijeniti, mislimo li danas na taj način govoriti, to neka razmisle, aktualni političari kažu.

Je li to znak da nauka držanu ipak ostavlja samo političarima? Imaju li naučnici pravo da iznesu svoj stav o tome kako državu treba urediti, i napće, to što nauka kaže pije li vode pred imagom i bahatošću političke?

– Narod bira političare. Nemoje misliti da političari ne čitaju ta struka kaže. Čitaju, naravno, samo razumiju li dovoljno, o tom pitam. Ali, moj stav je da nauka treba iznijeti glasno reći što misli i da se ne treba plašiti političke, a nauci reći odlikuje.

Uspješnije vrijeme

Kako gledate na trenutni sastav uređenje BiH koje se odnosi na prošlost? Dejtonsko rješenje opstaje. Je li moguće na tom temeljima graditi nešto bolje što bi dobar temelj u BiH?

– Ja smatra postojeća kuća u ovo

Naučni skup

– Budući da je održavanje da nas nekoliko od glavnih predavača u tuzlanskom univerzitetskom društvu nekoliko mjesec održavanje Zemaljskog statuta iz 1910. godine, Kako stoji se kasni Edin Mujagić i Predrag Jakšić, ...

Doc.dr. Izet Šabotić

Doc.dr. Adnan Jahić

Referat J. Vrbošića je izazvao značajan medijski publicitet

Prof. dr. Josip Vrbošić, izvanr. prof.
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

UPRAVNO USTROJSTVO BOSNE I HERCEGOVINE PREMA ZEMALJSKOM STATUTU IZ 1910., TE USTAVU KRALJEVINE SHS IZ 1921.

UVOD

Upravno ustrojstvo Bosne i Hercegovine u osmanskom, austrougarskom, te u razdoblju Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca nema radikalnih promjena, nego se postupno poboljšava i terminološki prilagođava velikim političko-državnopravnim mijenama.

U naslovu naznačenom vremenu BiH je bila podijeljena na 6 mutesarifa-regija-okruga-oblasti, na 55 kajmakamata-srezova-kotara od kojih su gradski (Banja Luka, Mostar, Sarajevo i Tuzla), te na 23 mudirata-kotarske ispostave i na najniže jedinice s elementom samouprave, koje su se nazivale općine i koje su kao administrativne jedinice imale tri razine: organizirane gradske općine (66), organizirane seoske općine (26) i neorganizirane seoske općine-varošice (19), kojih je sveukupno bilo 111.

Grad Sarajevo od 1884. godine i grad Mostar od 1890. godine sa svojim štatutima, prema kojima se upravljalo u gradu, imali su zaseban status.

Car i kralj Franjo Josip je 17. veljače (februara) 1910. sankcionirao Zemaljski ustav (štatut) i prateće zakone, među kojima je bio i Zakon o kotarskim vijećima, koji predstavljaju novinu.

Ustav Kraljevine SHS iz 1921. godine predvidio je podjelu zemlje na oblasti, kotare (srezove) i općine. Zakonom o općoj upravi iz 1922. godine, kao i Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi i Uredbom o podjeli zemlje na oblasti od 26. travnja (aprila) 1922. godine, bile su provedene ustavne odredbe.

BiH se sastojala od 6 oblasti: Tuzlanska, Sarajevska, Mostarska, Travnička, Bihaćka sa sjedištem u gradovima prema kojima su oblasti dobile ime, te Vrbaska oblast, sa sjedištem u Banja Luci. Broj kotara ostao je isti. Početkom 1929. godine, uvođenjem novog kursa u upravljanju državom, i na ovom polju nastupaju promjene.

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, unutarnja uprava, banovina, okrug, oblast, kotar, grad, općina*

1. USTAV BOSNE I HERCEGOVINE IZ 1910. GODINE I LOKALNA UPRAVA

Ustavnopravni poredak u Bosni i Hercegovini, nakon aneksije 1908. godine, značajnu regulaciju doživio je 17. veljače (februara) 1910. godine, kada je car i Kralj Franjo Josip sankcionirao ustav (štatut) za BiH, zajedno s Izbornim redom i Saborskim poslovnikom, kao i Zakonom o skupljanju, Zakonom o društvima, te Zakonom o kotarskim vijećima.[1] Zemlja je i dalje bila podijeljena na 6 okruga i 51 kotar, s tim što su već ranije, 1907. godine, doneseni Zakon za upravu gradskih općina u Bosni i Hercegovini s izbornim redom[2] i Zakon o upravi seoskih općina u Bosni i Hercegovini.[3]

Dakle, početkom prošlog stoljeća, BiH upravno je ustrojena na slijedeći način:

Seoske poslove u selima, koja nisu bila organizirana u općine, vršili su predstavnici sela, glavari, knezovi ili muktari, ovisno o konfesionalnoj pripadnosti sela.[4] Viši stupanj integracije bile su seoske i gradske općine. Ova tri oblika upravne asocijacije možemo zvati i lokalnom samoupravom u BiH.

"Generalno, sastav opštinskih vijeća bio je odraz političkih prilika i osjetljive nacionalno-konfesionalne strukture u Bosni i Hercegovini, ali je evidentno da su najmanje administrativno-teritorijalne zajednice dobile mala lokalna predstavništva prije nego što je Bosna i Hercegovina dobila, odnosno Sabor. "Izbornost opštinskih vijećnika i pravo na inicijativu, funkcije od lokalnog interesa i princip samofinanciranja, bili su oni elementi, ali samo elementi, koji su ovako organizovane lokalne zajednice suštinski svrstavale u samoupravne, iako sa jako ograničenom autonomijom i neravnomjerno raspoređenom odgovornošću."[5]

Prema rezultatima popisa žiteljstva u vrijeme vladavine Austro-Ugarske, u općinskim i gradskim vijećima utvrđen je srazmjerni odnos vijećnika. " Razmjerna podjela općinskih mandata po konfesijama pokazala se nužnom, jerbo pripadnici različitih vjeroispovijesti tvore ne samo konfesionalno i nacionalno, nego i socijalno i privredno usko združene skupine. Njihov solidarni unutrašnji sklad luči ih tijem oštrije prema vani od drugih i stoga veća zaštita manjina zahtijeva, da svaka takva skupina ima u općinskom vijeću svoje vlastite zastupnike."[6]

Srazmjerna zastupljenost, uvedena zakonima za lokalna tijela vlasti, ozakonjena je i u ustavnim odredbama iz 1910. godine. Stoga konstatiramo da su donosenjem štatuta, u kojem su temeljem Izbornog reda izabrani zastupnici, kao i oni virilisti-imenovani, predstavljali samo nastavak fino tkane ideje o ravnopravnosti, dakle, ne samo konfesionalno-vjerske, nego isto tako i socijalno-egzistencijalne. S druge strane, ne treba smetnuti s uma da je to vrijeme s kraja 19. i početka 20.

1 Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu (GZN), komad II/1910. 21. februara 70.
2 GZN, komad VII/1907. 16. aprila 97.
3 GZN, komad III/1907. 16. marta 35.
4 Seka, Brkljača, Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini od 1878. do 1941. godine, Zbornik radova: Mustafa Imamović, 45 godina naučnog i publicističkog rada, Sarajevo/Gradačac, 2010., str. 314.
5 Isti, str. 315.
6 Izvještaj o upravi u Bosni i Hercegovini, Zagreb, 1906., citirano prema S. Brkljača, n. dj., str. 316.

stoljeća, kada je u cijeloj Europi politička i pravna bitka za širenjem kruga osoba s aktivnim i pasivnim pravom glasa. Propisi o tomu korespondentni su sa širim BiH okruženjem.

Zakon o kotarskim vijećima može se u tome svjetlu promatrati samo kao korak dalje u širenju samouprave i na prostor isključivo upravne nadležnosti. Naime, kotarsko vijeće birali su zastupnici seoskih općina, te gradskih općina i najviše oporezovanih. " Svaki skup bira za se svoje zastupnike izravno u kotarsko vijeće, pa se s toga dijeli u zasebna, po vjeroispovijesti birača sastavljena izborna tijela" (čl. 12 zakona). Kotarsko vijeće sudjelovalo je u upravi javnih poslova kotara i na poziv kotarskog predstojnika, po pravilu, dva puta godišnje se sastajalo u kotarskom mjestu.

2. PRAKTIČNA PRIMJENA IDEJE SRAZMJERNOSTI U LOKALNIM TIJELIMA VLASTI I SABORU BOSNE I HERCEGOVINE

Zakonom o upravi seoskih općina u Bosni i Hercegovini od 16. 03. 1907., kao i Zakonom za upravu gradskih općina u Bosni i Hercegovini s izbornim redom od 16. 04. 1907. godine, u najnižim upravnim i samoupravnim jedinicama apostrofirana je konfesionalna ravnopravnost stanovništva. Konkretno, paragrafom 4.Zakona za upravu gradskih općina propisano je:

"Općinsko vijeće biraju općinski stanovnici sa pravom izbora obzirom na u tački III izbornoga reda ustanovljenu razdiobu mandata po vjeroispovijestima i u okviru ovijeh sa relativnom većinom glasova."

Izborni red za gradske općine u Bosni i Hercegovini, pak, u točki XVI propisao je:

"Gradski podnačelnik bira se na isti način, ali s ograničenjem, da se u onim općinama, u kojima najmanje četvrtina birača s aktivnim pravom izbora nije od iste vjeroispovijesti, kao novoizabrani gradski načelnik, samo one glasovnice u obzir smiju uzeti, koje glase na općinskog vijećnika, koji ne pripada vjeroispovijesti gradskog načelnika."

U točki XVII, pak, bilo je propisano:

"Na isti način bira se u onim općinama, koje su već do sada imale dva podnačelnika, drugi podnačelnik s tim ograničenjem, da se svi oni glasovi, koji se dadu za pripadnike onih vjeroispovijesti, kojima pripadaju gradski načelnik i prvi podnačelnik, pri skrutiniju ne uzmu u obzir"

Za primijetiti je prvo da su birački popisi bili sređeni vrlo precizno, kako u konfesionalnom tako i socijalnom smislu. Drugo, bez obzira na izlaznost birača, prema njihovoj brojčanoj snazi određivani su njihovi predstavnici. Te, treće, ovisno o konfesionalnoj strukturi općine, ovisio je i broj podnačelnika.

Nama se ovo čini veoma važnim, jer upravo najniži stupanj vlasti i samouprave do dan-danas odlučuje o onim ljudskim pitanjima koja su usko povezana s egzistencijalnim i moralnim vrednotama. Zadržavanje ovakvih načela, u pravilu,

vodi ka integraciji. Protivna načela vode ka dezintegraciji, gdje pojedina nacionalna skupina ističe i traži vlastitu većinu.

Ubrzo nakon ovih zakona, austrougarske vlasti donijele su i oktroirani Ustav 1910. godine, koji je također načela konfesionalnosti ozakonio kao prioritet. Ustavom je broj članova Sabora limitiran na 92, od kojih je 20 bilo pozvanih, a 72 birana. Nakon izbora 1910. godine, Srpskoj narodnoj organizaciji pripao je 31 mandat, Muslimanskoj narodnoj organizaciji 24, Hrvatskoj narodnoj zajednici 12 i Hrvatskoj katoličkoj udruzi 4, a jedan mandat židovskoj zajednici, od sveukupno 72. Promatrajući ove rezultate, može se reći da su stanovnici BiH u konfesionalno-nacionalnom smislu bili u ravnopravnoj poziciji, jer je jedan, uvjetno rečeno, pravoslavni mandat dolazio na 33.714 stanovnika, katolički na 33.373, a muslimanski na 33.355.[7]

Daljnji pokušaj u nacionalnom balansiranju u upravi zemlje dogodio se i Zakonom o kotarskim vijećima iz 1910. Taj zakon donesen je zajedno s Ustavom. Tako u paragrafu 26 Izbornog reda, za kotarska vijeća bilo je propisano:

"Svakoj vjeroispovijesti pripada pravo, da dobije srazmjeran broj mandata u kotarskom vijeću. Ovaj se broj ravna po brojkama stanovništva, ustanovljenim na osnovu pošljednjeg zvaničnog popisa pučanstva..."

Dakle, unutarnja upravna struktura Bosne i Hercegovine na početku prošlog stoljeća bila je sastavljena od seoskih i gradskih općina, kotara, šest okruga i autonomnih vrhovnih tijela: Sabora i Vlade.

U svim ovim tijelima zakonski je unaprijed, temeljem nacionalnih i socijalnih kriterija uspostavljen predstavnički i izvršni sustav vlasti. Držim da je to upravo bila čvrsta podloga za upravno postupanje i nemijenjanje granica (područja) pojedinih jedinica. Usudio bih se i tvrditi da je time kroz formalitet, a vjerujem i fakticitet, ispunjavana, u ovom današnjem vremenu ispisana konstitutivnost naroda i građana ove zemlje. Bolji poznavaoci toga vremena mogu to i posvjedočiti ili demantirati. Na kraju, držimo da je nemijenjanje područja jedinica uprave i samouprave, nego njihova idejno-praktična dogradnja novim sadržajima i standardima vremena (nacionalna identifikacija i socijalna pluralizacija) tim pluralističkim zajednicama pružalo prostor slobode i napretka.

3. OSNOVNE ZNAČAJKE PROPISA O UPRAVI I SAMOUPRAVI IZ 1922. GODINE

Ideje i skice upravnog i samoupravnog uređenja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS) regulirane su dosta široko i ustavnim odredbama, a na legislativnom planu važan je datum 26. travnja (aprila) 1922. godine, kada su doneseni Zakon o opštoj upravi, Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi, te Vladina Uredba o podeli zemlje na oblasti.[8] Spomenuti propisi na poseban način uvažavaju prilike u bosanskohercegovačloj i hrvatskoj teritorijalnoj zahtjevnosti.

7 Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914. "Magistrat" i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007., str. 274.

8 Službene Novine (SN), Beograd, 28. aprila 1922.

Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 28. lipnja (juna) 1921. godine[9] u Odjeljku VIII, Upravna vlast, člankom 95 određuje:

"Uprava u Kraljevini vrši se po oblastima, okruzima, srezovima i opštinama.

Podela na oblasti vrši se zakonom prema prirodnim, socijalnim i ekonomskim prilikama. Jedna oblast može imati najviše 800.000 stanovnika.

Dve ili više manjih oblasti mogu se spojiti u jednu veću. Konačnu odluku o tome donose oblasne skupštine dotičnih oblasti. No, i takva oblast ne može imati više od 800.000 stanovnika.

Na čelu svake oblasti nalazi se veliki župan koga postavlja Kralj i koji upravlja preko državnih organa poslovima državne uprave u oblasti."

Što se tiče samouprave, njoj je posvećen članak 96, koji sadrži nekoliko stavaka i 12 točaka, zato citiramo samo neke:

"Za poslove mesnog: opštinskog, sreskog i oblasnog značaja ustanovljava se mesna, opštinska, sreska i oblasna samouprava uređena na načelu izbornom.

O upravi i samoupravi gradova doneće se naročiti zakon.

O samoupravnim poslovima staraju se posebni samoupravni organi, prema odredbama zakona."

Unutarnje uređenje države svagdje u svijetu izaziva sporove i ako se na formalno-zakonskom planu i ne poduzima ništa, ipak znanstveno-stručni krugovi, političke stranke i mediji često to pitanje drže, pristojno rečeno, otvorenim. I prije nastanka Kraljevine SHS, njezino buduće unutarnje ustrojstvo izazivalo je veće rasprave i nesporazume negoli sam oblik vladavine, pri čemu su republikanci više bili zastupljeni u tzv. prečanskim krajevima. Da je otpor ukidanju pokrajinskih uprava, odnosno cijepanju državnopravnih individualiteta koji su kao cjeline ušli u novostvorenu državu, zorno svjedoči i članak 135. Ustava Kraljevine SHS.

"Predlog zakona o podeli zemlje na oblasti i uređenju oblasti (čl. 95 i 96) kao i o prenosu dosadanje pokrajinske nadležnosti na ministarstva i oblasne uprave (čl. 134), vlada je dužna u roku od 4 meseca podneti Narodnoj skupštini na rešenje. Ako Narodna skupština ne bi ove zakone u roku od 3 meseca rešila imadu se isti doneti po propisima čl. 133 o izjednačenju zakonodavstva i uprave u zemlji; a ukoliko ni po tom kraćem postupku ne bi ovi zakoni bili doneseni u daljnjem roku od 2 meseca, imade se narediti Kraljevskom uredbom u roku od meseca dana podela zemlje zajedno sa razgraničenjem pokrajinske uprave u smislu čl. 95 i 96 Ustava. Ta se uredba može menjati samo zakonodavnim putem. Ako se podela zemlje ne bi vršila ni po prvom ni po drugom stavu ovoga člana, nego po trećem, onda se imaju u Hrvatskoj i Slavoniji osnovati četiri oblasti.

Isto tako, ako se podela zemlje vrši uredbom, po ovom članu, Crna Gora iz 1913. sa kotarom Bokokotorskim a bez okruga plevaljskog bjelopoljskog, važiće kao oblast i vršiće funkciju oblasti po ovome Ustavu.

Zakonom o razgraničenju oblasti, Bosna i Hercegovina će se razdeliti u oblasti u svojim sadašnjim granicama. Dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti.

9 SN, Beograd, broj 142, juni 1921.

Spajanje tih oblasti vršiće se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti donetom većinom od 2/3 glasova u granicama određenim 3. stavom čl. 95 Ustava. Pojedine opštine ili srezovi mogu se iz svojih oblasti izlučiti, pripojiti drugoj oblasti u sadanjim granicama Bosne i Hercegovine, ili izvan njih, ako na to pristanu njihova samoupravna predstavništva odlukom od 3/5 glasova i tu odluku odobri Narodna skupština."

Analizirajući ustavne odredbe i uspoređujući s Uredbom o podjeli zemlje na oblasti, rezimiramo.

Zakonodavac je propustio ustavne rokove za donošenje zakona o unutarnjoj podjeli zemlje i ista je regulirana uredbom sa zakonskom snagom, jer ista materija (uredba) mogla se mijenjati samo zakonodavnim putom. Bivša kraljevina Hrvatska i Slavonija podijeljena je na 4 oblasti: Osiječku – sjedište Osijek, Srijemsku, sjedište Vukovar, Zagrebačku, sjedište Zagreb i Primorsko-Krajišku, sa sjedištem u Karlovcu. Kraljevina Dalmacija bila je podijeljena na dvije oblasti: Splitsku, sa sjedištem u Splitu i Dubrovačku, sa sjedištem u Dubrovniku.

Dok su Uredbom za svaku oblast navedena i područja koja obuhvaća, za BiH oblasti kaže se da Tuzlanska, Sarajevska, Mostarska, Travnička, Vrbaska i Bihaćska oblast sačinjavaju okružja pod istim imenom, jedino se banjalučko okružje sada naziva Vrbaska oblast. Prema popisu stanovništva 31. siječnja (januara) 1921. godine[10], svih šest oblasti s 51 kotarom imalo je sveukupno 1.889.929 stanovnika. Prema brojčanoj snazi oblasti su bile raspoređene na slijedeći način:

Vrbaska, 423.240 stanovnika u 9 kotara

Tuzlanska, 416.413 stanovnika u 10 kotara

Sarajevska, 287.214 stanovnika u 7 kotara

Travnička, 280.709 stanovnika u 10 kotara

Mostarska, 265.330 stanovnika 9 kotara

Bihaćka, 217.023 stanovnika 6 kotara

U popisu stanovništva, masnim slovima uz pojedine okruge (oblasti) ispisani su nazivi kotara, kao i 4 grada. Oni, po brojčanim pokazateljima, izgledaju ovako:

Sarajevo, 66.317 stanovnika

Mostar, 18.176 stanovnika

Banja Luka, 18.001 stanovnik

Tuzla, 14.041 stanovnik

Spomenuto reguliranje unutarnje podjele BiH i ustavnim člancima vjerujem da je pridonijelo tomu da i sama Uredba oblasnu problematiku u BiH regulira posebnim člankom. Naime, čl. 4 Uredbe rečeno je:

"Pojedine opštine ili srezovi mogu se u toku prvih pet godina posle stupanja na snagu ove Uredbe iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti, ako na to pristanu njihova samoupravna predstavništva i oblasna skupština oblasti kojoj se

10 Prethodni rezultati popisa stanovništva u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca od 31. januara 1921. godine, Sarajevo, 1924. godine, str. 102–159.

žele pripojiti, a njihovu odluku odobri Ministar unutrašnjih poslova po pristanku Ministarskog saveta. Posle pet godina ovakve se promene mogu izvršiti samo zakonom."

S druge strane, čl. 5 uredbe kaže:

"Spajanje oblasti u Bosni I Hercegovini vrši se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti donetom većinom od dve trećine glasova, u granicama određenim u petom stavu čl. 95. Ustava. (Pravilno je stavak treći, jer petog nema). No, pojedine opštine ili srezovi mogu se iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti u sadašnjim granicama Bosne i Hercegovine ili izvan njih ako na to pristanu njihova samoupravna predstavništva odlukom od tri petine glasova i tu odluku odobri Narodna skupština."

Za razliku od ostalih oblasti u državi, iste u BiH mogu se spajati samo među sobom, ne i izvan BiH, i to na način koji nije za druge oblasti propisan u smislu izglasavanja odluke dvotrećinskom većinom. Kod ostalih se traži pristanak oblasnih skupština. Nadalje pojedine općine ili kotari, mogu se izdvojiti iz svojih oblasti i pripojiti nekoj drugoj uz tropetinsku većina, te uz udobrenje Narodne skupštine. Ovo odobrenje može se tumačiti i kao zakonsko reguliranje podjele teritorija, odnosno stvarnu nemogućnost pomjeranja granica pojedinih oblasti u BiH, kako u smislu pripajanja bosansko - hercegovačkim, ali niti izdvajanja iz istih. One su na određeni način cementirale teritorijalno jedinstvo Bosne i Hercegovine.

4. ZAKLJUČAK

Zaključno, i prije donošenja Ustava iz 1910. godine, na nižim razinama vlasti bila su uspostavljena predstavništva srazmjernog karaktera, vođena konfesionalno-vjerskim načelima. Sam Ustav, kao i prateći izborni zakon i poslovnik izborna načela afirmirali su prividno na liniji podjele, ali stvarno na afirmaciji ravnopravnosti konfesionalne, s tendencijom da nacionalnost i socijalnost ne trivijaliziraju nego harmoniziraju. Upravo u tim shvaćanjima promatramo i dugovječnost pojedinih upravnih institucija, koje su mijenjale nazive, shodno novom dobu i vremenu, no ne i prekrajanje zemljopisnih granica.

Čini nam se da su tada na djelu bila dva bitna kriterija za unutarnje upravno-samoupravno razgraničenje. Prvo poštovanje zemljopisnih, prirodnih i socijalnih odrednica u oblikovanju administrativne jedinice, te shodno opet novom dobu – stvaranje nacionalnih individualiteta, njihovo prepoznavanje i socijano-nacionalno vrednovanje i protežiranje i kao kolektiviteta i kao individualiteta kroz precizno definiranu i zakonom propisanu srazmjernost.

Izbjegavanjem građansko - demokratskog načela u formi vladavine većine, uspjelo se održati konfesionalno - heterogene administrativne zajednice. Taj izborni model, od Sabora do lokalnih samoupravnih tijela, garantirao je cijelom stanovništvu određene zajednice da će, bez obzira na promjenjivost politike i političkih opredjeljenja, modernim rječnikom rečeno, osnovna ljudska prava biti provedena i u praksi.

Taj model, sa stajališta modernih političkih shvaćanja, je anakronizam. No, društvena zbilja u jednom vremenu prihvatila ga je. Ozbiljni politički potresi u Kraljevini SHS/Jugoslaviji počeli su s banovinskim uređenjem, jedinicama koje su također ustrojene na prirodnim, zemljopisnim i ekonomskim odrednicama, ali one su izgubile unutarnju koherentnost, ponajprije kroz izostavljanje konfesionalne srazmjernosti.

6. POPIS LITERATURE I PROPISA

1. Seka Brkljača, Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini od 1878. do 1941. godine, Zbornik radova, Mustafa Imamović, 45 godina naučnog i publicističkog rada, Sarajevo/Gradačac, 2010., str. 311 - 325.
2. Dženana Čaušević, Pravno - politički razvitak Bosne i Hecegovine - Dokumenti sa komentarima, "Magistrat", Sarajevo, 2005.
3. Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914., "Magistrat" i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007.
4. Dževad Juzbašić, Nacionalno-politički odnosi u Bosanskohercegovačkom saboru i jezično pitanje (1910. - 1914.), Akademija nauka Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1999.
5. Prethodni rezultati popisa stanovništva u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca 31. januara 1921.godine, Državna štamparija, Sarajevo, 1924.
6. Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu iz 1907. i 1910. godine
7. Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921.,1922. i 1924. godine
8. Službene novine Kraljevine Jugoslavije iz 1929. godine

ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF BOSNIA ACCORDING TO STATE LAW FROM 1910 AND THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES FROM 1921

Abstract

Administrative organization of Bosnia and Herzegovina in the late Ottoman era, Austro-Hungarian Monarchy and the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes did not experience any radical changes, but was gradually improved and terminologically adapted to big political and legal changes.

In the stated period of time Bosnia and Herzegovina were untill 1929 divided into 6 mutesarifs (regions-circles-territories), 55 kajmakamats (districts – divisions), which included city disctricts of Banja Luka, Mostar, Sarajevo and Tuzla, and 23 mudirats (district branch offices). The lowest administrative units with elements of self-government were municipalities, divided into three different levels of administration: organized urban municipalities (66), organized rural municipalities (26) and unorganized rural municipalities-varošica (19), alltogether 111 units. Since 1884 the town of Sarajevo and since 1890 the town of Mostar enjoyed a special status and were governed according to the rules of their respective statutes.

On 17th February 1910 the Emperor and the King Francis Joseph ratified the State Constitution (štatut), as well as the accompanying acts, among which the District Council Act as well, which represented a novity in the sense of establishment of the district self-government.

The Constitution of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes from 1921 had forseen the division of the country into regions, districts and municipalities. By the General Administration Act from 1922, by the Act on Regional and Disctric Self-Government and by the Decree on Division of the Country into Regions from April 26, 1922, constitutional provisions were implemented.

Bosnia and Herzegovina consisted of 6 regions: the Tuzla Region, Sarajevo Region, Mostar Region, Travnik Region and Bihać Region, with the seats in the towns they were named after, and the Vrbas Region with the seat in Banja Luka. Number of districts was not changed.

By introducing a new course in governing the state at the beginning of 1929, changes ocurred in the internal organization of the state. Under the Act on the Name and the Administrative Division of the State, the Kingdom was renamed from the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes into The Kingdom of Yugoslavija, which was divided in 9 administrative units called banovinas.

Key words: *Bosnia and Herzegovina, internal administration, banovina, region, circle, district, city and municipality.*

Doc. dr. Džemal Najetović

Doc. dr. Edin Ramić

Dr. sc. Omer Hamzić

Dr. sc. Edin Ramić, docent
Fakultet za Javnu upravu Univerziteta u Sarajevu

USTAVNO-PRAVNE KARAKTERISTIKE SPORAZUMA CVETKOVIĆ-MAČEK I BOSNA I HERCEGOVINA

Abstrakt

Sporazum Cvetković – Maček objavljen je 26. augusta 1939. godine. Istog dana kada je objavljen Sporazum objavljena je i Uredba o Banovini Hrvatskoj. Sporazum Cvetković - Maček pozivao se, i svoju pravnu osnovu nalazio u članu 116 Ustava od 3. IX. 1931. godine. U momentu kada se pristupalo sporazumu o hrvatskom pitanju, redovni ustavnorevizioni postupak nije proveden zbog nekoliko razloga koji su pojašnjeni u radu. Stvaranjem Banovine Hrvatske, revidirane su u osjetnoj mjeri i neke osnovne odredbe Septembarskog ustava. Ovaj akt bio je zamišljen samo kao početak jedne šire državne reorganizacije, koja je trebalo da se završi donošenjem novog ustava. Osnovni problem daljnjeg preuređenja države bila je Bosna i Hercegovina, koja je predstavljala teren na kome su se sukobljavale osnovne suprotnosti oko razgraničenja između srpske i hrvatske strane. U cjelini uzeto, u općem sklopu državnog preuređenja, pitanje teritorijalnog razgraničenja imalo je prvenstvenu ulogu i bilo je mnogo složenije nego pitanje razgraničenja kompentencija, koje je, u odnosu na teritorijalno pitanje, imalo drugorazredni značaj.

Ključne riječi: *Sporazum Cvetković - Maček, Ustav, Bosna i Hercegovina, Banovina Hrvatska*

UVOD

Ujedinjenje 01. decembra 1918. godine, odnosno stvaranje zajedničke države predstavljalo je, van sumnje, prijelomni događaj u novovjekovnoj historiji južnoslavenskih naroda. Ali, zajednička država, iako im je pružala mogućnost za brži razvitak u svim domenima života, ubrzo se pokazalo, iznevjerila je mnoge nade. Oblik vladavine, unutrašnje državno uređenje te nacionalno pitanje bili su presudni razlozi, kako u početku tako i kasnije, nestabilnosti i konačno propasti zajedničke države. Prvodecembarskim aktom, s jedne strane, prejudiciralo se rješenje temeljnih pitanja zajedničke države, a s druge strane, stvorila su se, uslovno rečeno, dva fronta. Jedni brojniji i jači bili su za centralističku opciju države, a drugi za, može se reći, federalističku viziju budućeg državnog ustrojstva.

Ubrzo kako je vrijeme proticalo, sve intenzivnije pomenute razlike dovele su do srpsko-hrvatskog spora tj. do tzv. hrvatskog pitanja, koje će odrediti okvire i sadržaje budućih političkih zbivanja u Kraljevini. Bilo je više političkih grupacija koje su u razdoblju između dva rata nosile hrvatsko pitanje, postavljale ga na razne načine i u raznim etapama imale različitu snagu.

U razdoblju od 1918 – 1929. godine potrebno je skrenuti pažnju na dva momenta: još prije akta ujedinjenja, u Narodnom vijeću, Stjepan Radić, vođa Hrvatske seljačke stranke (HSS) unitarističkoj koncepciji je suprotsavio koncepciju složene države. Ovom gledištu on je još dodao i zahtjev za republikom, čime se pitanje državnog uređenja još više kompliciralo. Na ovom programu Radić je ustrajao do 1925. god., kada se odriče republikanstva, priznaje Vidovdanski ustav i, prema tome, unitarističko uređenje. Na toj osnovi on je sa radikalima obrazovao koalicionu vladu. Međutim, ova saradnja sa radikalima nije dugo potrajala – samo do početka 1927. god., tada HSS odlazi u opoziciju i ponovno postavlja zahtjev za složenom državom. Drugi važan momenat je bilo osnivanje Seljačko-demokratske koalicije (SDK), novembra 1927. godine.[1]

I razdoblje od 1929 – 1938. godine je veoma intenzivno. Poslije događanja u Skupštini od 20. juna 1928. godine i smrti Stjepana Radića, na mjesto vođe HSS-a dolazi Vlatko Maček, koji nastavlja politiku svog prethodnika. Međutim, proklamacijom 6. januara 1929. godine, kralj Aleksandar Karađorđević ukida Vidovdanski ustav i parlament i zavodi diktaturu.[2] Ubrzo, 3. oktobra 1929. godine, kralj donosi Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja. Kraljevina SHS dobila je novi službeni naziv, Kraljevina Jugoslavija. Umjesto dotadašnje podjele na 33 oblasti država je podijeljena na 9 banovina koje su dobile nazive po rijekama: Dravska (Ljubljana), Savska (Zagreb), Vrbaska (Banja Luka), Primorska (Split), Drinska (Sarajevo), Zetska (Cetinje), Dunavska (Novi Sad), Moravska (Niš) i Vardarska sa sjedištem u Skoplju. Banovine su razgraničene tako da je u šest od ukupno devet banovina, pravoslavno stanovništvo bilo u apsolutnoj većini. Ovakvo stanje stvoreno šestojanuarskom diktaturom, u cijelosti je potvrđeno i ozakonjeno drugim ustavom Kraljevine Jugoslavije, tzv. Oktroiranim ustavom, od 3. septembra 1931. godine.[3]

Poslije donošenja Oktroiranog ustava i ublažavanja režima, dolazi do ponovnih zahtjeva za preuređenje države. Novi momenat u ovom razdoblju vezan je za ubistvo Kralja Aleksandra u Marseju 9. oktobra 1934. godine. Vlast u zemlji preuzelo je Namjesništvo, prije svega knez Pavle Karađorđević, kraljev brat od strica, koji je vladao u ime maloljetnog kralja Petra Drugog Karađorđevića.

Nakon Marsejskog atentata, vršeni su pokušaji povezivanja opozicionih grupa. Novi izbori bili su raspisani za 5. maj 1935. godine pa su opozicione stranke obrazovale zajedničku izbornu listu (Udružena opozicija). Nosilac zemaljske kandidacione liste Udružene opozicije bio je Vlatko Maček, vođa HSS-a.[4]

Na samim izborima Udružena opozicija dobila je 1.076.345 glasova (a vladina lista je dobila 1.746.982) i bila je moralni pobjednik, jer se pokazala velika nepopularnost šestojanuarskog režima u narodu. Poslije izbora, stvorena je koalicija koja se zasniva na savezu Radikalne stranke, Slovenske ljudske stranke i Ju-

1 S kraljem se razišao jedan od najvatrenijih pobornika državnog centralizma, Svetozar Pribičević, vođa Samostalne demokratske stranke, koja je uglavnom okupljala Srbe iz Hrvatske. Pribičević je tada sklopio s Radićem politički savez – SDK.

2 Sućeska, Avdo, *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1997., str. 104.

3 Imamović, Mustafa, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1999., str. 378.

4 Ibidem, str. 114.

goslavenske muslimanske organizacije. Knez Pavle mandat za sastav vlade dao je Milanu Stojadinoviću, ministru finansija u prethodnoj vladi, koji je formirao koalicionu vladu, poznatu kao vlada Stojadinović – Spaho – Korošec, čime je formalno označen kraj šestojanuarskog režima.[5]

Novi momenat u ovom razdoblju je i "Narodni sporazum" koga su 8. oktobra 1937. godine u Farkašiću potpisali predstavnici svih opozicionih stranaka: Radikalne, Demokratske, Zemljoradničke, HSS-a i Samostalne demokratske stranke. Sporazum je na prvom mjestu sadržavao saglasnost stranaka potpisnica o načelima i postupku ostvarivanja neke vrste federalnog uređenja države.

Zbog tih dešavanja, kao i zbog problema oko potpisivanja konkordata sa Vatikanom, Stojadinović se našao u teškoj situaciji. Nađen je izlaz u prijevremenom raspisivanju skupštinskih izbora. Izbori su održani 11. decembra 1938. godine i na njima je proređimska vlada dobila samo 300.000 glasova više od Udružene opozicije. To su ujedno bili posljednji izbori održani u Kraljevini Jugoslaviji.

SASTAV I KARAKTER CVETKOVIĆEVE VLADE

Stojadinović je iz decembarskih izbora izišao nesumnjivo znatno oslabljen.[6] Međutim, Stojadinović je, zahvaljujući odredbama izbornog zakona, imao apsolutnu većinu u skupštini. Ipak, nakon izbora došlo je do krize vlade. Odmah nakon izbora Stojadinović je sazvao sjednicu vlade na kojoj se založio za politiku čvrste ruke u Hrvatskoj i za Koroščevu ostavku. Poslije ovoga Korošec je, po dogovoru s Knezom Pavlom, dao ostavku.

Dan uoči sastanka Narodne skupštine sastali su se u Zagrebu, 15. januara 1939. god., poslanici HSS-a u svojstvu Hrvatskog narodnog zastupstva. U rezoluciji koja je tom prilikom usvojena naglašavaju se dva osnovna principa na kojima se zasnivaju zahtjevi za posebnim državnopravnim položajem Hrvatske: pravo na samoodređenje, koje se principijelno priznaje svim narodima i posebno, hrvatsko državno pravo. Ni jedno ni drugo pravo, ističe se u rezoluciji, nije poslije ujedinjenja bilo priznato, uslijed čega je došlo do unutrašnjih nesuglasica, koje traju već dvadeset godina. Sjednica Hrvatskog narodnog zastupstva bila je iskušenje za Mačekovu okolinu. Maček je u svom govoru sam istakao: "Prilike su vanjske takve, da je u interesu hrvatskog i srpskog naroda, da nađemo rješenje u granicama države. Blokovi vode borbu za gospodstvo u svijetu. Mali narodi služe samo kao sitni novac kojim se izravnavaju računi [...] Svaki je najbolji kovač svoje sreće. Za sporazum treba dvojica. Rekao sam u Beogradu: "Mi hoćemo da ostanemo da se zajednički borimo. No, ako Vam nije stalo, Vi ćete više izgubiti nego mi."[7]

5 Imamović, Mustafa, *Osnove upravno-političkog razvitka i državnopravnog položaja Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2006., str. 150.

6 "Kad sam Knezu Namesniku saopštio izborne rezultate, i da smo dobili 300.000 glasova više nego Maček, on mi reče: "Voleo bih da je taj broj nešto veći...." Knez očigledno nije bio oduševljen. Uostalom, i ja bih voleo da je naš broj bio veći, a što nije bio slučaj velikim delom pada odgovornost na dr. Korošeca..." (Stojadinović, Milan, *Ni rat ni pakt, Jugoslavija između dva rata*, Rijeka, 1970., str. 507)

7 Maček je ovom prilikom rekao i sljedeće: „Moramo prema tome tu našu borbu udesiti i izvoditi u dva pravca i to: prvo obzirom na unutrašnje prilike i obzirom na vanjske prilike. Što se tiče prvoga, treba držati savez sa svima onima što je svjesno i pošteno, što hoće da sruše diktatorsku

Međutim, Stojadinović je nakon izbora jasno pokazao da nije sklon kompromisu u smislu onih zahtjeva koje je Maček postavljao. U ovakvom kursu vodstvo HSS-a nije vidjelo povoljne prognoze ako Stojadinović i dalje ostane na vlasti. Zbog toga je i osnovna Mačekova želja bila udaljavanje Stojadinovića.

Odluka o Stojadinovićevom padu bila je već ranije donesena. Pitanje je bilo na koji način i u kom momentu da se ona sprovede. Neslaganja Stojadinovića i Korošca ispoljila su se već ranije. Uz Korošca je bio i Spaho. Njih dvojica su 1935. godine omogućili Stojadinoviću dolazak na vlast. Oni će ga sada i srušiti. Knez Pavle je smatrao da je najbolje ako se obaranje Stojadinovića izvede na potpuno legalan način, u Skupštini. Poslije debate u Skupštini 3. februara 1939. god., iste večeri u stanu Korošca održan je sastanak kome su, pored Korošca prisustvovali Dragiša Cvetković, Mehmed Spaho, Franc Snoj, Miha Krek i Džafer Kulenović. Donesena je odluka da ova peterica ministara podnesu ostavku Stojadinovićevoj vladi. Ostavka je Stojadinoviću bila dostavljena u pola noći.

Cijelu stvar oko Stojadinovićeva pada aranžirao je Korošec, koji je imao i svoje lične račune sa Stojadinovićem. Svakako da je Korošec akciju protiv Stojadinovića provodio u okviru svojih dogovora sa knezom Pavlom. Glavni razlog svog pada Stojadinović nalazi u ambicijama kneza Pavla da preotme kraljevsku vlast, čemu je on, Stojadinović, bio prepreka. To je bio osnovni razlog što je knez Pavle, tvrdi dalje Stojadinović, doveo na vlast Dragišu Cvetkovića, koji mu ne bi bio prepreka za ostvarenje tog plana i koji je i sam kneza u tome podržavao.[8] Stoga je, smatra Stojadinović, odluka o njegovom udaljavanju donesena još prije 3. februara 1939. godine.

Poslije audijencije Stojadinovića kod kneza Pavla 4. februara 1939. god., objavljeno je preko štampe da je Namjesništvo uvažilo ostavku Stojadinovićeve vlade, koju je ovaj ponudio, a da je obrazovanje nove vlade povjereno Dragiši Cvetkoviću, dotadašnjem ministru socijalne politike. Od samog početka moglo se pretpostaviti da Cvetkovićeva vlada nije zamišljena kao neka stabilna politička vlada, već kao prijelazna. Upravo zato što se nije znao tačan cilj Cvetkovićeve vlade, s posebnom se pažnjom očekivala Vladina deklaracija. Vlada se Skupštini svojom deklaracijom predstavila 16. februara 1939. godine. U deklaraciji su bila obuhvaćena tri osnovna pitanja: 1) unutrašnja politika; 2) ekonomsko-finansijska pitanja i 3) vanjska politika.

Najznačajniji dio Vladine deklaracije bio je onaj koji se odnosio na Vladin program u hrvatskom pitanju. U deklaraciji se kaže da je ova vlada "došla sa jednom specijalnom misijom: da pristupi konsolidovanju naših unutrašnjih prilika, da pripremi i pristupi rešenju onih problema koji ovu konsolidaciju uslovljavaju i da preko toga prikupi sve narodne snage koje su se do sada uzaludno u međusobnom trvenju trošile [...] Na tome putu jedno od glavnih pitanja je nesumljivo sređivanje

vlast. U pogledu drugo treba hvatati veze na sve strane da se uzmogne hrvatsko pitanje riješiti na zadovoljstvo hrvatskog naroda." (Boban, Ljubo, *Sporazum Cvetković – Maček*, Beograd, 1965., str. 69–70)

8 „Bezumna i nepojmljiva ambicija kneza Pavla objašnjava, dakle, ne samo moj pad nego i zašto je Cvetković postao moj naslednik, kod toliko drugih, daleko sposobnijih i poznatijih političara." (Stojadinović, M., nav. dj. str. 556)

odnosa u pogledima koji već dvadeset godina postoje kod braće Hrvata na osnove problema naše državne politike [...] Kraljevska vlada smatra da sporazum sa Hrvatima kao hrvatsko pitanje mora biti njena jasna i odlučna politika..."[9]

Više je razloga za zaključak da je knez Pavle od samog početka Cvetkovićevoj vladi namijenio onu ulogu koju je ona i odigrala. Već samim tim što je Cvetkovićeva vlada istupala s meritornim izjavama i o samom karakteru hrvatskog pitanja i u to unijela posve nove koncepcije, može se zaključiti da je ova vlada, zapravo, njen predsjednik, od samog početka zamišljen kao nosilac pregovora s HSS-om.[10] Već samim tim što je cijelu stvar uzeo u svoje ruke, knezu Pavlu nije bila potrebna vlada koja će imati neki širi oslon i veći autoritet.

ZAKLJUČENJE SPORAZUMA CVETKOVIĆ – MAČEK

Do prvog susreta između Cvetkovića i Mačeka došlo je 2. aprila u Zagrebu. Prvi sastanak imao je samo kurtoazni karakter. Politički razgovori počeli su iduća dva dana, 3. i 4. aprila 1939. godine. Prilikom prvih razgovora s Mačekom bila su riješena dva principijelna pitanja. Prvo, Cvetković se legitimirao kao mandator krune i time je bio ispunjen uslov koji je Maček postavljao da bi uopće s njim mogao ulaziti u pregovore. Drugo, Cvetković je pokazao spremnost da razgovara na osnovi koja je predstavljala suštinu Mačekova gledišta, tj. sporazum treba da bude zaključen tako što će biti određen teritorij Hrvatske, što će ona imati poseban položaj i kompetencije. Kada se u tom smislu utanači sporazum, obrazovat će se vlada, koja će imati zadatak da sve to sprovede u djelo.[11] Ovime je bio pripremljen teren za konkretne pregovore u toku narednih sastanaka.

Poslije nekoliko sastanaka u narednih par mjeseci i stalnih kontakata dogovor je postignut. Cvetković i Maček primljeni su 24. augusta 1939. u audijenciju na Brdu, gdje je trebalo da se postigne sporazum o obrazovanju vlade. Istog dana, naveče, izdato je saopćenje da je knez Pavle primio prijedlog sporazuma koji su mu podnijeli Maček i Cvetković. Idućeg dana u Beogradu, Cvetković je sazvao sjednicu Vlade i tom prilikom obavijestio da je podnio kolektivnu ostavku. Sutradan, 26. augusta 1939., bio je objavljen Sporazum i obrazovana Vlada. Istog dana kada je objavljen Sporazum, objavljena je i Uredba o Banovini Hrvatskoj, Uredba o proširenju propisa o Banovini Hrvatskoj na ostale banovine, Ukaz o raspuštanju Senata, Ukaz o raspuštanju Narodne skupštine, Uredba o političkim zakonima.[12]

Ovdje treba istaći i stav velikih sila prema Sporazumu Cvetković – Maček. U Londonu i Parizu predviđale su se međunarodne komplikacije. Računajući u svojim kombinacijama s Jugoslavijom, njima je bilo u interesu da dođe do njene unutrašnje konsolidacije, da bi bila sposobna da sačeka nove komplikacije i što više doprinese na strani V. Britanije i Francuske. Razumije se, u prvom redu vojnički, što je bila njihova najveća želja. S neriješenim hrvatskim pitanjem, na Jugoslaviju se očito u tom smislu nije moglo računati.[13]

9 Boban, Ljubo, *Maček i politika HSS*, Knj. 2, Zagreb, 1974., str. 10.

10 Boban, Lj., *Sporazum Cvetković – Maček*, str. 137.

11 Boban, Lj., *Maček i politika HSS*, str. 35.

12 Ibidem, str. 63.

13 Ovaj sporazum knez Pavle je morao da prihvati "na savet Engleza, koji su mu predočili ne-

Dok je interes V. Britanije i Francuske za unutrašnju konsolidaciju Jugoslavije i njeno održanje bio konstantan, u slučaju Njemačke i Italije to je stalno variralo. Rim i Berlin podržavali su Vladu u Beogradu u njenom kursu prema hrvatskom pitanju. Njemačka je sugerirala Jugoslaviji jače vezivanje za Osovinu, što bi omogućilo da se u hrvatskom pitanju još konzekventnije nastavi dotadašnja politika. Međutim, nema dokaza da su se neke stvarne sugestije oko konačnog rješenja činile od strane Berlina ili Rima.

SPORAZUM CVETKOVIĆ-MAČEK I BOSNA I HERCEGOVINA

Pregovori između Cvetkovića i Mačeka vođeni su prema svim principima tajne diplomatije. Cvetković se praktično bio preselio u Zagreb i za pet mjeseci održao je samo jednu sjednicu Vlade, kabinet se nije sastajao niti je sudjelovao u pregovorima, što samo govori o značaju i hitnosti posla na sporazumu za vladajuće strukture u srpskom i hrvatskom narodu. Svakako da su u tim pregovorima teritorijalna razgraničenja imala prvorazredan značaj, a u okviru njih posebno teritorij Bosne i Hercegovine.

Prema tvrdnji Branka Miljuša,[14] za D. Cvetkovića je prostor od Drine do Jadranskog mora bio manevarski politički prostor za pogađanje s Hrvatima, a i sam Maček u Parizu 1946. god. potvrdio je Miljušu: "Kada sam sa Dragišom pravio Sporazum 1939. godine, mi smo se sporazumeli kada smo došli na Bosnu i muslimane da smatramo da muslimani ne postoje. I tako smo i radili".[15]

U ovo vrijeme dr. Mehmed Spaho, vođa JMO zalagao se za jedinstvo BiH, a to je, ustvari, bila i kontinuirana politika JMO. Međutim, u najnapetijoj fazi pregovora umire Mehmed Spaho, 29. juna 1939. godine. On je umro iznenada u beogradskom hotelu "Srpski kralj". Postoji vjerovatnoća da je otrovan, a i autopsiju Spahina tijela Vlada nije dozvolila, a Spahina smrt prikazana je iznenadnom i prirodnom.

Uredbom o Banovini, u sastav Banovine Hrvatske ušle su dvije banovine – Primorska i Savska i trinaest srezova iz BiH (Brčko, Bugojno, Derventa, Duvno, Fojnica, Gradačac, Konjic, Livno, Ljubuški, Mostar, Prozor, Stolac i Travnik). Ovim činom izvršena je podjela Bosne i Hercegovine što je izazvalo nezadovoljstvo i oštru reakciju bošnjačkog stanovništva. Tadašnje bošnjačko političko vodstvo oživljava ideju autonomije Bosne i Hercegovine. U svim krajevima BiH održavaju se protestni zborovi i skupovi, na kojima Bošnjaci traže autonomiju Bosne i Hercegovine. Tom pokretu za autonomiju BiH pridružuju se sva bošnjačka društva i

posrednost ratnog sukoba. U takvim prilikama vrlo bi nezgodno bilo da Jugoslavija dočeka događaje razrivena unutrašnjim trzavicama.Bio je uveren da će se rešenjem "hrvatskog pitanja" na ovakav način ojačati odbranbeni duh i postići konsolidovanje unutrašnjeg stanja u zemlji." (Stojadinović, M., nav. dj., str. 589.)

14 Dr. Branko Miljuš je bio ministar bez portfelja u Vladi D. Cvetkovića. Inače je bio porijeklom iz BiH i s gledišta interesa bosanskih Srba u svom memoarskom radu razmatra sporazum Maček – Cvetković. (Filandra, Šaćir, *Bošnjačka politika u XX stoljeću*, Sarajevo, 1998., str. 122.)

15 Filandra, Š., nav. dj., str. 122–123.

organizacije.[16] U tom smislu je i 30. decembra 1939. godine u Sarajevu održan skup predstavnika svih bošnjačkih političkih, kulturnih i vjerskih društava i ustanova i tada je konstituiran Pokret za autonomiju Bosne i Hercegovine.

Srpski političari odmah su najoštrije istupili protiv svake ideje o autonomiji BiH. Različite srpske kulturne i prosvjetne ustanove bile su jedinstvene u gledištu da BiH treba da bude integralni dio buduće srpske jedinice. Takvo slično stajalište imale su i sve stranke sa srpskim prefiksom izvan Bosne i Hercegovine.

Što se hrvatske strane tiče, i sam Maček je priznao da "time nije pitanje hrvatskog teritorija riješeno definitivno". Bosna je i dalje bila u "igri" i od njenog statusa zavisilo je preuređenje države i položaj Banovine Hrvatske. A osim toga, hrvatska desnica (ustaše) bila je najžešći kritičar sporazuma. Oni su tražili izdvajanje Hrvatske iz sastava Jugoslavije, a sama Bosna i Hercegovina nalazila bi se u okviru Hrvatske.[17]

Pitanjem položaja Bosne i Hercegovine i njene autonomije bavila se i Komunistička partija Jugoslavije.[18] Na njenu inicijativu, bosanskohercegovačka studentska omladina obratila se otvorenim pismima narodu, u decembru 1937. god., martu 1938. god., i decembru 1939. godine. Ta pisma potpisalo je 509 studenata iz Bosne i Hercegovine, svih nacionanosti: Srba, Bošnjaka, Hrvata i Jevreja. U trećem pismu, nastalom poslije Sporazuma Cvetković – Maček a koje nosi podnaslov "Za autonomiju Bosne i Hercegovine" kaže se: "Vijekovima žive na prostoru između Drine, Save i Une kao i s obje strane Neretve, Srbi, Muslimani i Hrvati, nacionalno isprepleteni i nije moguće postaviti granicu između Srba i Hrvata, a da to ne bude teška nepravda Srbima, Hrvatima i Muslimanima. Mora biti jasno da će svaka podjela Bosne i Hercegovine predstavljati jednu nepravdu nanesenu Muslimanima koji oduvijek čine jednu posebnu cjelinu..."[19]

PRAVNI ASPEKTI SPORAZUMA CVETKOVIĆ – MAČEK

Sporazum Cvetković – Maček pozivao se, i svoju pravnu osnovu nalazio u članu 116 Ustava od 3. IX 1931. godine, pa je potrebno, sagledavajući pravne aspekte Sporazuma, osvrnuti se na spomenuti član 116 Ustava iz 1931. godine. Član 116. glasi: "U slučaju rata, mobilizacije, nereda i pobune, koji bi doveli u pitanje javni poredak i sigurnost države ili kad su do te mere uopšte ugroženi javni interesi, Kralj može, u tom izuzetnom slučaju, ukazom narediti da se privremeno preduzmu sve izvanredne, neophodno potrebne mere u celoj Kraljevini ili u jednom njenom, delu nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa. Sve izuzetne preduzete mere podneće se naknadno Narodnom predstavništvu na saglasnost."[20]

Prije nego što se pristupi analizi člana 116 i pravne osnovanosti na njegovo pozivanje prilikom sklapanja Sporazuma Cvetković – Maček, treba istaći da je redovni postupak za reviziju Ustava iz 1931. god. normiran u članu 114 i 115.

16 Imamović, Mustafa, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1996., str. 520.
17 *BiH od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, Sarajevo, 1994., str. 267.
18 Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*., str. 116.
19 Imamović, M., *Historija Bošnjaka*, str. 523.
20 Boban, Lj., *Sporazum Cvetković – Maček* , str. 194.

Međutim, u momentu kada se pristupalo sporazumu o hrvatskom pitanju, redovni ustavnorevizioni postupak nije proveden zbog nekoliko razloga. Prije svega, redovni postupak za reviziju Ustava zahtijevao je dosta vremena i bio vezan nizom proceduralnih postupaka. Brzina kojom se željelo prići sporazumu o hrvatskom pitanju isključivala je ovakav postupak. Osim toga, sam knez Pavle je bio protiv revizije Ustava do punoljetstva kraljevog i više puta je odbijao Mačekov prijedlog u tom smislu. Pored spomenutih razloga, isto tako se smatralo da međunarodna situacija ne obezbjeđuje povoljnu atmosferu, u kojoj bi se mogla voditi rasprava o tako krupnim pitanjima kao što je revizija Ustava.

Tendencija je da se izmjena Ustava vrši po redovnom postupku koji je za to predviđen. No, česti su slučajevi kada nema uslova za redovan revizioni postupak, bilo zato što nema vremena, bilo zato što se ovaj postupak iz raznih drugih razloga i ne želi. Za ovakve slučajeve većina ustava, u većoj ili manjoj mjeri ostavlja "ventil", koji omogućava da se bez formalne ustavne promjene osigura razrješenje ovih sukoba.[21] U ovom slučaju je tu ulogu obavio član 116. Član 116 je široko formuliran u pogledu uslova kada se kralj mogao koristiti izvanrednim ovlaštenjima i u pogledu mjera koje je mogao poduzeti, doduše te poduzete mjere bile bi privremene, ali ta privremenost nije ograničena. Osim toga, kralj poduzete mjere podnosi naknadno Narodnom predstavništvu na saglasnost, ali koliko traje to "naknadno" nije tačno utvrđeno, tako da se ovdje moglo spekulisati.[22]

Sagledavajući situaciju, treba reći da je opća tendencija Ustava iz 1931. god. bila da se što više ojača položaj krune. U tom smislu čl. 116 bio bi sublimacija ove tendencije. Treba uzeti u obzir i mogućnost da je čl. 116 namjerno formuliran tako da se na osnovu njega daje praktično neograničena sloboda kruni i da se na osnovu njega mogu donositi mjere daleko sežnijeg značaja. U ovakvo formalnopravnoj neodređenosti, politički momenti dobijaju i veći značaj i veću slobodu. To je u ovakvoj situaciji bio slučaj.

Sporazumom između Cvetkovića i Mačeka od 26. augusta 1939. godine utvrđeno je da se sastavi zajednička vlada koja ima zadatak da formira Banovinu Hrvatsku i na nju prenese odgovarajuće poslove, te da obavi određene pripreme za

21 Ibidem, str. 194.

22 U vezi s ovim pitanjem, iskristalizirala su se dva tumačenja člana 116, uže i šire. Još 1934. godine Slobodan Jovanović je u Spomenici Mauroviću iznio interpretaciju Člana 116, pledirajući za što veće sužavanje njegova domašaja. Prema njegovom mišljenju, domašaj člana 116 ne prelazi preko prava da se privremeno suspendiraju izvjesna građanska prava i slobode, pravo udruživanja, zborova, dogovora, usmenog i pismenog izražavanja. U "Komentaru Ustava" L. Kostić ostaje uglavnom u okviru tumačenja koje je dao Slobodan Jovanović. Ovim pitanjem Kostić se u više navrata bavio i nakon Sporazuma od 26. augusta 1939. god., ali ovdje njegova argumentacija nije bez utjecaja polemike oko čl. 116, pošto je došlo do njegove praktične primjene. U skladu sa svojim općim shvaćanjima o ovom članu, Kostić izriče sumnju u pravnu valjanost akata u vezi sa Sporazumom od 26. augusta 1939. godine. Šire tumačenje čl. 116 ide vrlo široko, kako u pogledu uslova kada može doći do njegove primjene, tako i u pogledu njegova domašaja. Šire tumačenje Čl. 116 dali su dr. Gorazd Kušej, a posebno široko tumačenje čl. 116 daje I. Krbek. Posebno je zanimljivo mišljenje jednog od kasnijih pravnih stručnjaka pri izradi Uredbe o Banovini Hrvatskoj, Đ. Tasića, koji u jednoj raspravi na francuskom jeziku govori o "duplom" ustavu prema čl. 116, zastupajući mišljenje da se na osnovu odredaba ovog člana može izvući jedan novi ustav i zamijeniti stari.

preuređenje države u cijelosti. Sporazumom je isto tako utvrđen teritorijalni obim Banovine Hrvatske, te razdioba nadležnosti između vlasti Banovine i centralne vlasti.

U Sporazumu od 26. augusta bio je tačno naznačen teritorijalni opseg Banovine Hrvatske i dalje rečeno da će se njen definitivni teritorijalni opseg odrediti prilikom konačnog preuređenja države. Ovaj teritorij je i dalje bio sastavni dio Kraljevine Jugoslavije i sačinjavao s njom cjelinu, kao njen integralni dio.

Podjela nadležnosti između centralnih organa i organa Banovine Hrvatske izveden je tako što je izvršen prijenos poslova sa države na Banovinu Hrvatsku. Pri- tom je upotrijebljen metod nabrajanja nadležnosti: sve ono što je izričito nabrojeno prenosi se u nadležnosti Banovine Hrvatske, dok ostali poslovi ostaju u nadležnosti centralne vlasti. U nadležnost Banovine Hrvatske preneseni su poslovi poljoprivrede, trgovine, industrije, šuma, rudnika, građevina, socijalne politike i narodnog zdravlja, fizičko vaspitanje, pravde, prosvjete i unutrašnje uprave. Svi ostali poslovi koji ovdje nisu nabrojeni, ostali su u nadležnosti centralne vlasti (vanjski poslovi, odbrana, saobraćaj, pošta, telegraf i telefon, financije ukoliko su zajedničke).

Banovina Hrvatska imala je zakonodavnu, upravnu i sudsku autonomiju. Zakonodavnu vlast iz njene nadležnosti, prema Sporazumu i Uredbi, trebalo je da vrše kralj i Sabor zajednički. Oba faktora imaju pravo zakonodavne inicijative (kralj ovo ostvaruje preko bana). Svi zakonski tekstovi koje izglasa Sabor treba da dobiju sankciju kralja, uz supotpis bana. Kralj ima pravo saziva i raspuštanja Sabora, ukazom imenuje i razrješava bana, uz supotpis odnosnog bana. Osnovna načela za organizaciju Sabora sadržana su u Sporazumu od 26. augusta i Uredbi o Banovini Hrvatskoj.

Upravna vlast Banovine Hrvatske bila je potpuno nezavisna prema centralnoj vlasti u poslovima iz nadležnosti Banovine Hrvatske. Pitanje organizacije upravne vlasti normirano je u osnovnim linijama u Sporazumu i Uredbi o Banovini Hrvatskoj, a zatim detaljno u Uredbi o ustrojstvu banske vlasti. Ova nezavisnost upravne vlasti vidi se već po položaju koji ima ban, naručito kada se njegov položaj uporedi s položajem banova drugih banovina prema Ustavu iz 1931. godine. To se očituje i u položaju bana prema kralju. Tako on supotpisuje ukaz o svome postavljenju, kao i sve pismene akte kraljevske vlasti u predmetima iz nadležnosti Banovine Hrvatske i za to snosi odgovornost.

Sudstvo Banovine Hrvatske bilo je potpuno samostalno. Međutim, neovisnost sudstva bila je ograničena ingerencijom kralja. Presude i rješenja sudova izriču se i izvršavaju u ime kralja, a kraljevskim ukazima postavljaju se i unapređuju suci Kasacionog, Apelacionog, Upravnog, Računskog i okružnih sudova, isto kao i činovnici prve, druge i treće položajne grupe.

Potpuno je jasno da je Banovine Hrvatska u velikoj mjeri izlazila iz okvira u kome su se nalazile banovine po Ustavu iz 1931. godine. S tim u vezi postavlja se pitanje da li je i u kolikoj mjeri izvršena revizija Ustava. Riječ ovdje nije o formalnoj reviziji, jer su formalno sva odredbe Ustava i dalje ostale na snazi. Riječ je o pitanju koliko je Ustav de facto bio revidiran. Neosporno je da su stvaranjem Banovine Hrvatske revidirane u osjetnoj mjeri neke osnovne odredbe Septembar-

skog ustava. Temeljne misli ovog ustava bile su državni i nacionalni unitarizam. Stvaranjem Banovine Hrvatske oba ova principa stvarno su bila narušena. To tim više ako se ima u vidu da je Banovina Hrvatska bila zamišljena samo kao početak jedne šire državne reorganizacije, koja je trebalo da se završi donošenjem novog ustava.[23]

Istog dana kada su objavljeni Sporazum i Uredba o Banovini Hrvatskoj objavljena je i Uredba o prenošenju propisa o Banovini Hrvatskoj na ostale banovine, u kojoj se kaže da se banovine mogu spajati, kao što se uopšte i njihov teritorijalni obim može mijenjati. Iz ovog proizilazi da je u programu Vlade bio i rad na poslovima daljnjeg državnog preuređenja, koje se nije trebalo ograničiti samo na formiranje Banovine Hrvatske.

Najspornije pitanje o teritorijalnom oblikovanju autonomnih jedinica bila je Bosna i Hercegovina. O njenom su položaju različite grupacije zastupale oprečna gledišta.

U ime Jugoslovenske muslimanske organizacije, Džafer Kulenović, koji je nakon iznenadne smrti dr. Mehmeda Spahe došao na čelo JMO, dao je početkom novembra izjavu za javnost, u kojoj kaže: "Ja držim da je najbolje [...] da se stvori još jedna, četvrta teritorijalna jedinica, pored jedinice srpske, hrvatske i slovenačke. Ona bi vezivala ove tri jedinice, pa treba da bude u starim granicame Bosne i Hercegovine [...] Ona bi sa svojim stanovništvom, i sa svojom teritorijom, bila neka garancija za očuvanje Jugoslavije."[24]

U svim krajevima Bosne i Hercegovine održavaju se protestni zborovi i skupovi, na kojima Bošnjaci traže autonomiju Bosne i Hercegovine. Složena politička previranja nametala su potrebu među Bošnjacima za uspostavljanje jedne jedinstvene organizacije koja bi usmjeravala kretanja i zahtjeve za autonomijom Bosne i Hercegovine. S tim je ciljem održan u Sarajevu 30. decembra 1939. godine skup predstavnika svih bošnjačkih političkih, kulturnih i vjerskih društava i ustanova. Na tom skupu konstituiran je Pokret za autonomiju BiH, sa zahtjevom da se svuda osnuju mjesni odbori za autonomiju BiH. U okružnici se ističe da su Bošnjaci primili i pozdravili sporazum Cvetković – Maček, ali se u njemu nije vodilo računa o težnjama Bošnjaka i općenito bosanskohercegovačkog stanovništva. Izvršni odbor ujedno uvjerava da autonomna BiH ničim ne može ugroziti interese drugih, pa u tom smislu poziva sve ostale političke stranke u Jugoslaviji da pristupe Pokretu za autonomiju Bosne i Hercegovine.[25]

Političke stranke koje su u BiH okupljale srpsko stanovništvo, kao i različite srpske kulturne i prosvjetne organizacije, bile su jedinstvene u gledištu da BiH treba biti integralni dio srpske jedinice. Na toj osnovi došlo je i do šire aktivnosti na terenu. Takvo su gledište zastupale i sve političke stranke u Srbiji, a bio je to stav i Cvetkovićeva dijela Jugoslovenske radikalne zajednice.[26]

Vodstvo HSS-a svoje gledište u pitanju položaja BiH nije kruto formuliralo i načelno se izjašnjavalo za više mogućnosti. Najčešće se isticao plebiscit kao način

23 Boban, Lj., *Sporazum Cvetković – Maček*, str. 215.
24 Filandra, Š., nav. dj., str. 107.
25 Imamović, M., *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, str. 391.
26 Boban, Lj., *Maček i politika HSS*, str. 234.

opredjeljenja. Spekulisalo se i sa autonomijom, ali u tom slučaju se nije predviđalo vraćanje u sastav te autonomne jedinice onih kotareva koji su već bili uključeni u Banovinu Hrvatsku. Ali ipak, čini se da je vodstvo HSS-a najviše računalo s mogućnošću podjele BiH između hrvatske i srpske jedinice.[27]

Iz unaprijed izrečenog da se zaključiti da je osnovni problem daljnjeg preuređenja države predstavljalo područje Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je bila teren na kome su se sukobljavale osnovne suprotnosti oko razgraničenja srpske[28] i hrvatske jedinice. U cjelini uzeto, u općem sklopu državnog preuređenja, pitanje teritorijalnog razgraničenja imalo je prvenstvenu ulogu i bilo mnogo složenije nego pitanje razgraničenja kompentencija, koje je u odnosu na teritorijalno pitanje, imalo drugorazredni značaj.

Rezime

Kada se utvrđuju faktori koji su doveli do Sporazuma od 26. augusta 1939. godine, neadekvatno bi bilo striktno ih dijeliti na unutrašnjopolitičke i vanjskopolitičke. Te faktore treba posmatrati u njihovoj međusobnoj uslovljenosti. Naravno da je suština problema prije svega unutrašnjopolitička, međutim, vanjskopolitički faktor je donio niz kompleksnih situacija na sklapanju Sporazuma.

Cjelokupni politički, kulturni i socijalni život Kraljevine Jugoslavije bila je jedna permanentna agonija. Osobito je tu državu potresao sukob Srba i Hrvata i isticanje tzv. Hrvatskog pitanja u prvi plan. Nakon atentata na kralja Aleksandra Karađorđavića u oktobru 1934. godine u Marseillu, postalo je jasno da se takva tvorevina, koju je stvorio ugovor u Versaillu, ne može održati ako ne dođe do sporazuma između Srba i Hrvata, čiji su sukobi bili glavni uzrok stalnih političkih kriza i nestabilnosti. Nažalost, kao i često do tada, sporazum nije tražen u nagodbi na račun međusobnih interesa Srba i Hrvata, nego na račun drugih. Bosna i Hercegovina je bila nezaobilazan faktor sveukupnih zbivanja. Upravo na njenim prostorima i oko njene sudbine, u kontekstu razrješenja jugoslavenske enigme, ne samo da se nisu našla rješenja, nego, naprotiv, ona je postala neposredno poprište sučeljavanja novih, još žešćih suprotnosti.

Sporazum o rješenju tzv. Hrvatskog pitanja predviđao je stvaranje samoupravne jedinice pod imenom Banovina Hrvatska. Toj je banovini priključeno i 13 kotareva, koji su oduvijek bili u sastavu Bosne i Hercegovine. Na taj način je bila izvršena podjela teritorije Bosne i Hercegovine, a da sami stanovnici Bosne i Hercegovine, ili njihovi politički predstavnici, nisu imali mogućnost da se o tome izjasne. Podjela je izvršena putem sile i to po cenzusu da se Banovini Hrvatskoj

27 Ibidem, str. 234.

28 U okviru nastojanja da se obrazuje i treća jedinica, bila je formirana i posebna komisija u koju su ušli trojica pravnih stručnjaka, koji su s Cvetkovićeve strane učestvovali u izradi akata u vezi sa sporazumom od 26. augusta 1939. godine. Vjerovatno je da od ove komisije i potječe jedan nacrt Uredbe na osnovu koje je trebalo izvršiti obrazovanje banovine Srpske zamlje. Nacrt je predviđao da se u banovinu Srpske zemlje uključi: Vrbaska, Drinska, Dunavska, Moravska, Zetska i Vardarska banovina sa sjedištem u Skoplju. Sasvim je sigurno to da ovaj nacrt nije izrađen u dogovoru i sporazumno sa vodstvom HSS- a, jer je on predviđao rješenje protiv kojeg je HSS upravo otvoreno i istupala.

dodjeljuju one teritorije Bosne i Hercegovine u kojima živi 50% plus jedan Hrvat, odnosno katolik, a da se Bošnjaci nisu uopšte uzimali u obzir. Ostala teritorija Bosne i Hercegovine trebalo je da uđe u tzv. Srpske zemlje.

Ovim aktom se po prvi puta ostvarila ideja o podjeli Bosne i Hercegovine, kao i nakana da se sukob između Srba i Hrvata najlakše riješi tako da im se prepusti da se namire na Bosni i Hercegovini. Međutim, Sporazum, sklopljen kao tipičan kompromis, nosio je u sebi klicu jalovosti, jer je apsolutno zanemario nacionalne interese ostalih u Kraljevini Jugoslaviji. Sporazum nije gotovo nikog zadovoljio i izazvao je "poplavu" apetita, dovodeći ionako razgrađenu državu na ivicu propasti. Nezadovoljni su bili mnogi unutar hrvatskog i srpskog nacionalnog korpusa, kao i sami akteri događaja. Međutim, međunarodna situacija jednostavno je prekinula rad na definitivnom preuređenju (podjeli države). Samo šest dana nakon sklapanja Sporazuma počeo je Drugi svjetski rat. Na redu su bili novi, ništa manje značajni i sudbonosni događaji.

Dr. sc. Džemal Najetović, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

KONTINUITET RAZVOJA DRŽAVNE I POLITIČKE VLASTI U BiH OD AUSTRO-UGARSKOG PERIODA DO PRVE SJEDNICE ZAJEDNIČKOG PARLAMENTA BiH - GENEZA POLITIČKOG ORGANIZOVANJA I RASPISIVANJE I SPROVOĐENJE REFERENDUMA 1992. GODINE

Bosna i Hercegovina jesu jedno jedinstveno, zasebno upravno područje.
Svi zemaljski pripadnici pred zakonom su jednaki.
(Zemaljski Ustav za BiH 1910.)

Sažetak

Austrougarska uprava u BiH imala je jednim dijelom civilni, a drugim dijelom vojni karakter. Pravni propisi nosili su oznaku "privremeni". Za vrijeme austrougarske uprave, zajednički ministar finansija, sa svojim potčinjenima u bosanskom uredu, iz Beča je nadzirao aktivnosti Zemaljske vlade (Landesregierung) u Sarajevu. Zemaljska vlada bila je po uzoru na administraciju u Hrvatskoj, Slavoniji i mađarskom dijelu Dvojne monarhije. Vlada se sastojala iz odjela (Abtilungen), političke administracije, finansija, prava i građevinarstva (nastao 1890. godine). Svaki odjel sastojao se od nekoliko odsjeka (Department). Šef (Landeschef) Zemaljske vlade – poglavar bio je general koji je komandovao 15.-im i 16.-im korpusom u Bosni. Za civilne poslove bio je zadužen civilni adlatus. BiH je nakon aneksije i formalno postala habsburška pokrajina, ali je zadržala poseban položaj, poznat kao "corpus separatum". Stanovnici BiH nisu bili ni austrijski ni ugarski državljani. Austrougarska vlast nije mijenjala lokalne administrativno-teritorijalne podjele koje su naslijedili od Osmanlija (6 sandžaka), pretvorivši ih u okruge: Sarajevo, Travnik, Bihać, Donja Tuzla, Banja Luka i Mostar. Na čelo svakog okruga postavili su supervizora. Okruzi su se dijelili na kotareve (ukupno 54 u BiH). Na čelu kotara bio je kotarski predstojnik. Niže jedinice bile su ekspoziture (ukupno 24 u BiH). Ekspozituru je vodio direktor sa još jednim činovnikom. Grad Sarajevo bio je izuzetak u administrativnom uređenju. Na čelu gradske administracije bio je vladin komesar. Sarajevo je prvi grad koji je dobio svoj statut i koji je imao djelimično birano Gradsko vijeće.

U oktobru 1918. godine, BiH je ušla u sastav Države Slovenaca, Hrvata i Srba, koja se od 01.12.1918. godine zove Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. U buržoaskoj i kraljevskoj Jugoslaviji sistematski se nastojalo razbiti političko i teritorijalno jedinstvo BiH. Zakonom o nazivu i podjeli Kraljevine Jugoslavije na područja 03.10.1929. godine, teritorij BiH je rasparčan u četiri različite banovine: Drinsku (Sarajevo), Vrbasku (Banja Luka), Zetsku (Cetinje) i Primorsku (Split).

Osnivanjem Banovine Hrvatske, 26.08.1939.godine, situacija se nije promijenila, pošto je 13 kotareva iz BiH ušlo u njen sastav. Administrativno razdijeljena BiH dočekala je rat 1941. godine. Vlada Cvetković–Maček, vodeći reakcionarnu politiku uperenu posebno protiv radničkog pokreta, izazvala je protiv sebe talas šireg nezadovoljstva naroda. Ova vlada je 25.03.1841. godine potpisala protokol o pristupanju Jugoslavije Trojnom paktu. Kada je otpočeo rat (11.04.1941. godine) Vlada je s kraljem i Vrhovnom komandom izbjegla u Zvornik, a zatim na Pale.

U BiH je u julu 1941. godine uspostavljena vlast Nezavisne države Hrvatske (NDH). Pored općina i srezova, kao više administrativno-upravne jedinice uvedene su župe. Podjela na velike župe izvršena je tako da su pojedine zahvatale dijelove BiH i Hrvatske, kako bi se uništila teritorijalna cjelovitost BiH.

Polazeći od činjenice o promjeni u odnosima društveno-političkih snaga izvršenih u toku rata, u Mrkonjić Gradu se 25. i 26.11.1943. godine konstituiše ZAVNOBiH, kao najviše društveno-političko tijelo. Istupajući u ime većine srpskog, muslimanskog i hrvatskog stanovništva, ZAVNOBiH se izjasnio za federativno uređenje državne zajednice naroda Jugoslavije, u kojoj će BiH biti ravnopravna federalna jedinica. SRBiH je bila socijalistička demokratska republika ravnopravnih naroda: Muslimana, Srba i Hrvata, kao i pripadnika drugih naroda i narodnosti, koji su u njoj živjeli. Društveno-politički sistem u SRBiH uspostavljen je i razvijen kao sistem socijalističkog samoupravljanja u preduzećima i društveno-političkim zajednicama (mjesna zajednica, općina, republika).

Dana 20. decembra 1991. godine, Pedsjedništvo BiH je glasalo da zatraži priznanje od EZ. Skupština SRBiH je, na zajedničkoj sjednici Vijeća građana i Vijeća opština 24. i 25.01.1992. godine, donijela odluku o raspisivanju referenduma o nezavisnosti, koji je održan od 29.02. do 01.03.1992. godine. Dana 06.04.1992. godine, BiH je međunarodno priznata kao politički nezavisna i suverena država, kada je stekla i svoj puni međunarodni pravni subjektivitet. Političkim i društveno-ekonomskim promjenama koje su nastale počinju se gubiti socijalistički atributi iz njenog državnog uređenja, a time je izgubila i „socijalistički" predznak ispred svog imena. U njenom nazivu ostaje samo Republika Bosna i Hercegovina. Dejtonskim mirovnim sporazumom, potpisano u Parizu 14.12.1995. godine, nestaje i atribut „republika" i službeni naziv države je samo Bosna i Hercegovina, u čijem su sastavu dva entiteta i jedan distrikt sa širokom političkom autonomijom. Ovim sporazumom BiH je zagarantovana teritorijalna cjelovitost u međunarodno-pravno priznatim granicama, državni suverenitet, međunarodni subjektivitet i članstvo u međunarodnim organizacijama. Dana 6. novembra 1996. godine održana je prva sjednica zajedničkog Parlamenta BiH.

Osnovna karakteristika organizacije političke vlasti u prošlosti BiH ogleda se u konfesionalnoj strukturi njenog stanovništva. Drugim riječima, izrazita društvena podjela stanovništva na vjerske (konfesionalne) pripadnosti imala je prednost nad svakom drugom podjelom. Politička aktivnost stanovništva počela je s razvojem nacionalnih osjećanja, oslanjajući se na religijske tradicije.

***Ključne riječi**: Austro-Ugarska, Bosna i Hercegovina, državna i politička vlast, parlament, političko organizovanje, referendum*

Kontinuitet razvoja državne i političke vlasti u BiH od austro–ugarskog perioda do prve sjednice zajedničkog Parlamenta BiH

Uslovi koji su prethodili donošenju Ustava za BiH 1910. godine

Aneksija Bosne i Hercegovine (BiH) predstavljala je njeno priključenje Austro-Ugarskoj, a izvršena je 05.10.1908. godine, jednostranim aktom Austro-Ugarske, odnosno, bez prethodnog odobrenja i saglasnosti država, potpisnica Berlinskog ugovora iz 1878. godine, od kojih je Austro-Ugarska dobila mandat da okupira BiH. Zbog tog jednostranog akta Monarhije, u Evropi je izbila velika politička (aneksiona) kriza. Rusija je zastupala gledište da je tim jednostranim aktom Austro-Ugarska povrijedila Berlinski ugovor. Diplomatska kriza trajala je punih šest mjeseci. Međutim, pošto je Njemačka odlučno podržala Austro-Ugarsku, Osmansko carstvo je, upravo zahvaljujući njenom posredovanju, poslije kraćih pregovora sa Austro-Ugarskom, priznalo aneksiju BiH u februaru 1909. godine. Sam tekst Carske proklamacije o aneksiji pažljivo je pripremljen pa preveden na bosanski jezik i upućen Bosancima i Hercegovcima, a objavljen je u Sarajevu 08.10.1908. godine. Čin aneksije je u ovom proglasu pravdan potrebom za uvođenje *ustava za BiH*, te je, s obzirom na političku zrelost njenih stanovnika, car i kralj Franjo Josip I odlučio da im daruje konstitucionalne ustanove, koje će stvoriti podlogu za formiranje njihovog predstavništva – parlamenta. Da bi se ispunio neophodan uvjet za uvođenje „...ove zemaljske ustavnosti...“, bilo je potrebno da se odredi „ ...jasan i nesumnjiv pravni položaj BiH, ...te zato protežemo mi pravo naše suverenosti na BiH...“ Samim tim je prestao dotadašnji nominalni suverenitet Osmanskog carstva nad BiH i uspostavljen puni suverenitet Habsburške monarhije nad tim područjem.[1]

Austrougarska uprava u BiH imala je jednim dijelom civilni, a drugim dijelom vojni karakter. Pravni propisi nosili su oznaku “privremeni”. U isključivu nadležnost Ministarstva rata spadali su poslovi zajedničkih vojnih četa u BiH i Sandžaku, komanda nad bosanskohercegovačkim trupama i policijom, pošta i telegraf i uprava željezničke pruge Banja Luka–Dobrljin.[2]

Za vrijeme austrougarske uprave, zajednički ministar finansija, sa svojim potčinjenima u bosanskom uredu, iz Beča je nadzirao aktivnosti Zemaljske vlade (Landesregierung) u Sarajevu.[3] Zemaljska vlada bila je po uzoru na administraciju u Hrvatskoj, Slavoniji i mađarskom dijelu Dvojne monarhije. Vlada se sastojala iz odjela (Abtilungen), političke administracije, finansija, prava i građevinarstva (nastao 1890. godine). Svaki odjel sastojao se od nekoliko odsjeka (Department). Šef (Landeschef) Zemaljske vlade – poglavar bio je general koji je komandovao XV-im korpusom u Bosni. Za civilne poslove bio je zadužen civilni adlatus. BiH je nakon aneksije i formalno postala habsburška pokrajina, ali je ovim Monarhija

1 Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnji politički razvitak Bosne i Hercegovine od 1878. do 1914., Bosanski kulturni centar, Sarajevo, 1997., str. 188.

2 Mustafa Imamović: Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914., drugo izdanje, Sarajevo 1997., str. 33.

3 Političke, privredne i ostale prilike u BiH za vrijeme austrougarske vladavine šire je opisao Dževad Juzbašić u svojoj knjizi: Politika i privreda u BiH pod austrougarskom upravom, ANUBiH, Sarajevo, 2002. Prezentirani radovi u ovoj knjizi na pristupačan način omogućuju sažet uvid u državno-pravni položaj BiH u ovom periodu.

zadržala poseban položaj, poznat kao "corpus separatum". Stanovnici BiH nisu bili niti austrijski niti ugarski državljani. Austrougarska vlast nije dirala lokalne administrativno-teritorijalne podjele koje su naslijedili od osmanlija (6 okruga: Sarajevo, Travnik, Bihać, Donja Tuzla, Banja Luka i Mostar). Na čelo svakog okruga postavili su supervizora. Okruzi su se dijelili na kotareve (ukupno 54 u BiH). Na čelu kotara bio je kotarski predstojnik. Niže jedinice bile su ekspoziture (ukupno 24 u BiH). Ekspozituru je vodio direktor sa još jednim činovnikom. Grad Sarajevo bio je izuzetak u administrativnoj hijerarhiji. Na čelu gradske administracije bio je vladin komesar. Sarajevo je prvi grad koji je dobio svoj statut i koji je imao djelimično birano Gradsko vijeće.[4]

U oktobru 1918. godine, BiH je ušla u sastav Države Slovenaca, Hrvata i Srba, koja se od 01.12.1918. godine zove Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. U buržoaskoj i kraljevskoj Jugoslaviji sistematski se nastojalo razbiti političko i teritorijalno jedinstvo BiH. Zakonom o nazivu i podjeli Kraljevine Jugoslavije na područja 03.10.1929. godine, teritorij BiH je rasparčan u četiri različite banovine: Drinsku (Sarajevo), Vrbasku (Banja Luka), Zetsku (Cetinje) i Primorsku (Split).

Osnivanjem Banovine Hrvatske, 26.08.1939. godine, situacija se nije promijenila, pošto je 13 kotareva iz BiH ušlo u njen sastav. Administrativno razdijeljena BiH dočekala je rat 1941.godine.

Vlada Cvetković–Maček, vodeći reakcionarnu politiku, uperenu posebno protiv radničkog pokreta, izazvala je protiv sebe talas šireg nezadovoljstva naroda. Ova vlada je 25.03.1841. godine potpisala protokol o pristupanju Jugoslavije Trojnom paktu. Kada je otpočeo rat (11.04.1941. godine), Vlada je s kraljem i Vrhovnom komandom izbjegla u Zvornik, a zatim na Pale. Zbog slabog otpora jugoslovenske vojske, nadiranje njemačkih snaga brzo se prenijelo na područje BiH. Vrhovna komanda poslala je opunomoćenike u Beograd da potpišu kapitalizaciju i preko Nikšića pobjegla u Kairo, pa u London.

U BiH je u julu 1941. godine uspostavljena ustaška vlast Nezavisne države Hrvatske (NDH). Pored općina i srezova, kao više administrativno-upravne jedinice, uvedene su župe. Podjela na velike župe izvršena je tako da su pojedine zahvatale dijelove BiH i Hrvatske, kako bi se uništila teritorijalna cjelovitost BiH. Paralelno s organima vlasti, formirane su ustaške jedinice i jedinice domobranstva. Do kraja jula 1941. godine, na teritoriji BiH uspostavljena su tri domobranska zdruga (divizije). Odmah po uspostavi vlasti, težišna aktivnost NDH bila je da što prije izmijeni strukturu stanovništva u BiH. To je provođeno progonom i istrebljivanjem srpskog i jevrejskog stanovništva i propagandom o "hrvatskom porijeklu" muslimanskog stanovništva i o BiH kao "kolijevci hrvatstva". Jedna grupa muslimanskih političara, na čelu sa Uzeirom Hadžihasanovićem, uputila je memorandum Adolfu Hitleru. Memorandum je predviđao teritorijalnu podjelu BiH na bazi etničkih, geopolitičkih, ekonomskih i saobraćajno-tehničkih interesa. Autori memoranduma željeli su na teritoriji "Župe Bosne" postići apsolutnu muslimansku većinu, pa su predložili da se 170.000 muslimana, koji su živjeli na teritorijama koje se ustupa-

4 Robert J. Donia: Islam pod dvoglavim orlom–Muslimani BiH 1878.–1914., ZORO Zagreb i Institut za historiju BiH, Sarajevo, 2000., str. 26.

ju NDH i Italiji preseli na teritoriju "Župe Bosna". S tim ciljem bi se sa teritorije "Župe Bosne" iselilo oko 100.000 Srba i Crnogoraca i oko 75.000 Hrvata.[5]

Polazeći od činjenice o promjeni u odnosima društveno-političkih snaga izvršenih u toku rata, u Mrkonjić Gradu se 25. i 26.11.1943. godine konstituiše ZAVNOBiH[6] kao najviše društveno-političko tijelo. Istupajući u ime većine srpskog, muslimanskog i hrvatskog stanovništva, ZAVNOBiH se izjasnio za federativno uređenje državne zajednice naroda Jugoslavije, u kojoj će BiH biti ravnopravna federalna jedinica. ZAVNOBiH je na Drugom zasjedanju u Sanskom Mostu, 30.06.1944.godine, konstituisan u najviše zakonodavno i izvršno tijelo federalne BiH i donio odluku o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština. Time su izražena osnovna načela kojima se postavljaju temelji obnovljenoj državnosti BiH. Na ovom Prvom zasijedanju ZAVNOBiH-a donijeta je Rezolucija u kojoj piše: "Danas narodi BiH kroz svoje jedino političko predstavništvo, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja BiH, hoće da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska i hrvatska i muslimanska, bude slobodna i zbratimljena BiH u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, muslimana i Hrvata".[7]

SRBiH je bila socijalistička demokratska republika ravnopravnih naroda: muslimana, Srba i Hrvata, kao i pripadnika drugih naroda i narodnosti, koji su u njoj živjeli. Proces izgradnje socijalističke državnosti faktički je otpočeo ustankom 27.07.1941. godine. Na slobodnim teritorijama formirani su narodnooslobodilački odbori (NOO) koji su imali odsjeke za finansije, prosvjetu, snabdijevanje vojske i naroda, istrage, kao i narodne sudove. Ovi organi vlasti do kraja 1941. godine bili su izgrađeni do nivoa općina i srezova. Proces izgradnje lokalnih organa razvijao se zavisno od veličine slobodne teritorije. Poslije obrazovanja privremene Vlade DFJ, u Sarajevu je 26. do 28.04.1945. godine održano Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a, na kojem je ZAVNOBiH proglašen Narodnom skupštinom i formirana prva Vlada BiH.

Prvi poslijeratni izbori za Ustavotvornu skupštinu održani su 13.10.1946. godine. Ustavotvorna skupština ratifikovala je akta ZAVNOBiH-a. Narodna skupština je pripremila i donijela prvi Ustav NR BiH, usvojen 30.12.1946. godine, a zatim nastavila rad kao NS NRBiH.

Društveno-politički sistem u SRBiH uspostavljen je i razvijen kao sistem socijalističkog samoupravljanja u preduzećima i društveno-političkim zajednicama (mjesna zajednica, općina, republika). Svoje interese građani su zadovoljavali preko delegacija i delegata. Delegatski sistem davao je bitno obilježje ukupnom

5 U njemu pored brojnih prijedloga predlažu i stvaranje "Župe Bosna", sa sjedištem u Sarajevu. "Župa Bosna" obuhvatila bi veći dio teritorije BiH uključujući i dolinu Neretve, sa izlaskom na more preko Metkovića i luke Ploče. Njenog župana imenovao bi isključivo Adolf Hitler. Na području ove župe bi se stvorila bosanska nacionalsocijalistička partija. Župa bi nakon pobjede sila Osovine bila u redu evropskih zemalja pod zaštitom Trećeg reicha. Šire vidi, BiH od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata, GŠ Armije RBiH, Sarajevo, 1995., str. 284.

6 Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja BiH.

7 GŠ A RBiH: ZAVNOBiH i sadašnjost, Sarajevo, 1995., str. 12. Zvuči tužno, ali ovaj datum se, nakon Referenduma 1992. godine u BiH obilježava samo na područjima na kojima živi većinsko bošnjačko stanovništvo.

političkom sistemu u Republici. Kandidacioni postupak za izbor delegacija i delegata sprovodili su Socijalistički savez radnog naroda i Savez sindikata, u saradnji sa drugim društveno-političkim organizacijama. Skupština SRBiH bila je najviši organ vlasti, a Predsjedništvo SRBiH predstavljalo je republiku. Sačinjavalo ga je 9 članova koje je birala Skupština SRBiH i kojoj je odgovaralo za svoj rad. Predsjednik CKSK BiH je po položaju bio član Predsjedništva SRBiH. Izvršni organ Skupštine SR BiH bilo je Izvršno vijeće sa svojim republičkim sekretarijatima i drugim republičkim organima uprave. Vodeća i jedina idejna politička organizacija bio je Savez komunista BiH. Najšira organizacija radništva bio je Savez sindikata BiH. Ostali subjekti društveno-političke zajednice bili su organizovani u Socijalistički savez radnog naroda BiH.[8]

Prema Zakonu o narodnim odborima, BiH je bila podijeljena na okruge: Sarajevski, Travnički (Zenički), Banjalučki, Dobojski, Bihaćki, Mostarski i Tuzlanski. Ova podjela važila je do 1949. godine, kada je donesen novi zakon o narodnim odborima kojim su ukinuti okruzi, a umjesto njih organizovane četiri oblasti: Sarajevska, Banjalučka, Tuzlanska i Mostarska. Ova podjela važila je do 1952. godine, kada je uvedena teritorijalna podjela BiH samo na općine i srezove. Sedamdesetih godina uvedena je podjela samo na općine (109 općina) i privredne regione–komore (7), koja se u svemu podudarala sa prvom podjelom 1949. godine na okruge.[9]

Dana 20. decembra 1991. godine, Pedsjedništvo BiH je glasalo da zatraži priznanje od EZ. Izetbegović je na Sarajevskoj TV objasnio da za BiH postoje dva izbora: ili da bude nezavisna ili da bude dio velike Srbije. Jugoslavije više nije bilo i on je izrazio malo nade za "kantonizaciju" BiH.

Dana 17. decembra 1991. godine EU donijela je odluku da u januaru prizna samostalnost onim republikama bivše Jugoslavije koje to žele i koje ispunjavaju uslove, a 20. decembra, kada je BiH zatražila samostalnost, dva člana – iz reda srpskog naroda, napustila su Predsjedništvo. Sljedećeg dana samozvana Skupština srpskog naroda u BiH donijela je odluku o formiranju Republike srpske BiH na području do tada proglašenih SAO, uključivši gotovo cijelo Sarajevo. Za predsjednika je predložen Radovan Karadžić.

Nakon proglašenja RS u BiH, Radovan Karadžić izjavio je: "Nema više jedinstvene BiH." Vođstvo samoproglašene RS (15. januar 1992. godine) daje saopštenje u kojem stoji da Predsjedništvo i ministar vanjskih poslova BiH više ne mogu zastupati interese bosanskohercegovačkih Srba u sklopu međunarodnih organizacija i konferencija.

Skupština SRBiH je 24. i 25. 01. 1992. godine donijela odluku o raspisivanju referenduma o nezavisnosti, koji je održan od 29. 02. do 01. 03. 1992. godine. Neposredno nakon zatvaranja glasačkih mjesta, noću 01. na 02. 03., SDS postavlja barikade u Sarajevu, s namjerom da ometa prikupljanje glasačkih kutija. Dana 24.03., Skupština srpskog naroda BiH na Palama izjasnila se protiv nezavisne i suverene BiH, a od 28. do 29. 03., u Sarajevu je, u organizaciji SDS-a, održan

8 Navedeno prema: Enciklopedija Jugoslavije–Separat SRBiH, Zagreb, 1983., str. 129–137.

9 Naveden prema, Omer Ibrahimagić: Bosna i Bošnjaci – država i narod koji su trebali nestati, Sarajevo, 1996., str. 19.

kongres srpskih intelektualaca (oko 500 prisutnih). U kongresnoj deklaraciji ističe se kako je jedino rješenje za BiH "trodjelna zajednica, u kojoj će Srbi suvereno stati na svoje međe".

Dana 03. 03. 1992. godine objavljeni su rezultati referenduma. Glasalo je 63,41% glasača, od čega 92,68% potvrdno i 0,19% negativno. Na osnovu ovakvog izjašnjavanja međunarodna zajednica je 06. aprila 1992. godine priznala Republiku BiH i 22. maja 1992. godine primila je u članstvo UN-a. Za Dan nezavisnosti BiH proglašen je 01. mart. Odmah nakon međunarodnog priznanja suverenosti i samostalnosti, na BiH otpočinje otvorena agresija od strane jedinica JNA, "šešeljevaca", "arkanovaca", paravojnih formacija SDS-a i dr.

Dana 03. 07. 1992. godine bosanski Hrvati u Mostaru su proglasili HVO izvršnom vlašću HZHB u Mostaru. Tom prilikom HDZ je izdao saopštenje da zbog raspada državne uprave "uspostavljaju privremenu izvršnu vlast HVO na obranjenom i oslobođenom području".

U maju mjesecu 1994. godine u Beču je održana konferencija o izgradnji Sarajeva. Razmatran je prijedlog uspostave bosansko-hrvatske federacije i njene podjele na osam kantona.

U junu mjesecu 1994. godine, predstavnici bosanskohercegovačke vlade i bosanskohercegovačkih Srba susreli su se u Ženevi sa petonacionalnom Kontakt grupom (sastojala se od SAD, V. Britanije, Francuske, Njemačke i Rusije). Nakon toga, predstavnici Kontakt grupa sastali su se u Parizu, u cilju ocjene predloženog mirovnog plana.

U martu mjesecu 1995. godine, Senat SAD glasao je za unilateralno podizanje embarga na naoružanje, a 11. augusta te godine, Bill Clinton je vetom odbio jednostrano ukinuti embargo na naoružavanje BiH i odredio da Richard Holbrooke pokrene novu mirovnu inicijativu.

Mirovni sporazum parafiran je 22. 11. 1995. godine u Dejtonu, a potpisan je 14. 12. 1995. godine u Parizu. Njime je utvrđena podjela BiH na dva entiteta: Republiku Srpsku i Federaciju BiH. Za Federaciju BiH utvrđena je podjela na deset kantona.

Dana 19. jula 1996. godine otpočela je predizborna kampanja u BiH.

27. augusta 1996. godine, OSCE je objavio da se lokalni izbori neće održati u septembru, istovremeno s izborima za Predsjedništvo i Parlament BiH.

Dana 14. septembra 1996. godine održani su predsjednički, parlamentarni i kantonalni izbori u BiH, 30. septembra održana je prva sjednica novoizabranog Predsjedništva u hotelu "Saraj" u Sarajevu.

05. oktobra 1996. godine, novoizabrani članovi Predsjedništva i Parlamenta trebali su biti uvedeni u službu na ceremoniji u Narodnom pozorištu, ali predstavnici Srba nisu došli.

Dana 6. novembra 1996. godine održana je prva sjednica zajedničkog Parlamenta BiH.

GENEZA POLITIČKOG ORGANIZOVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Genezu političkog organizovanja u BiH obradili smo izučavajući ideološka opredjeljivanja stanovništva, s kraćim osvrtom na političke prilike u ovom području kroz historiju. Želimo napomenuti da nećemo detaljno ulaziti u druga, iako veoma zanimljiva pitanja, npr. bogumilstvo, zato što smo se ograničili na pitanja političkog karaktera.

Osnovna karakteristika organizacije političke vlasti u prošlosti BiH ogleda se u konfesionalnoj strukturi njenog stanovništva. Drugim riječima, izrazita društvena podjela stanovništva na vjerske (konfesionalne) pripadnosti imala je prednost nad svakom drugom podjelom. Politička aktivnost stanovništva počela je s razvojem nacionalnih osjećanja, oslanjajući se na religijske tradicije. Austrougarska vlast favorizovala je i podupirala katolike u BiH, a iz političkih razloga suzbijala je hrvatstvo.

U razvoju političkog života razlikuju se politike koje inicira i vodi austrougarska uprava i one koje nastaju među samim bosanskohercegovačkim stanovništvom. Austrougarska politika postepene liberalizacije javnog života omogućila je da se već relativno oformljeni nacionalni pokreti konstituišu u političke stranke. Krajem 1906. godine osnovana je Muslimanska narodna organizacija, 1907. godine Srpska narodna organizacija, a 1908. godine Hrvatska narodna zajednica. Istovremeno, došlo je do sindikalnog i političkog organizovanja radnika. Prvi opći javni radnički zbor održan je u Sarajevu, 27. 08. 1905. godine, na kojem su usvojena pravila Glavnog radničkog saveza (GRS). Vlasti su tek 21. 09. 1906. godine odobrile ova pravila, čime je legalizovan sindikalni pokret. Iz sindikalnog pokreta izrasla je Socijaldemokratska stranka za BiH (SDS), osnovana 28.-29.06.1909. godine. Vlada je 1908.godine uspostavila Inspekciju rada, a od 01.01.1910. godine radnici su dobili zdravstveno osiguranje.

Austrougarska vlast nastoji održati unutrašnju ravnotežu, svjesna da bi svaki njen poremećaj u korist nekog od tri naroda ugrozio položaj Monarhije u BiH. Napori u tom pogledu svodili su se na sprečavanje i kontrolisanje nacionalnih težnji lokalnog stanovništva, te izolaciju BiH od nacionalo-političkih kretanja u susjednim državama. U vrijeme Kallayeve uprave, u BiH je dugo vremena bila zabranjena upotreba hrvatskog imena.[10] Onemogućeno da svoje nacionalne ideje realizuje osnivanjem političkih društava i ustanova, posebno u prvo vrijeme Kallayeve uprave, domaće stanovništvo preduzima inicijative okupljanja na konfesionalnoj osnovi, organizujući pjevačka društva, čitaonice, škole i privredne institucije.

10 Mustafa Imamović: Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878.–1914., drugo izdanje, Sarajevo 1997., str. 98.

Primjera radi, katolici su godine 1893. u Sarajevu formirali pjevačko društvo s nazivom "Narodno pjevačko društvo",[11] a zatim u Varešu "Zvijezda" (1894.) i u Travniku "Vlašić" (1899.), itd.[12] Slično je bilo i kod Srba i muslimana.[13]

Nakon okupacije, general Josip Filipović pokušavao je, osloncem na činovnički aparat doveden iz Hrvatske, u upravi provoditi hrvatsku politiku. Takva politika naišla je na odlučan otpor, zbog čega je Filipović već u decembru 1878. godine morao odstupiti sa dužnosti zemaljskog poglavara. Njega, 1882. godine, nasljeđuje Benjamin Kalaj, koji posebnu pažnju poklanja srpskom nacionalnom pokretu, smatrajući ga najrazvijenijim, te da je potrebno neutralisati njegove nacionalno-političke težnje. S tim u vezi, dozvoljena je slobodna upotreba srpskog imena, pokrenut je list "Prosvjeta" (štampan ćirilicom) i dr. Ovakvim kursom vlasti su nastojale pridobiti za svoju politiku vodeće krugove srpskog građanstva.

Držeći se vjerske ravnoteže, austrougarska politika imala je za cilj da u cjelokupnom lokalnom stanovništvu razvije i učvrsti osjećanje zemaljske, bosanske posebnosti i narodnosti. To je bio pokušaj da se, nasuprot različitim nacionalnim idejama u BiH, istakne koncept koji bi pod bosanskim ("bošnjačkim") imenom okupio sve etničke zajednice u BiH.[14] Kallay je pošao od ideje Osman Topal-paše vezane za interkonfesionalno bošnjaštvo. Nastojao je onemogućiti razvijanje postojećih nacionalnih pokreta i izolovati BiH od političkih uticaja okolnih južnoslavenskih zemalja. Na isticanje "bosanske posebnosti" i usmjeravanje aktivnosti u pravcu stvaranja "bosanske nacije" i "bošnjaštva", Kallaya su, u stanovitoj mjeri, silile okolnosti koje su proizilazile iz interesa austrougarske državne politike[15]. Međutim, sva njegova nastojanja ostala su uzaludna, budući da je nacionalna misao već bila uhvatila duboki korijen. Politika bošnjaštva odbačena je poslije gotovo 30 godina austrougarske uprave, kada je 1906. godine objavljen

11 Pjevačka društva u Bosni i Hercegovini u prvo vrijeme mogla su nositi samo naziv "Narodno pjevačko društvo", uz eventualni dodatak kojeg geografskog pojma, kao "Vlašić", "Trebević", "Majevica", "Dinara" i slično. Izbor imena neke historijske ličnosti koje bi društvo nosilo, a koje bi asociralo na integraciju šireg područja izvan (BiH), vlasti nisu dopuštale, jer bi to upućivalo na nacionalno institucionizovanje. Takvih pokušaja, kako saznajemo iz arhivske dokumentacije, bilo je više. Uprava mostarskog pjevačkog društva 1890. godine podnijela je bila zahtjev da društvo promijeni ime u "Narodno pjevačko društvo Zvonimir", što su vlasti odbile, a još gore bilo je kad su tražili ime "Tomislav" ili "Hrvoje", što su opet vlasti protumačile da asocira na Hrvoja Hrvatića, koji je bio herceg splitski, veliki vojvoda bosanski, a zbog svojih stalnih borbi s ugarskim kraljem Sigismundom dobio je od napuljskog dvora i titulu bana Hrvatske i cijele Dalmacije. Hrvoje Hrvatić je, dakle, tražio i izuzeće hrvatskih krajeva ispod ugarske krune sv. Stjepana. Vlasti su zato preporučivale da uprave društva uzmu imena nekih historijskih ličnosti, ali samo ona (nekog bana, kralja i vladara srednjovjekovne Bosne), čija se vlast nije protezala i na druge krajeve. Cilj uputa državne uprave bio je njegovanje domaćih bosanskih tradicija, a potiskivanje svega onoga što bi upućivalo na veze bosanskohercegovačkih Hrvata i Srba s Hrvatskom i Srbijom. Bliže o tome, Luka Đaković: Političke organizacije bosanskohercegovačkih katolika, Globus, Zagreb, 1985., str. 150.

12 ABiH – Sarajevo, Fond ZMF Pov. br. 159/1897.

13 ABiH – Sarajevo, Fond ZV IB 2544/1902.

14 Ovaj koncept ranije su pokrenule osmanlijske vlasti u sklopu reformi sredinom XIX st. U tom smislu djelovali su bosanski namjesnici Omer-paša Latas (1850.) i Šerif Osman Topal-paša (1860.). Bliže o tome, Mustafa Imamović, Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914., drugo izdanje, Sarajevo, 1997., str. 70-75.

15 Asad Nuhanović: Fenomen javnosti, Promocult, 1998., str. 214.

opširan Izvještaj o upravi u BiH.[16] Nakon smrti Benjamina Kalaja 1903. godine, postepeno je ublažavan okupacioni režim. Ukinuta je preventivna cenzura štampe, sprovodi se poreska reforma, okončava se pitanje vjersko-prosvjetne autonomije, te se priznaju zahtjevi da BiH dobije izvjesnu samoupravu. Nakon toga, pojedini nacionalno-politički pokreti pristupaju novom stranačkom organizovanju i konstituisanju.

Kalajev nasljednik, Ištvan Burian, polahko i oprezno, različitim mjerama, gušio je politiku bošnjaštva. Bošnjaštvo, kao općebosansku nacionalnu ideju i protutežu nacionalnim pokretima, u političkom životu propagirao je i Mehmed-beg Kapetanović Ljubušak u svom listu "Bošnjak".[17] Poznato je da je Mehmed-beg prvi musliman koji je objavio tekst štampan latinicom.[18]

Građanska politika na području BiH imala je nekoliko razvojnih etapa. Prva se odnosila na aktivnosti vezane za vjersko-prosvjetnu autonomiju. U drugoj fazi, iz vjersko-prosvjetnih pokreta formiraju se građanske političke stranke koje su po svojoj ideologiji odgovarale tipu narodnih organizacija. Većina tadašnjih političkih stranaka, s obzirom na to da nije bilo "parlamentarne podloge", smatrala je da u BiH nema uvjeta za djelatnost klasičnih političkih stranaka. Prema tom konceptu, smatralo se da svaki narodni pokret treba ostati jedinstven dok ne ostvari svoje nacionalno-političke i državno-pravne ciljeve, a tek nakon toga moguće je rješavanje socijalnih pitanja.

Prva građanska politička stranka u BiH koja je konstituisana bila je Muslimanska narodna organizacija (MNO), osnovana 03. 12. 1906. godine, koju je vodio Egzekutivni odbor, na čelu sa Ali-begom Firdusom. Iz bošnjačkog autonomnog pokreta izrasla je politička organizacija Bošnjaka, konstituisana na principu tadašnjih građanskih političkih stranaka. Pored zahtjeva za vjersko-mearifsku (prosvjetnu) autonomiju, ova stranka zahtijevala je i autonomiju BiH pod sultanovim suverenitetom. Podržavali su je svi slojevi muslimanskog stanovništva, iako su joj u vođstvu uglavnom bili krupni zemljoposjednici, koji su svoje agrarne interese postavili kao općemuslimansko pitanje. Nasuprot MNO, djelovali su režimski orijentisani građani, nezavisni intelektualci i državni činovnici, koji su sami sebe nazivali "naprednim muslimanima". Oni su 24. do 26. 08. 1908. godine osnovali Muslimansku naprednu stranku (MNS). Njen program u osnovi nije se razlikovao od programa MNO, ali ona je u nacionalnom pitanju zastupala prohrvatski stav. Uvidjevši da zbog toga ne uživa podršku širih muslimanskih slojeva, rukovodstvo ove stranke revidira svoj program i odriče se hrvatske nacionalne ideje. Istovre-

16 Ovaj Izvještaj izdalo je Carsko i Kraljevsko zajedničko ministarstvo finansija. Pod istim naslovom štampan je u Zagrebu 1906. godine. U njemu je navedeno da su se u BiH "pojmovi o narodnosti i konfesionalnosti stopili još u predaustrougarsko doba", te da je "granična linija između pojedinih skupina stanovništva istovremeno i konfesionalna i nacionalna". Enciklopedija Jugoslavije–Separat SRBiH, Zagreb, 1983., str. 103.

17 Prvi broj izišao je 2.7.1891. godine na četiri stranice. List je izlazio do 1910. godine. Program objavljen u prvom broju bio je dosta uopšten i više je naglašavao muslimansku misao nego bošnjaštvo. Težište programa je na prosvjetiteljskom radu u narodu, razbijanju predrasuda o Bošnjacima i njihovo približavanje evropskoj civilizaciji. Njegovo pisanje naišlo je na oštru osudu u srpskoj i hrvatskoj štampi u BiH i van nje. O pisanju ovog lista vidi, Todor Kruševac, Bosansko-hercegovački listovi u XIX veku, Sarajevo, 1978., str. 236–242.

18 Mehmed Kapetanović: Narodno blago, str. 427.

meno, vrše promjenu imena stranke u Muslimansku samostalnu stranku (MSS). Pred prve saborske izbore u aprilu 1910. godine, pokušale su se objediniti MNO i MSS, ali su, zbog ambicija pojedinaca, pregovori propali. Istovremeno se iz MNO izdvaja grupa mladih aktivista, prosrpski orijentisanih, koji pokreću list "Samouprava", u kojem ističu da je vođstvo MNO zanemarilo socijalne i kulturne probleme muslimanskog naroda, prije svega seljaštva. Ova grupa nije se konstituisala u političku stranku, a njen kandidat na izborima, Osman Đikić, iz Mostara, dobio je zanemariv broj glasova.

Srpski politički pokret utemeljen je formiranjem Srpske narodne organizacije (SNO) koja je osnovana 27.–31. 10. 1907. godine, ujedinjenjem triju političkih grupa, koje su se među srpskim stanovništvom oformile sredinom prve decenije XX st. Prvu grupu činile su vođe autonomne borb,e na čelu sa Jeftanović Gligorijem i Šola Vojislavom. Kasnije im se pridružuje i intelektualac Srškić Milan. Ta grupa je 1905. godine pokrenula list za politiku, prosvjetu i privredu, "Srpska riječ", u kojem je, uglavnom, zastupala svoje ekonomske interese. Mlada srpska građanska inteligencija ih je kritikovala, tražeći da se sa crkveno-školskog interesa pređe na politička pitanja. Ova druga grupa se, zbog opstrukcija u Sarajevu, okuplja u Mostaru, gdje Risto Radulović i Vasilj Grđić pokreću list "Narod". Ovoj grupi priključuje se najveći dio srpske inteligencije. Treća grupa djelovala je, uglavnom, u sjeverozapadnoj Bosni. Poznata je po listu "Otadžbina", kojeg je uređivao Petar Kočić. Ova grupa odbacuje ideju o samostalnoj političkoj ulozi inteligencije i vezuje se sa seljaštvom, tražeći, u prvom redu, rješenje agrarnog pitanja. Nakon dužih pregovora, predstavnici sve tri navedene grupe su na sastanku u Sarajevu, 11. 05 .1907. godine, usvojili rezoluciju kojom su tražili formiranje srpske političke organizacije, što je zajednički ministar finansija, Ištvan Burian, odobrio, pa su na osnivačkoj skupštini stavovi iz razolucije usvojeni kao program SNO.[19] Pored navedenih srpskih političkih stranaka i doktor Lazar Dimitrijević, iz Sarajeva, formirao je u maju 1907. godine Srpsku narodnu samostalnu stranku, koja je poslije izbornog neuspjeha 1910. godine prestala postojati. Srpsko građanstvo, koje je stajalo na čelu srpskog nacionalnog pokreta, u krajnjoj liniji, željelo je isto što i srpsko seljaštvo, rješenje agrarnog pitanja i sjedinjenje sa Srbijom.[20]

Hrvatski politički pokret sporo i oprezno pristupa formalnom organizovanju. Početkom XX st. jasno se ispoljavaju dvije političke opcije: klerikalna i građansko-liberalna. Inicijativu za stvaranje hrvatske političke organizacije dala je građansko-liberalna opcija, uz koju su pristali i franjevci. Konstituirajuća sjednica Središnjeg odbora Hrvatske narodne zajednice (HNZ) održana ja 21. 02. 1908. godine, a prva radna sjednica Središnjeg odbora od 22. do 25. 02. 1908. godine, na kojoj je za predsjednika izabran Nikola Mandić, advokat iz Sarajeva. Osnova strategije njenog programa bila je da su BiH po "plemenu starosjedilaca i po državnom pravu hrvatske zemlje, pa je prirodno da se priključe Hrvatskoj". Upozorenjima na

19 Bliže o tome, M. Maksimović: "Crkvene borbe i pokreti", u knjizi: Napor BiH za oslobođenje i ujedinjenje 76-106; V. Skarić: "Vjersko-prosvetna borba pravoslavnih Srba", u knjizi: Sarajevo pod austro-ugarskom upravom, 288-307; Ilija Kecmanović: "Autonomna borba Srba BiH"; Zbornik, Jugoslovenski narodi pred Prvi svetski rat, Beograd, 1967., str. 341–349.

20 Mustafa Imamović: Pravni položaj i unutrašnjo-politički razvitak BiH od 1878. do1914., drugo izdanje, Sarajevo, 1997., str. 81.

malobrojnost Hrvata u BiH vršili su homogenizaciju hrvatskog stanovništva. Kao natkonfesionalna organizacija, računali su i na pridobijanje muslimana za hrvatsku nacionalnu ideju.[21] Ova stranka o agrarnom pitanju nije zauzela nikakav stav. Zbog opredjeljenja da vjeru ne treba uplitati u politiku, došli su u sukob sa sarajevskim nadbiskupom Josipom Štadlerom, koji je smatrao da je osnovni zadatak hrvatske politike u BiH da okupi sve katolike. Štadler je 18. 01. 1910. godine osnovao svoju političku stranku utemeljenu na ideološko-političkim načelima katoličkog klerikalizma, Hrvatsku katoličku udrugu za BiH (HKU). Njega su podržavali austrijski hrišćanski socijalisti i slovenački klerikalci. U programu, ova stranka tražila je priključenje BiH Hrvatskoj "na osnovu državnog prava i narodnog načela".

U opoziciji prema austrougarskoj upravi bile su SNO i MNO, a ostale stranke držale su se lojalno. HNZ i HKU odobrile su akt okupacije. Vremenom su ove stranke dobivale obilježja savremenih političkih organizacija, koje su s izvjesnim modifikacijama nastavile svoj život i poslije završetka Prvog svjetskog rata. One su okupljale pristalice na principima iste vjerske pripadnosti, što je u krajnjoj konzekvenci ostala karakteristika političkog okupljanja i organizovanja većine političkih stranaka na području BiH, izuzimajući SKJ, SDP i ostale multietničke političke stranke.[22]

Prvi Ustav proglašen je 20. 02. 1910. godine, a prvi saborski izbori održani su od 12. do 28. 02. 1910. godine. Tada je SNO osvojila svih 31 "pravoslavna mandata", MNO svih 24 "muslimanska mandata", a od ukupno 16 "katoličkih mandata" HNZ je dobila 12, a HKU 4 mandata. Ustav nije donio značajnije promjene u upravi BiH. Vrhovna vlast i dalje je ostala u rukama Zajedničkog ministarstva finansija u Beču i njegove agencije–činovničke Zemaljske vlade u Sarajevu. Ustav i njegovi prateći zakoni uveli su u politički život tri nove institucije: Sabor, Zemaljski savjet i Katarsko vijeće. Bosanski sabor po ustavu nije imao zakonodavnu vlast, koja je i dalje ostala u nadležnosti cara i kralja, odnosno, vlada u Beču i Pešti.[23] Prestankom rada Bosanskog sabora, krajem juna 1914. godine, i izbijanjem Prvog svjetskog rata, prestaje i stranačko-politički život u BiH u to doba.

Političke organizacije stanovništva između dva svjetska rata karakteriše politička stranačka razdrobljenost, čemu je uzrok složena društveno-ekonomska situacija i različito poimanje nacionalnih raznolikosti. Od samog početka života Kraljevine SHS političko organizovanje nosi nacionalno-vjersko obilježje i u tom pogledu ono čini kontinuitet s prethodnim periodom, kada je BiH bila pod austrougarskom upravom.[24] Pored toga, sve političke organizacije, osim JMO i drugih manjih bošnjačkih političkih stranaka, nastale su i djelovale pod uticajem političkih centara izvan BiH, u prvom redu Beograda i Zagreba.

Na bazi nacionalne ideologije, 15. 02. 1919. godine osnovana je Srpska demokratska stranka, u koju iz BiH ulaze srpska grupa oko Kočića i muslimanska grupa oko lista "Jednakost". Ova stranka stvorena je na jugoslovenskoj osnovi, koja

21 Za jednog od članova Središnjeg odbora HNZ izabran je Hamid Šahinović Ekrem. Luka Đaković, Političke organizacije bosanskohercegovačkih katolika Hrvata, Zagreb, 1985., str. 232.

22 Asad Muhanović: Fenomen javnosti, Promocult, 1998., str. 211–212.

23 Isto, str. 217.

24 Nusret Šehić: Bosna i Hercegovina 1918.–1925., Sarajevo, 1991., str. 100.

je u svom programu isticala borbu protiv zahtjeva za autonomističko i federalističko uređenje države. Od srpskih građanskih stranaka, pored Demokratske, koja je brzo izgubila oslonac u narodu, osnovane su Radikalna stranka (Srškićeva grupa) i Savez težaka (kasnije zemljoradnika). Obje su prihvatale centralističko državno uređenje. Radikalna stranka odbacila je jugoslovenstvo i u svom programu istakla srpstvo. Savez težaka težište svoje aktivnosti usmjerio je na radikalno izvođenje agrarne reforme. Godine 1919., od 14. do 16.,02., formirana je JMO, koja okuplja najveći broj muslimana. Obnovljena je HNZ, iz koje su se formirale Hrvatska pučka stranka i Hrvatska težačka stranka.

Radnici, okupljeni najvećim dijelom u Socijaldemokratskoj stranci u težnji za korjenitim društvenim promjenama, inicirali su stvaranje jedinstvene jugoslovenske radničke partije (komunista) SRPJ (k) i jedinstvenog jugoslovenskog sindikata. U ove dvije organizacije bilo je učlanjeno oko 25.000 radnika iz cijele BiH.[25] Februara 1919. godine na području cijele BiH održan je do tada najveći radnički generalni štrajk, sa oko 30.000 radnika. U aprilu 1920. godine održan je generalni štrajk željezničara, a u decembru iste godine generalni štrajk rudara. Građanske političke stranke u BiH u svojim političkim programima nisu definisale odnos prema radničkom pokretu. Sve građanske stranke bile su solidarne i jedinstvene u suzbijanju svih akcija radničkog pokreta i primjenjivale su različite mjere protiv njegovih organizacija.

Poslije donošenja Vidovdanskog ustava (1921. godine) JMO, osim nekolicine disidenata, skoro kompletna napušta Vladu i vraća se svom autonomističkom programu. Nakon toga učestvuje na svim izborima i ostvaruje ubjedljivu većinu. Političke prilike do 1929. godine karakterišu socijalne i nacionalne suprotnosti, kao i pobjeda nacionalnih stranaka na svim izborima. Da bi oživjela svoj koncept državnog uređenja, vladajuća srpska buržoazija je Obznanom (decembra 1920. godine) i Zakonom o zaštiti države (august 1921. godine) zabranila rad Komunističke partije. Nezavisni sindikati djelovali su pod uticajem zabranjene Komunističke partije još do 1924. godine. Vlada Kraljevine SHS, na čelu sa Nikolom Pašićem, postigla je kompromis sa JMO. Kao kompenzaciju za napuštanje autonomističkog programa obećala joj je "kompaktnost teritorije koja je od muslimana nastanjena" i "novčano obeštećenje bivših zemljoposjednika za oduzetu zemlju".[26] Šestojanuarskom diktaturom ukinut je Ustav i zabranjen rad svih političkih stranaka. Do određenih promjena u pravcu demokratizacije političkog života dolazi poslije ubistva kralja Aleksandra u Marselju, 09. 10. 1934. godine (koje je značilo i slom Šestojanuarske diktature iz 1929.godine). Naredne godine održani su izbori (05. 05. 1935. godine). Na ovim izborima opozicija je, i pored terora i falsifikata, ostvarila pobjedu. To je uzrokovalo promjenu režima. Pod predsjedništvom generala Milana Stojadinovića, vladu su obrazovale Udružena opozicija: Radikalna stranka, Slovenska ljudska stranka (SLS) i JMO. Odmah poslije toga uslijedilo je formiranje Jugoslovenske radikalne zajednice (JRZ), udruživanjem opozicionih radikala, SLS i JMO. Od tada funkcioneri JMO učestvuju u svim vladama Kraljevine Jugoslavije, sve do njene kapitulacije.

25 Enciklopedija Jugoslavije–Separat SRBiH, Zagreb, 1983., str.116.

26 Isto.

Oslanjajući se na političke faktore iz Srbije, Slovenije i BiH, Stojadinovićev režim namjeravao je da zaokruži i izoluje političke faktore u Hrvatskoj i tako prinudi HSS na odricanje od njenih federalističkih zahtjeva. Od sredine jula 1937. godine otpočeli su ozbiljni politički sukobi, nastali zbog pokušaja Stojadinovićeve vlade da ozakoni Konkordat sa Vatikanom i time zadobije naklonost katoličkog klera. Vrhunac politike pod okriljem kneza Pavla bio je Konkordat, koji je trebalo da osigura Katoličkoj crkvi i Rimu pozicije, da vrati nekadašnja velika crkvena imanja, da prepusti katoličkom svećenstvu obrazovanje i politički uticaj na mase i da katoličkom kleru da izuzetna prava u državi. Konkordat je bio uvredljiv za Srbe, a pogađao je i Hrvate, jer je sav njihov politički i kulturni život potčinjavao uticaju pape. Pod pritiskom masovnih demonstracija, Stojadinovićeva vlada morala je da odustane od već gotovog sporazuma s Rimom i pred papom prizna potpuni neuspjeh[27].

U BiH dolazi do pojačanih akcija srpskih stranaka i do oštrih sukoba naroda sa organima vlasti. Izlaz iz političkih teškoća Stojadinovićeva vlada traži u izborima koji su održani 11. 12.1938. godine. Opozija je u BiH dobila većinu u 28 srezova. Ti rezultati značili su pobjedu ideje decentralizacije. Nakon toga, početkom februara 1939.godine, obrazovana je vlada na čelu sa Dragišom Cvetkovićem, koja odmah izražava napuštanje državnog i nacionalnog unitarizma. Sporazum Cvetković–Maček od 26. 08. 1939. godine i ustupci hrvatskoj buržoaziji izazvali su i zaoštrili nacionalne sukobe, koji su se naročito ispoljili u BiH. Javljaju se tri pristupa rješenju krize: velikosrpstvo, velikohrvatstvo i autonomija. Autonomiju za BiH zastupali su skoro samo muslimani, a ona se javlja i izvan JMO, u širim muslimanskim slojevima. Sve srpske građanske stranke odbacile su mogućnost da BiH kao "srpska zemlja" ima ikakav autonomni status. Na hrvatskoj strani istaknuta je potreba o stvaranju jedinstvenog fronta "Hrvata islamske i katoličke vjere". Na pokrajinskoj konferenciji KPJ za BiH 1940. godine, u vezi položaja BiH, zaključeno je da je "narodna autonomija BiH jedino pravilno rješenje i koja je zajednički interes muslimanskih, srpskih i hrvatskih masa".[28]

Izbijanjem rata 1941. godine, muslimani su se našli pred velikim iskušenjem. Dok ih je NDH nastojala izmanipulisati i iskoristiti za svoje ciljeve, dotle su, s druge strane bili izloženi strahovitom genocidu od strane četnika. Sarajevo i drugi gradovi preplavljeni su brojnim muhadžirima. Nizom rezolucija, u jesen 1941. godine, muslimani su se odlučno ogradili od ustaške politike genocida nad Srbima, Jevrejima i Romima i osudili one muslimane koji su u tome učestvovali. Još od početka ustanka, jedan broj muslimana pristupio je partizanskim jedinicama. Do masovnog stupanja muslimana u redove NOV dolazi u jesen 1943. godine, čime su dali solidan doprinos antifašističkoj borbi, iz koje je izrasla savremena demokratska Evropa.[29]

27 Savo Orović: Ratni dnevnik, Hronometar, Beograd, 1972., str. 35.
28 Enciklopedija Jugoslavije–Separat SR BiH, Zagreb, 1983., str. 118.
29 Mustafa Imamović: Uvodni referat sa osnivanja Kongresa bosanskomuslimanskih intelektualaca, održanog u Sarajevu 22.12.1992. godine, MAG, Sarajevo, 1993., str. 10.

Organizacija Komunističke partije Jugoslavije u BiH[30] izjasnila se za borbu u savezu sa svim demokratskim i patriotskim snagama, nezavisno od njihovog političkog opredjeljenja u prošlosti i sadašnjosti, nacionalnosti i vjere. Zbog jakog uticaja u narodu, KPJ je od 1941. do 1945. godine u BiH bila osnovna pokretačka i vodeća snaga ustanka naroda za socijalno i nacionalno oslobođenje.

Prvi slobodni neposredni izbori za organe narodne vlasti (za gradsku narodnu skupštinu Sarajeva i rejonske narodne skupštine) održani su u nedjelju 23.09. 1945. godine. Prema podacima izbornih komisija, na izbore je izašlo više od 90% upisanih birača, koji su ogromnom većinom glasali za predložene kandidate.[31]

Nakon narodnooslobodilačke borbe 1941. do 1945.godine, nastaje postrevolucionarni period konsolidacije socijalističke vlasti, kada se politički odnosi razvijaju u okolnostima rukovodeće uloge socijalističke birokratije i državnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju. S obzirom da je politički sistem SRBiH, kao dio političkog sistema SFRJ bio jednopartijski, to je dio stanovništva, iz svih etničkih zajednica BiH, bio u članstvu KPJ – kasnije SKJ.[32]

Nakon dezintegracije SKJ u BiH, kao i u ostalim republikama početkom 1990. godine, na etničkim temeljima nastale su nove političke stranke. Muslimani su u Sarajevu, 26. 05. 1990. godine, formirali Stranku demokratske akcije (SDA),[33] na čelu sa pravnikom Alijom Izetbegovićem. Skoro dva mjeseca nakon formiranja SDA, Srbi su formirali Srpsku demokratsku stranku (SDS),[34] na čelu sa psihijatrom Radovanom Karadžićem. Ubrzo nakon toga, Hrvati su formirali Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ),[35] na čelu sa doktorom Davorom Perinovićem. Dana 12. 11. 1991. godine, pod vođstvom potpredsjednika HDZ BiH Mate Bobana, u Grudama je održan tajni sastanak 22 lokalna čelnika HDZ iz Hercegovine i srednje Bosne. U zaključku, s pozivom na dogovore s Tuđmanom u Zagrebu, od 13. do 20.06.1991.godine, piše: "Traži se da se pristupi formuliranju i objavljivanju pravnih i političkih akata (proglašenje hrvatske banovine u BiH, provođenje referenduma za priključenje RH kao prve faze na putu konačnog rješenja hrvatskog pitanja i stvaranja suverene Hrvatske u njenim "etničkim i povijesnim granicama".â

Dana 18. 11. 1991. godine u Grudama je proglašena Hrvatska zajednica Herceg-Bosna (HZHB), kao "politička, kulturna, gospodarska i područna cjelina Hrvata u BiH (obuhvata 38 općina u kojima su Hrvati većina ili je HDZ dobio izbore, ali i neke mimo tih kriterija, sjedište Mostar, predsjednik Mate Boban). Dana 02. 02. 1992. godine u Širokom Brijegu smijenjen je predsjednik HDZ Stjepan Kljujić, a postavljen ekstremista Mate Boban, marioneta stranačke centrale u Zagrebu. Stjepan Kljujić, lider bosanskog HDZ-a, čvrsto je podržavao jedinstvo BiH, iako su mnogi drugi Hrvati bili više ekstremni i favorizirali su podjelu BiH između

30 U to vrijeme imala je oko 830 članova, a organizacija SKOJ-a u BiH oko 4.000 članova. Uticaj KPJ među radnicima i omladinom bio je najsnažniji. Enciklopedija Jugoslavije – Separat SRBiH, Zagreb, 1983., str. 119.

31 Navedeno prema, "Oslobođenje", 09. 04. 2002., str. 25.

32 Poslije Rezolucije Inforbiroa, u ljeto 1948. godine, održan je Osnivački kongres KP SRBiH.

33 SDA je dobila 87 od 240 mandata. Zatim je formirana koaliciona vlada, a pozicije u njoj podijeljene su na osnovu međustranačkog dogovora.

34 Ista stranka prije toga formirana je u Kninu, na čelu sa psihijatrom Jovanom Draškovićem.

35 Ista stranka prije toga formirana je u Zagrebu, na čelu sa historičarem, generalom, Franjom Tuđmanom.

Srba i Hrvata na štetu Bošnjaka. Kada su razgovori o podjeli BiH dostigli vrhunac, Kljujić je bio prisiljen da dâ ostavku.[36]

Tokom višepartijskih novembarskih izbora 1990. godine, koji su održani poslije razdoblja dužeg od pola stoljeća, većina biračkog tijela u BiH glasala je na etničkoj osnovi: Muslimani (43,7% stanovništva BiH) za SDA, Srbi (31,4% stanovništva BiH) za SDS i Hrvati (17,3% stanovništva BiH) za HDZ.

Izbori u 1996., 1997. godini, i kasnije, zapravo pokazuju odraz nacionalnih koncepcija bosanskohercegovačkog društva, jer, kako drugačije objasniti činjenicu da političke stranke iz Republike Srpske ne žele da učestvuju na općinskim izborima u Federaciji BiH. Time srpska politika nedvosmisleno pokazuje da ne želi BiH, već da je njen strateški interes u tome da zaokruži "Srpsku državu u BiH".[37]

Glavni interes hrvatskog nacionalnog korpusa predstavljala je stranka HDZ,[38] koja je očekivala da na lokalnim izborima očuva ratni teritorijalni integritet "Herceg–Bosna".[39]

HDZ, a posebno SDS, transparentno pokazuju da reintegracija BiH nije njihov interes.[40]

---

36 Mate Boban bio je bliski saradnik Franje Tuđmana. Vidjeti izvještaj od Judy Dempsey, "Financial Times", 8. juli 1992.

37 Analizu ovih izbora uradila je grupa profesora Fakulteta političkih nauka u Sarajevu. Opširno o tome, Nijaz Musabegović, Jelenka Vočkić – Avdagić i Asad Nuhanović: Izbori 1997., Sarajevo, 1998., i Asad Nuhanović: Fenomen javnosti, Promocul, Sarajevo, 1998., str. 238–242.

38 U HDZ-u su se pojavile tri frakcije (klivaže): jedna je za klasičnu demokratiju, druga za ukidanje entiteta, a treća zagovara stvaranje trećeg entiteta (predvodi je Ivić Pašalić, koji je odlukom Suda časti HDZ, dana 08. 07. 2002. godine isključen iz HDZ).

39 Hrvatska zajednica Herceg-Bosna stvorena je 18. 11. 1991. godine, protiv čega se niko nije bunio. Njeni čelnici promovisali su je kao kulturnu zajednicu hrvatskog naroda u BiH. Teritorija HZ HB obuhvatala je područje 30 općina, i to: Jajce, Kreševo, Busovača, Vitez, Novi Travnik, Travnik, Kiseljak, Fojnica, Skender Vakuf (Dobretići), Kakanj, Vareš, Kotor Varoš, Tomislavgrad, Livno, Kupres, Bugojno, Gornji Vakuf, Prozor, Konjic, Jablanica, Posušje, Mostar, Široki Brijeg, Grude, Ljubuški, Čitluk, Čapljina, Neum, Stolac i Trebinje (Ravno). Bošnjaci i Srbi niti su pitani, niti su dali legitimitet za njeno stvaranje. U to vrijeme jugo – vojska već je bila zauzela lijevu obalu Neretve od Jablanice do Čapljine. U kasno ljeto, 1993.godine, iz nje je proizišla Hrvatska Republika Herceg-Bosna. Njen predsjednik, Mate Boban, proglasio HRHB poslije pregovora sa 12 ministara EU u Briselu i poslije potpisa akta na britanskom ratnom brodu HMS Invincible (što znači neporažen) u Jadranskom moru, kada su predstavnici sva tri naroda BiH razmatrali mogućnost stvaranja unije triju republika u BiH, od kojih bi jedna bila HR HB. Bošnjačka strana nije se složila sa Hrvatima po pitanju izlaza na more, a Srbi su izložili zahtjev za podjelu Sarajeva. Dana 29. 09. 1992. godine Skupština BiH odbija ovaj plan. Radi detalja o tome vidjeti, Laura Silber i Alan Little: Smrt Jugoslavije, Harmondsworth, 1996., str. 300–303. Uspostavu vlasti, organizaciju i politiku HZHB, najjasnije je opisao Ciril Ribičič u svojoj knjizi: Geneza jedne zablude – ustavno-pravna analiza nastanka i djelovanja HZ HB, Zagreb – Sarajevo – Idrija, 2000.

40 Pored otvorenih izjava i težnji za pripajanje susjednim državama, pokrenuta je procedura za ostvarenje dvojnih i entitetskih državljanstava. Pored toga, sa susjednim državama potpisani su Sporazumi o specijalnim paralelnim odnosima. Ovi sporazumi predstavljaju akte ugrožavanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Kao takvi, zaslužuju posebnu pažnju subjekata međunarodne zajednice (posebno učesnika Dejtonskog sporazuma) zato što se nosioci velikosrpske i velikohrvatske politike ovim sporazumom pozivaju na Dejtonski sporazum, koji blago pominjući suverenitet i teritorijalni integritet BiH, ustvari, podrivaju Dejtonski sporazum kao i suverenitet i teritorijalni integritet BiH.

Koalicija za cjelovitu i demokratsku BiH,[41] na čelu sa SDA, koja je predvodila bošnjački nacionalni blok, stalno je insistirala da je njen najvažniji cilj uspostavljanje jedinstvene bosanskohercegovačke države.[42]

Godine 2000. održani su izbori, na kojima je učestvovalo 56 političkih subjekata. Tom prilikom glasalo je za: SDA 210.393; SDP 205.666; SBiH 112.376 itd... Rezultati za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH iz FBiH: SDP 27,3%; SDA 27,1%; HDZ 19,4%; SBiH 15,6%, za Predstavnički dom Parlamenta FBiH: SDA 26,8%; SDP 26,2%; HDZ 17,5%; SBiH 14,9%, a za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine iz RS: SDS 41%; PDP 15,9%; SNSD-DSP 11%.[43] Zbog greške u unosu podataka, rezultati glasanja za HDZ, na nivou Parlamentarne skupštine BiH iz Federacije, sadržavali su 12.686 više glasova u matičnim općinama, nego što je HDZ dobio glasova. Taj broj ispravljen je 16. 11. 2000. godine. Nakon toga, objavljeni su preliminarni rezultati, i to: Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH iz FBiH: SDP 27,25%; SDA 27,06%; HDZ 19,38%; SBiH 15,61%; Ostali 10.7%, za Predstavnički dom Parlamenta FBiH: SDA 26,83%; SDP 26,14%; HDZ 17,52%; SBiH 14,84%; Ostali 14,68% i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine iz RS: SDS 40,23%; PDP 15,59%; SNSD-DSP 10,8%; Ostali 33,38%.[44]

Od 321.000 glasačkih listića, na kojima se birao novi sastav Predstavničkog doma Parlamenta BiH s teritorije Federacije, najviše glasova pripalo je HDZ-u, 83.000. SDA je dobila 73.000, SDP oko 70.000, a SBiH oko 56.000 glasova.[45]

Nakon objave navedenih rezultata, kod dijela javnosti pojačan je strah od mogućnosti podjele BiH. U vezi s tim, Šaćir Filandra, na pitanje novinara da li to znači da sada (nakon izbora) prijeti opasnost da se podijeli BiH, odgovorio je: "Mislim da ne postoji opasnost po državnu cjelovitost BiH. Bojim se potpune podjele bh. društva i na prevenciji toga učinjeno je veoma malo. Mi, fiktivno, možemo imati jedinstvenu državu, ali mi već sada imamo razdvojeno društvo, razdvojene sisteme vrijednosti i apsolutno divergentne socijalne, ekonomske ili političke ciljeve."[46]

Poslije završetka ovih izbora, uspostavljena je Alijansa za demokratske promjene, sastavljena od deset političkih partija, na čelu sa SDP-om i Strankom za BiH. HDZ se povukla iz zakonodavne vlasti i proglasila "samoupravu". Njen glasnogovornik Zoran Tomić najavio je mogućnost razdruženja iz FBiH: "Eventualnu odluku o razdruživanju iz FBiH može donijeti Hrvatski narodni sabor u BiH. Kao

41 Koalicija je na općim izborima 1996. godine osvojila 43,67% glasova, kao i koalicija formirana na općinskim izborima 1997. godine. HDZ je 1996. godine imala 11,05%, a 1997. godine 12,05% glasova. Srpski nacionalni blok (SDS i SRS) imali su 1996. godine 17,76%, a 1997. godine 14,39% glasova. Što se tiče opozicionih stranaka – združena lista (u kojoj je bila i SDP) osvojila je 1996. godine 6,7% glasova, s tim da opozicione stranke iz RS nisu učestvovale na izborima ni 1996. niti 1997. godine. Ukupan broj glasača 1996. godine iznosio je 1.740.367, a 1997. godine 1.444.237, što znači da je broj lica koja nisu glasala 104.000 (92.000 u FBiH i 12.000 u RS). Analizu ovih izbora uradila je grupa profesora Fakulteta političkih nauka u Sarajevu. Opširno o tome, Nijaz Musabegović, Jelenka Vočkić–Avdagić i Asad Nuhanović: Izbori 1997., Sarajevo, 1998.

42 Asad Nuhanović: Fenomen javnosti, Promocult, Sarajevo, 1998., str. 239.

43 "Dnevni avaz", 17. 11. 2000., str. 3.

44 "Oslobođenje", 18. 11. 2000., str. 5.

45 „Slobodna Dalmacija", 14. 11. 2000.

46 "Dnevni avaz", 17. 11. 2000., str. 9.

moguće prelazno rješenje, moguće je utemeljenje međužupanijskog vijeća u koje bi ušle županije i općine s većinskim hrvatskim stanovništvom."[47] Pored toga, na tribini, održanoj u Travniku 14. 03. 2001. godine, na temu "Ista prava za sva tri naroda – budućnost BiH", Ante Jelavić, nekadašnji član Predsjedništva BiH, rekao je: "Alijansa je muslimanski blok uz nekolicinu naših izdajnika", i upozorio prisutne na opasnost od moguće nove koalicije između Alijanse i SDA u Srednjobosanskom kantonu.[48]

Povodom povlačenja predstavnika HDZ iz zakonodavne vlasti, oglasio se i Šef misije OSCE-a u BiH, ambasador Robert Beri, koji je, s tim u vezi, rekao: "Nema te demokratije u kojoj stranke mogu izabrati koje zakone i pravila žele poštovati, a koje žele ukinuti. Jedini način modifikovanja sistema je iznutra – u demokatiji nema mjesta prijetnjama, bojkotima i povlačenju iz vlasti. Ukoliko bi toga bilo, sistem bi stalno bio zatvorenik natjecateljskih interesa povezanih s uskim političkim motivima."[49]

Kardinal Vinko Puljić također je reagovao na odluku Hrvatskog narodnog sabora o povlačenju predstavnika HDZ-a iz zakonodavne vlasti, tvrdnjom da za Hrvate u BiH rješenje nije u stvaranju hrvatske samouprave. S tim u vezi, Puljić je izjavio: "Samouprave imaju samo nacionalne manjine, a mi ne želimo biti nacionalna manjina. Zato, sada hrvatski čelnici, koji su dobili glasove naroda, a nisu u institucijama vlasti, moraju tražiti ostvarenje prava kroz institucije i ne zalagati narod kao cjelinu za ostvarenje vlastitih ciljeva".[50]

Opće izbore, održane 05. 10. 2002. godine, prvi put je organizovala država BiH. Na njima su učestvovala 62 politička subjekta sa 8.192 kandidata.[51] Od navedenog broja kandidata, koje su ponudile političke partije, njih 7.188 su dobili ovjeru da mogu nastupati na izborima bez problema, dok je iz izborne utrke eliminisano 1.004 kandidata (oni koji nisu bili registrovani u biračkim spiskovima itd.).[52] Mjesec dana prije ovog saopštenja Izborne komisije, uslove kandidature za ove opće izbore ispunjavalo je 7.535 kandidata.[53] Zbog kršenja izbornog zakona, stranke koje su na liste stavile kandidate bez njihova znanja, kažnjene su skidanjem sa stranačkih lista još po jednog kandidata bez prava zamjene.[54] Redoslijed političkih

47 "Jutarnje novine", 13. 02. 2001., str. 2.

48 "Slobodna Dalmacija", 16. 03. 2001., str. 17.

49 "Jutarnje novine", 16. 02. 2001., str. 6.

50 "Jutarnje novine", 30. 04., 01. i 02. 05. 2001., str. 2.

51 U vezi tipologije političkih stranaka na ovom prostoru možemo zaključiti da je u političkoj praksi prisutna "politička patologija". Tako je, na navedenim izborima, registrovana i politička stranka deviznih štediša. Međutim, ima različitih tipologija stranaka ideologijskom (doktrinarnom) i svjetonazorskom utemeljenju. Prema njemačkom politologu Klausu von Bymeu, koji je uveo izraz "families spiritualles" za skupine stranaka, izvršio savremenu tipologija političkih stranaka i razvrstao ih, postoje sljedeće skupine političkih stranaka: liberalne, radikalne, konzervativne, socijalističke i socijaldemokratske, kršćansko-demokratske, regionalne i etničke, radikalno-desne i ekstremne, ekološke, agrarne i komunističke. Opširno, Daniel-Louis Seiler: Političke stranke, Panliber, Osijek–Zagreb–Split, 1999., str. 27.

52 Nakon 06. jula i objave ukupnog broja registrovanih birača sa pravom glasa na općim izborima 2002. godine, iz centralnog biračkog spiska izbrisano je 4.709 birača. Navedeno prema, "Dnevni avaz", 10. 09. 2002., str. 8.

53 "Dnevni avaz", 09. 08. 2002., str. 8.

54 "Oslobođenje", 26. 07. 2002, str. 3. Izborna komisija je nakon provjere prispjelih podataka

partija, koalicija i nezavisnih kandidata na glasačkim listićima utvrđen je javnim izvlačenjem.[55]

U toku predizborne kampanje, ispoljavane su brojne međustranačke optužbe. S tim u vezi, visoki predstavnik Pedi Ešdaun, je izjavio: "Način na koji su započele predizbornu kampanju mnoge stranke u BiH, misleći da nanose štetu svojim oponentima, pravu štetu donijele su institucijama sistema. Klevetanja, optužbe, inkriminacije, napadi i protivnapadi, samo će proizvesti mali odziv birača na izborima, planiranim za 5. oktobar."[56]

Početkom augusta Ivo Komšić, potpredsjednik SDP-a, suprotstavio se tezama o neravnopravnom statusu Hrvata u BiH, s čim u vezi je izjavio: "Pođete li u obilazak krajeva gdje su Hrvati većina ili imaju općinsku vlast, zaključit ćete da žive bolje nego iko u BiH, i to se može vidjeti golim okom. Svih tih palača od mramora i stakla redom su vlasnici Hrvati. Kad pogledate kafiće, male, velike tvornice, hotele, motele, noćne barove, sve je to vlasništvo Hrvata. Ovdje postoje ekskluzivne hrvatske institucije, u koje su Hrvati organizirani, i institucije države u kojima, također, sudjeluju. Mogu reći da Hrvati, koji participiraju u radu vlade, ministri ili zamjenici, nisu bili u podređenom položaju."[57]

Hrvatska seljačka stranka nastupala je s opravdanim zahtjevom, vezanim za hitno zaustavljanje iseljavanja Hrvata iz BiH. U vezi s tim, Dubravko Lovrenović, potpredsjednik HSS-a, izjavio je, na press konferenciji 25. 07. 2002. godine u Sarajevu, da će ova stranka u narednom periodu obratiti posebnu pažnju na srednju Bosnu "jer aktualni trendovi doveli su do neprestanog iseljavanja Hrvata sa tih prostora. Taj proces se mora pod hitno zaustaviti."[58]

Prije održavanja ovih općih izbora, državni sekretar SAD, Collin Powell, uputio je građanima BiH sljedeću poruku: "Vi nećete odlučivati samo o ljudima i strankama koje će vas voditi. Odlučivat ćete i o tome gdje će vas voditi. Glas za reforme unaprijedit će BiH brže i dalje na putu demokracije, slobodnog tržišta i integracija u Evropu. Ili, možete izabrati da ponovo krenete niz mračni i opasni put ka etničkoj podjeli, ekonomskoj stagnaciji i međunarodnoj izolaciji. Mi vam želimo pomoći da ostvarite puno učešće u našoj transatlantskoj zajednici. Mi nastavljamo tražiti partnere u BiH koji su spremni raditi sa nama – partnere koji dijele iste demokratske vrijednosti i jednaku, punu nade, viziju budućnosti BiH. Izbor je vaš, i on je jasan. Nemojte odbaciti napredak koji ste već ostvarili. Dajte svoj glas onima koji će nastaviti naporno raditi na demokratiji, prosperitetu i miru. Vaš glas je bitan. Molim vas, glasajte 5. oktobra."[59]

---

ovjerila obrasce za 55 političkih partija i 3 nezavisna kandidata, koji su time stekli mogućnost da učestvuju na izborima. Navedeno prema, "Oslobođenje", 06. 04. 2002., str. 8.

55 "Dnevni avaz", 25. 07. 2002., str. 8.

56 "Oslobođenje", 31. 07. 2002., str. 7.

57 Navedenu izjavu Komšić dao je za "Globus". Ista je prenijeta u "Dnevnom avazu", 09. 08. 2002., str. 7.

58 "Oslobođenje", 26. 07. 2002., str. 8.

59 "Oslobođenje", 01. 10. 2002., str. 2.

Na ovim izborima nije moglo učestvovati 300 lica koja su, u skladu s odlukama Privremene izborne komisije i Apelacione potkomisije, smijenjena ili skinuta sa stranačkih lista na općim izborima u BiH 2000. godine.[60]

Nakon završenih izbora, Dragan Čović, kandidat HDZ-a za člana Predsjedništva BiH, izjvio je: "Klajn je priznao da je rušenje nacionalnih stranaka greška SAD." [61]

Ambasada SAD pohvalila je organizaciju izbora. Proces glasanja ocijenjen je kao slobodan i fer i u skladu s demokratskim normama i procedurama, iako je odziv birača bio niži u odnosu na prethodne izbore. U saopštenju Ambasade SAD, navodi se: "Ovo su prvi bosanskohercegovački izbori od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, koji su održani bez direktnog nadzora međunarodne zajednice. Njihov uspjeh predstavlja još jedan korak na putu ka demokratiji i evropskoj integraciji.

Nakon što su prebrojani svi glasovi pristigli sa birališta u odsustvu, putem pošte, te na nepotvrđenim glasačkim listićima, Izborna komisija kompletirala je podatke o odzivu birača na opće izbore u BiH. Od ukupno 2.342.141 građana upisana u centralni birački spisak, glasalo je 1.298.827 ili 55,5%. U FBiH je od 1.324.090 registrovanih glasalo 760.462 birača ili 57,4%, a u RS od 1.018.051 registrovanih glasalo je 538.365 birača ili 52,9%.

Raspored 42 mandata u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH završen je prema sljedećem: FBiH daje 28 mandata: SDA 9; SBiH 5; SDP 5; HDZ-HD 4; DNZ 1; SPU 1; NHI 1; BOSS 1; HDU 1; RS daje 14 mandata: SDS 5; SNSD 3; PDP 2; SDA 1; SRS 1; SPRS 1; DNS 1.[62]

State Department dugo nije komentarisao rezultate ovih izbora, ali su mediji u SAD izrazili zabrinutost zbog izbornog opredjeljenja sva tri konstitutivna naroda. Tako New York Times ocjenjuje da izborni ishod predstavlja "šamar strancima koji su 1995. godine iznudili mirovni sporazum."[63]

Jedna od karakteristika ovih izbora je i ta da je dio političkih stranaka s hrvatskim predznakom formirao koaliciju (Hrvatska narodna zajednica i HKDU formirali su Hrvatski demokratski blok). Zabrinjava činjenica da je navedeni demokratski blok formiran od jednonacionalnih stranaka, što je suprotno s demokratijom. Razgovori o formiranju svehrvatske koalicije (HSS, NHI, HDU i Narodne stranke Radom za boljitak) vođeni su u rezidenciji ambasadora SAD.[64]

60 "Oslobođenje", 04. 04. 2002., str. 6.

61 "Oslobođenje", 17. 12. 2002., zadnja strana. (Žak Klajn, specijalni izaslanik Generalnog sekretara UN u BiH).

62 "Oslobođenje", 15. 10. 2002., naslovna strana. Ostali rezultati ovih izbora su sljedeći: Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH: SDA 10; Ek. blok HDU - Za boljitak 1, SDP 4; SNSD-Milorad Dodik 3; PDP 2; SDS 5; SBiH 6; Koalicija (HDZ, Demokršćani) 5; po 1: BOSS, SP-u BiH, DNZ; NHI, SPRS, SRS. Zastupnički dom parlamenta FBiH: SDA 32; SDP 15; SBiH 15; Koalicija (HDZ, HAD, HNZ) 16; BOSS 3; DNZ 2; NHI 2; SPU 2; Ek. blok HDU – Za boljitak 2; po 1: BPS, HSS, HKDU, SNSD, GDS, HSP, HPB, LDS, ProENS i Narodna skupština RS: SNSD–Milorad Dodik 19; SBiH 4; SRS 4; Penzionerska stranka 1, PDP 9; NHI 1; SDA 6; DS 1; SNS 1 SDS 26; DPS Predrag Radić 1, SDP 3; SP 3; DNS 3; SNP mr. Mirko Banjac 1, navedeno prema "Oslobođenje", 20. 10. 2002., str. 5.

63 "Oslobođenje", 10. 10. 2002., str. 6.

64 "Oslobođenje", 30. 05. 2002., str. 6. Pored toga, Marko Tadić, nekadašnji rektor Univerziteta u Mostaru, u vezi s navedenim, istakao je: "Držim da nas je malo za toliko mnogo političkih

Pored toga, povodom pokretanja procedure za ustavne promjene, male stranke Koordinacije Alijanse za promjene nisu bile u toku aktivnosti vezanih za ovu značajnu promjenu entitetskih ustava. S tim u vezi, Husein Vojniković, predsjednik Stranke penzionera je, kao predsjedavajući Alijanse rekao: "Sedam od deset stranaka, koje čine Alijansu, nemaju pojma šta lideri vodećih partija razgovaraju sa Petričem. Zbog toga smatramo da smo zapostavljeni u donošenju sudbonosnih odluka za našu državu, jer nas SDP, SBiH i NHI, koji učestvuju u ovim pregovorima, čak, ne obavještavaju šta se to dogovaraju."[65]

Upitan zašto je NHI potpisala sporazum o ustavnim promjenama, njen predsjednik izjavio je: "I sa boljim rješenjima poslije dvije do tri godine to se više ne bi dalo popraviti. Odnosno, ne bi se imalo šta popraviti, jer bi ljudi otišli iz BiH. Hrvati, zapravo, žele da imaju koliko-toliko izvjesnu situaciju i to ih stimulira na ostanak u BiH."[66]

Na općinskim izborima 2004. godine učestvovalo je 68 političkih partija, 146 nezavisnih kandidata, 18 koalicija stranaka i šest koalicija nezavisnih kandidata.[67]

RASPISIVANJE I SPROVOĐENJE REFERENDUMA 1992. GODINE

Skupština SRBiH je na zajedničkoj sjednici Vijeća građana i Vijeća opština, održanoj 24. i 25. 01. 1992. godine, donijela Odluku o raspisivanju Republičkog referenduma za utvrđivanje statusa SRBiH, koji je održan 29. 02. i 01. 03. 1992. godine.[68] Na referendumu građani SRBiH trebali su se izjasniti o pitanju: "Da li ste za suverenu i nezavisnu BiH, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?"[69] Ovim je data prilika da narodi SR BiH na neposredan način donesu odluku o tome u kakvoj državi žele da žive. Referendum je po načinu provođenja i njegovim rezultatima trebao biti garancija izraza stvarne volje građana o sudbonosnom pitanju budućnosti SRBiH. On je istovremeno dao legitimitet SRBiH u procesu njenog međunarodnog priznanja. Referendum je proveden pod međunarodnom kontrolom. Za uspješnost referenduma bilo je potrebno da glasa natpolovična, odnosno, dvotrećinska većina birača od ukupnog biračkog tijela. Rokovi za pripremu referenduma bili su kratki. Isti je proveden u stanju općeg ratnog okruženja i zimskim uvjetima. U tom cilju, Skupština SRBiH donijela je Odluku o raspisivanju referenduma i Zaključak kojim je Vlada SRBiH zadužena da osigura sve materijalne, organizacione i tehničke uvjete

stranaka. Mnoštvo stranaka ne svjedoči samo o sebi i politički pluralizam. Isto tako, uporedite li programe tih silnih hrvatskih političkih stranaka, zaključit ćete da oni, uglavnom, sliče jedni drugima kao jaje jajetu." Navedeno prema, "Oslobođenje", 18. 09. 2001., str. 2.

65 "Oslobođenje", 26. 03. 2002., str. 8.

66 "Oslobođenje", 29. 03. 2002., str. 2.

67 "Oslobođenje", 02. 10. 2004., str. 1.

68 O značenju pojma referendum (odnosno plebiscit) šire vidi, Pravna enciklopedija – tom II, Savremena administracija, Beograd, 1985., str. 1402. i Leksikon temeljnih pojmova politike, Školska knjiga, Zagreb, 1990., str. 105–106.

69 O navedenom referendumu, opširno vidi, Hilmo Pašić: Raspisivanje i sprovođenje referenduma, Sarajevo, 1992.

potrebne za pripremu i sprovođenje referenduma.[70] U vezi s tim, Vladi je dat zadatak da, u saradnji s nadležnim organima, obrazuje Organizacioni odbor za pripremu referenduma koji bi vodio promotivne i druge aktivnosti u odnosima sa javnošću, organizovao međunarodni Press-centar i ostvario saradnju s međunarodnim posmatračima. Vlada je nakon toga obrazovala Organizacioni odbor, koji se sastojao od 15 članova, za pripremu Republičkog referenduma za utvrđivanje statusa SR BiH u kojem su imenovani predstavnici Predsjedništva SRBiH, Skupštine SRBiH, Vlade SR BiH i Republičkog zavoda za javnu upravu. U okviru ovog odbora formirani su: Međunarodni press-centar, Centar za promotivne aktivnosti, Centar za saradnju sa međunarodnim posmatračima i Ured prevodilaca.[71]

Osnovni cilj preduzetih mjera bio je da se građanima SRBiH omogući da nesmetano izađu na referendum i sasvim slobodno, bez ičijeg uticaja, izraze svoju volju o utvrđivanju statusa SRBiH. Za realizaciju navedenog cilja bili su zaduženi: Republička izborna komisija, općinske izborne komisije i Glasački odbor. Ovaj referendum je prvi klasični referendum koji je sproveden u SR BiH po odredbama Ustava SRBiH i Zakona o referendumu.[72]

SRBiH, na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, a polazeći od revolucionarnih avnojevskih i ustavnih rješenja, je trajno i dobrovoljno ujedinjena u zajedničku državu SFRJ. Time su osigurani uvjeti i puna ravnopravnost SRBiH za svestrani nacionalni razvitak, za materijalni i kulturni napredak i svestrani socijalistički preobražaj.[73]

U junu 1989. godine upriličeno je prethodno izjašnjavanje građana SRBiH povodom izbora člana Predsjedništva SFRJ iz SRBiH, koje je sprovedeno po, u tu svrhu, posebno donesenim propisima. Ovo izjašnjavanje razlikuje se od referenduma, jer je ono predstavljalo samo anketu građana, čiji rezultati nisu obavezivali Skupštinu SRBiH. Međutim, odluka donesena na referendumu je obavezna.

I pored toga što je to bio prvi Republički referendum, kao jedan od oblika neposredne demokratije u SRBiH, naročito od donošenja Ustava iz 1963. godine, kasnije je veoma široko korišten u praksi prilikom donošenja značajnih odluka.

Na Referendumu je glasalo 64% glasača, od kojih je 99,7% glasalo sa "DA".[74] Ovaj rezultat značio je "ulaznicu" za priznanje BiH u UN.

70 Ova odluka i Zaključak objavljeni su u "Službenom listu SRBiH", broj 2/92.

71 Za predsjednika Organizacionog odbora imenovan je Jure Pelivan, a za zamjenika predsjednika Rusmir Mahmutčehajić.

72 Ustav SRBiH iz 1974. godine (član 152. i Amandman LXXIX, tačka 3) doslovno je preuzeo odredbe o referendumu iz Ustava SFRJ (član 146.), što znači da se raspisivanje i sprovođenje referenduma u SR BiH zasniva na istim principima koji su dati u Ustavu SFRJ. Pored toga, Ustav SR BiH (u Amandmanima LXII) predviđa i obavezno održavanje referenduma radi prethodnog izjašnjavanja građana cijele SR BiH o promjeni njenih granica. Prema ovom amandmanu, "teritorija Bosne i Hercegovine je jedinstvena i nedjeljiva. Granice republike mogu se mijenjati odlukom Skupštine SR BiH samo u skladu s voljom građana cijele Republike, izraženom njihovim prethodnim izjašnjavanjem putem referenduma, ako se za mijenjanje izjasni najmanje dvije trećine ukupnog broja birača." Bliže o tome, Hilmo Pašić: Raspisivanje i sprovođenje referenduma, Sarajevo, 1992., str. 10–11. Zakon o Referendumu donesen je 1977. godine i objavljen u "Službenom listu SRBiH" broj 29/77 i 24/91.

73 Ustav SRBiH, NIRO "Službeni list SRBiH", Sarajevo, 1985., str. 8.

74 O navedenom referendumu, opširno, Hilmo Pašić: Raspisivanje i sprovođenje referenduma,

Na insistiranje Radovana Karadžića, većina Srba bojkotovala je Referendum, a SDS je postavila barikade na putevima da bi spriječila postavljanje glasačkih kutija i ometala provođenje Referenduma na područjima pod njihovom kontrolom.[75] Pored toga, Robert Badinter, šef Arbitražne komisije EZ o Jugoslaviji, povodom održavanja Mirovne konferencije o Jugoslaviji, u Parizu, 15. 01. 1992. godine, podnio je Izvještaj lordu Karingtonu. U tačci 3 Mišljenja broj 4 – Priznanje BiH od strane EZ i zemalja članica konstatuje: "Osim toga, izvan institucionalnog okvira SR BiH, srpski narod u BiH se 10. 11.1 991. godine putem plebiscita izjasnio za zajedničku jugoslovensku državu. Skupština srpskog naroda u BiH izglasala je 21. 12. 1991. godine Rezoluciju koja se odnosi na formiranje Srpske Republike BiH u okviru Savezne države Jugoslavije, ukoliko bi muslimanske i hrvatske zajednice u BiH odlučile da promijene stav o Jugoslaviji. Dana 09. januara 1992. godine ta Skupština proglasila je nezavisnost Srpske Republike BiH (Deklaracija o proglašenju Republike Srpskog naroda BiH)."[76]

PRILOG:

اعلاننامه

Proglas austrougarske vlade prije okupacije BiH 1878. godine, u kojem se stanovništvo poziva na predaju i poštivanje austrougarske vlasti. U proglasu se obećava zaštita života, vjere, običaja i imovine, zakonska ravnopravnost svih stanovnika i upotrebe svog jezika. (Enciklopedija Jugoslavije–Separat SRBiH, Zagreb, 1983., 132).

Sarajevo, 1992.

75 Noel Malcolm: Bosna i Zapad, Zagreb–Sarajevo, 1995., str. 231.

76 Momir Stojković: Balkanski ugovorni odnosi 1876.–1996., III tom, Beograd, 1999., str. 537 i Hilmo Pašić: Raspisivanje i sprovođenje referenduma, Sarajevo, 1992.

Osman Sušić

Joško Pavković

Mr. sc. Mirela Čokić

dr. sc. Denis Bećirović, docent
Filozofski fakultet Univerziteta u Tuzli

ZASJEDANJA ZAVNOBIH-a I PRVI USTAV NARODNE REPUBLIKE BOSNE I HERCEGOVINE

Abstrakt

Na temelju objavljene i neobjavljenje arhivske građe i relevantne literature, autor, u ograničenom vremenskom okviru, analizira i prikazuje značaj zasjedanja ZAVNOBIH-a i usvajanje Ustava Narodne republike BiH.

Ključne riječi: *Ustav, ZAVNOBIH, AVNOJ, Bosna i Hercegovina, Jugoslavija, Komunistička partija Jugoslavije, suverenitet, državnost, republika i socijalizam.*

Od početka antifašističkog i oslobodilačkog rata 1941. godine bilo je vidljivo da narodnooslobodilački pokret nema namjeru sačuvati unutrašnje uređenje iz Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca/Jugoslavije. U razvijenoj fazi antifašističke borbe (1943. godina) formirana su u svim budućim republikama zemaljska antifašistička vijeća kao političke institucije koje će kasnije prerasti u institucije državne vlasti federativne Jugoslavije. Prvo zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (dalje: ZAVNOBIH) održano je 25. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu.[1] Od ovog datuma ZAVNOBIH

1 U dugoj historiji Bosne i Hercegovine nema događaja uporedivog sa ZAVNOBIH-om. Teško je pronaći dokumente, izvorno i provenijencijom bosanskohercegovačke, kojim se potvrđuje historijsko-politički individualitet Bosne i Hercegovine. Nijedna predzavnobihovska epoha ne može da pokaže takvo svjedočanstvo. Za formiranje ZAVNOBIH-a karakteristično je da ga inicira Prvo zasjedanje AVNOJ-a zaključkom da se obrazuju zemaljska vijeća u Hrvatskoj, Sloveniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Makedoniji. Istina, pretpostavke za konstituiranje ZAVNOBIH-a stvorene su u Bosni i Hercegovini. Dokumenti osnivačke skupštine definiraju ZAVNOBIH kao opće političko predstavništvo NOP-a Bosne i Hercegovine. Najvažnijim dokumentom Prvog zasjedanja ZAVNOBIH-a, Rezolucijom, izražava se opredjeljenje bosanskohercegovačkih naroda da Bosnu i Hercegovinu urede kako to odgovara njihovoj političkoj volji i interesima. Historijska filozofija ZAVNOBIH-a izražena je stavom da Bosna i Hercegovina nije ni srpska, ni bošnjačka, ni hrvatska, već i srpska i bošnjačka i hrvatska. Dokumente ZAVNOBIH-a prožima historijska svijest koja određuje identitet Bosne i Hercegovine. Oni podrazumijevaju historijsku realnost da etno-konfesionalne zajednice u Bosni i Hercegovini nisu stvorile Bosnu i Hercegovinu, jer je ona od njih starija, što znači da Srbi, Bošnjaci i Hrvati nisu stvorili Bosnu i Hercegovinu, već da su oni u njoj nastali i oblikovali se kao posebni etnosi. Državno konstituiranje Bosne i Hercegovine u Drugom svjetskom ratu bilo je izraz epohalne tekovine NOP-a, kojim je Bosni i Hercegovini vraćen status države, prekinut osvajanjem, okupacijom, diktaturom i nasiljem. ZAVNOBIH je bio izraz stalnog napredovanja bosankohercegovačkih naroda u borbi protiv stranog okupatora. Na ovom zasjedanju potvrđena je vojna moć, ali i politička zrelost ZAVNOBIH-a da svoje ciljeve izrazi u formi državotvornih odluka. Stoga je ZAVNOBIH događaj najvišeg ranga, događaj koji je promijenio smjer historije i na historijsku pozornicu izveo nove društvene snage i političke ideje. Vidi: Enver Redžić, Od ZAVNOBIH-a do – i poslije Dejtona, u: ZAVNOBIH – Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, Zbornik radova sa istoimenog skupa, održanog u Sanskom Mostu 1. jula 1999. godine, Sarajevo, 2002., 17–25.

je odlučivao kao najviši organ vlasti Bosne i Hercegovine kao ravnopravne federalne jedinice. Tako je Bosna i Hercegovina, nakon 480 godina, egzistirajući pod stranim carevinama i kraljevinama, obnovila svoju državnost na Prvom zasjedanju ZAVNOBIH-a. Na spomenutom zasjedanju je izabrana i delegacija Bosne i Hercegovine, koja je na Drugom zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (dalje: AVNOJ) 29. novembra 1943. godine ravnopravno sa drugim republičkim delegacijama učestvovala u stvaranju federativne strukture i organizacije vlasti u Jugoslaviji.[2] Tom prilikom potvrđeno je da će se Jugoslavija sastojati od šest ravnopravnih federalnih jedinica koje će imati status države. AVNOJ je, pored ostalog, definirao da građani suverena prava ostvaruju u federalnim jedinicama koje imaju pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja.[3]

Državnost Bosne i Hercegovine u ustavno-pravnom smislu uokvirena je na Drugom zasjedanju ZAVNOBIH-a, održanom u Sanskom Mostu od 30. juna do 2. jula 1944. godine. Na ovom zasjedanju ZAVNOBIH se proglasio za najviše zakonodavno i izvršno tijelo federalne Bosne i Hercegovine. Tada se definitivno uspostavlja nova državna struktura Bosne i Hercegovine, a vijećnici ZAVNOBIH-a usvajaju i „Deklaraciju o pravima građana Bosne i Hercegovine“, koja je sadržavala najviše standarde ljudskih prava. Ova deklaracija je, između ostalog, garantirala: ravnopravnost muškarca i žene; slobodu vjeroispovijesti i savjesti; ravnopravnost svih vjeroispovijesti; ličnu i imovinsku sigurnost; slobodu zbora, udruživanja i štampe; pravo privatnog vlasništva; itd.[4]

---

2 Opšir. o odlukama i značaju Prvog zasjedanja ZAVNOBIH-a (25.11.1943.) za obnovu državnosti Bosne i Hercegovine vidi u: Drago Borovčanin, Izgradnja bosansko–hercegovačke državnosti u uslovima NOR-a, Sarajevo, 1979., 169–175; Enver Redžić, Pogledi iz antiistorije, Sarajevo, 2001., 196–206; Enver Redžić, Bosna i Hercegovina u Drugom svjetskom ratu, Sarajevo, 1998., 428–434; Mustafa Imamović, Historija države i prava Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001., 336–337; Omer Ibrahimagić, Suad Kurtćehajić, Politički sistem Bosne i Hercegovine, knjiga II, Sarajevo, 2002., 72–86; Enver Redžić, Sto godina muslimanske politike u tezama i kontroverzama istorijske nauke, Sarajevo, 2000., 155–166; Omer Ibrahimagić, Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka, Sarajevo, 2001., 46–49; Zvonko Mijan, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, Zagreb, 2006., 26; Istorija Saveza komunista Bosne i Hercegovine, knjiga I, Sarajevo, 1990., 299–302; Šaćir Filandra, Bošnjačka politika u XX. stoljeću, Sarajevo, 1998., 185–187; Sead Dizdarević, Ustavno pravo, Tešanj, 2007., 35; Mehmedalija Bojić, Historija Bosne i Bošnjaka, Sarajevo, 2001., 222–224; Safet Bandžović, Titov odnos prema izgradnji bosanskohercegovačke državnosti (1943.–1945.), u: Tito i Bosna i Hercegovina, Zbornik radova sa Regionalnog naučnog skupa održanog u Sarajevu 18. novembra 2006. godine, Sarajevo, 2006., 108–109.

3 Opšir. o radu i odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a (29.11.1943.) vidi u: Slobodan Nešović, Branko Petranović, AVNOJ i revolucija. Tematska zbirka dokumenata 1941.–1945. Beograd, 1983., 449–453; Slobodan Nešović, Temelji nove Jugoslavije, Beograd, 1973., 109–117; Ferdo Čulinović, Državnopravni razvitak Jugoslavije, Zagreb, 1963., 273–292; Branko Petranović, Čedomir Štrbac, Istorija socijalističke Jugoslavije, knjiga I, Beograd, 1977., 23–26; Branko Petranović, Momčilo Zečević, Jugoslovenski federalizam. Ideje i stvarnost. Tematska zbirka dokumenata, knjiga II, Beograd, 1987., 7–17; Avdo Sućeska, Historija države i prava naroda SFRJ, Sarajevo, 1974., 261–265.

4 Nakon što je na Prvom zasjedanju ZAVNOBIH-a obnovljena državnost Bosne i Hercegovine, na Drugom zasjedanju ZAVNOBIH-a definirana je unutrašnja sadržina odnosa u novoj državi. Na ovom zasjedanju je određena ustavnopravna i politička definicija odnosa koji će vladati u toj novoj državi koja se zvala Federalna republika Bosna i Hercegovina. Navedena definicija bila je izražena u Deklaraciji o pravima građana Bosne i Hercegovine. Stoga Drugo zasjeda-

Zaokruživanje državne strukture Federalne Bosne i Hercegovine izvršeno je na Trećem zasjedanju ZAVNOBIH-a, održanom u Sarajevu od 26. do 28. aprila 1945. godine. Pored prihvatanja Odluke o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBIH-a između dva zasjedanja, odlučeno je da se ZAVNOBIH konstituira u Privremenu Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine. Također, donesen je i Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine, koja je definirana kao vrhovni izvršni i naredbodavni organ državne vlasti Bosne i Hercegovine.[5]

Jugoslavija, a posebno Bosna i Hercegovina kao njen sastavni federalni dio, dočekala je kraj Drugog svjetskog rata potpuno razorena i devastirana. Osim strašnih posljedica, manifestiranih u vidu ogromnih ljudskih i materijalnih gubitaka, nova država se morala suočiti i sa nestabilnim unutrašnjo-političkim prilikama u zemlji. Iako je Komunistička partija Jugoslavije (dalje: KPJ) izišla iz rata kao pobjednik, propagirajući politiku međunacionalnog pomirenja i bratstva i jedinstva, na terenu se u prvim poslijeratnim godinama osjećala atmosfera međunacionalnog nepovjerenja. To je naročito bilo izraženo u udaljenim i teže pristupačnim planinskim mjestima, u kojima su još uvijek djelovale poražene vojne formacije (četnici, ustaše...). One su dodatno podgrijavale strah i nesigurnost kod stanovništva, napadajući i ubijajući predstavnike vlasti, te vršeći razne oblike ekonomskih sabotaža. Njihova aktivnost bila je usmjerena na rušenje komunikacija, ubitstva odbornika,

nje ZAVNOBIH-a nije samo nastavak života i rada novonastale države Bosne i Hercegovine, nego i izraz razvijene političke i demokratske svijesti da se Bosna i Hercegovina uredi kao moderna demokratska država. Nema sumnje da je riječ o pozitivnom nastojanju da se unutarnji odnosi u njoj temelje na visokim dostignućima demokratske misli i prakse onog vremena. Upravo činjenica da ona predstavlja izraz ondašnjeg političkog i pravnog duha, koji je nosio antifašističke snage u Bosni i Hercegovini, može se konstatirati da ona predstavlja nesumnjivi i originalni dokument tog pravnog i političkog mišljenja. Principi Deklaracije o pravima građana Bosne i Hercegovine bili su sadržani i u Prvom ustavu Narodne republike Bosne i Hercegovine. Opšir. ZAVNOBIH – dokumenti 1943.–1944., knjiga I, Sarajevo, 1968., Usvajanje Odluke o konstituisanju ZAVNOBIH-a u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Bosne i Hercegovine; Usvajanje Deklaracije ZAVNOBIH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine, 232–234; Muhamed Filipović, Deklaracija ZAVNOBIH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine kao povijesni dokument i kao politički program, u: ZAVNOBIH – Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, Zbornik radova sa istoimenog skupa održanog u Sanskom Mostu 1. jula 1999. godine, Sarajevo, 2002., 17–31; Hamdija Ćemerlić, Normativna djelatnost organa narodne vlasti u Bosni i Hercegovini u toku narodnooslobodilačke borbe, u: AVNOJ i narodnooslobodilačka borba u Bosni i Hercegovini (1942.–1943.), Naučni skup održan u Sarajevu 22. i 23. novembra 1973. godine, Beograd, 1974., 553–555.

5 Na Trećem zasjedanju ZAVNOBIH-a je analiziran razvoj narodnooslobodilačkog pokreta, kao i dotadašnji pređeni put u izgradnji bosanskohercegovačke državnosti.Vijećnici ZAVNOBIH-a su konstatirali da su odluke donesene na Drugom zasjedanju ZAVNOBIH-a imale ogroman značaj za dalji razvoj i jačanje NOP-a u Bosni i Hercegovini. Nakon analize političke situacije u svijetu i zemlji, na Trećem zasjedanju ZAVNOBIH-a donesene su sljedeće odluke i zakoni: 1. Odluka o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBIH-a od Drugog do Trećeg zasjedanja; 2. Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o konstituiranju ZAVNOBIH-a u najviše zakonodavno i predstavničko tijelo; 3. Zakon o zakletvi narodnih poslanika Narodne skupštine Bosne i Hercegovine; 4. Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine. Vidi: Drago Borovčanin, Izgradnja bosansko–hercegovačke državnosti u uslovima NOR-a, Sarajevo, 1979., 242–247; ZAVNOBIH – dokumenti 1945., knjiga II, Sarajevo, 1968., Odluka o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBIH-a; Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o konstituisanju ZAVNOBIH-a u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Bosne i Hercegovine od 1. jula 1944. godine; Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine; 483–489.

političkih radnika, pripadnika milicije i posebno članova KPJ. Vojska i policija u prvoj poslijeratnoj godini suprotstavljale su se ovim poraženim snagama koje su još uvijek bile aktivne. Partijske organizacije u tim dijelovima teško su razvijale svoju organizacionu mrežu, a još teže mijenjale svijest i predrasude ljudi.[6]

Dodatnu složenost političkih prilika krajem rata uzrokovalo je i postojanje dva paralelna ustavno-pravna sistema. S jedne strane, sve više su jačale pozicije avnojevskih izvršnih i zakonodavnih organa vlasti, a, s druge strane, određen uticaj imala je kraljevska vlada u Londonu, koja je priznavala Skupštinu Kraljevine Jugoslavije iz 1938. godine. Pod pritiskom zapadnih saveznika, u Beogradu je 1. novembra 1944. godine potpisan sporazum između predstavnika Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije i kraljevske vlade iz Londona. Kao rezultat sporazuma, 7. marta 1945. godine formirana je jedinstvena vlada Demokratske federativne Jugoslavije, na čelu sa Josipom Brozom Titom. Nova vlada je odmah po imenovanju usvojila Deklaraciju, kojom je potvrdila spremnost da poslije oslobođenja zemlje održi slobodne izbore za Ustavotvornu skupštinu. U predizbornoj kampanji, uoči izbora koji su održani 1. novembra 1945. godine, bile su ponuđene samo dvije opcije: lista Narodnog fronta Jugoslavije (NFJ), iza koje su stajali komunisti, i lista opozicije, za koju se glasalo u kutiju bez liste. Ubjedljivu pobjedu Narodnog fronta Jugoslavije nije mogao spriječiti ni jedan broj nekomunističkih predstavnika u vladi i skupštini koji su u to vrijeme djelovali isključivo zahvaljujući pritisku zapadnih sila na Jugoslaviju. Tako je 29. novembra 1945. godine u Beogradu proglašena Deklaracija o stavaranju Federativne narodne republike Jugoslavije (dalje: FNRJ). U njoj se konstatira stvaranje republike i ukidanje monarhije, a kralju Petru II Karađorđeviću i cijeloj dinastiji Karađorđevića zabranjuje se povratak u zemlju uz lišavanje svih prava koja su im do tada pripadala.[7]

Nedugo zatim, 31. januara 1946. godine, Ustavotvorna skupština proglašava Ustav FNRJ,[8] koji je ozakonio već izgrađenu državnu strukturu na osnovu odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a. Novi ustav omogućio je državi da „daje pravac privrednom životu i razvitku putem opšteg privrednog plana, oslanjajući se na državni i zadružni privredni sektor a ostvarujući opštu kontrolu nad privatnom

6 Arhiv Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije u Beogradu, fond: Ideološka komisija, 507–VIII-II/2a-(1– 38)–K-3, Izvještaj o radu odeljenja i nekim problemima agitacije i propagande u srezu mostarskom.

7 Branko Petranović, Momčilo Zečević, Jugoslavija 1918.–1984., Zbirka dokumenata, Beograd, 1985., 566–569, 580–584 i 649–652.

8 Pod pojmom ustav (lat. constitutio, engl. constitution, franc. constitution) u savremenom i uobičajenom smislu podrazumijevamo najviši temeljni zakonski akt koji uspostavlja politički i pravni poredak i s kojim su usaglašeni svi akti i postupci javne vlasti i građana. U formalnom smislu, ustav je pisani pravni i politički dokument čija je pravna snaga veća od snage zakona. U materijalnom smislu, svaka država ima ustav kao sistem temeljnih pravila o organizaciji javnih vlasti, te statusu i pravima građana. Kompleksnost pojma ustava, ukoliko se taj pojam definiše izvan "juridičkog poimanja svijeta", određuje se kao jedno od najsloženijih pitanja pravnopolitičke teorije i zbog toga što je ustav mehanizam preko kojeg se politička pitanja *par excellence* pretvaraju u pravo. Opšir. o pojmu ustav vidi u: Pravni leksikon, Zagreb, 2007., 1707.–1709.; Leksikon temeljnih pojmova politike, Zagreb, 1990., 113–115; Politička enciklopedija, Beograd, 1975., 1113–1116; Nurko Pobrić, Ustavno pravo, Mostar, 2000., 32–38; Aleksandar Fira, Ustavno pravo, Beograd, 1976., 23–25; Sead Dedić, Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001., 45–46.

svojinom".[9] Jugoslavenski Ustav iz 1946. godine jedan je od prvih ustava usvojenih poslije Drugog svjetskog rata. Pored određenih sličnosti sa sovjetskim Ustavom iz 1936. godine, on je imao i niz specifičnosti, proizašlih iz antifašističke i oslobodilačke borbe od 1941. do 1945. godine.[10]

Ustav FNRJ bio je podijeljen na tri dijela (osnovna načela, državno uređenje i prelazne i završne odredbe) i 139 članova.[11] U članu 1. Ustava FNRJ je definirana kao savezna „država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda, koji su na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na otcjepljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj Jugoslaviji". Suverenost narodnih republika u okviru FNRJ bila je ograničena samo pravima koja su ovim ustavom dodijeljena FNRJ (član 9.), a svim građanima garantovana je jednakost pred zakonom i ravnopravnost bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest (član 21).[12] Ustavom FNRJ (član 44.) su razgraničene nadležnosti između federacije i narodnih republika. Istim članom taksativno su određene 24 nadležnosti federacije[13], dok je

9 Zasedanje Ustavotvorne skupštine (29. novembra – 1. februara), Stenografske beleške, Beograd, bez godine izdanja, 422–423.

10 Jugoslovenski ustav uticao je i na donošenje drugih ustava u istočnoevropskim komunističkim zemljama. To se u prvom redu odnosi na Ustav Albanije koji je usvojen marta 1946. godine. On je većim dijelom prihvatio odredbe jugoslovenskog ustava. Nakon Jugoslavije, svoje ustave, osim Albanije, su donijele: Bugarska 1947., Rumunija 1947., Poljska 1947., Čehoslovačka 1948., Demokratska republika Njemačka 1949. i Mađarska 1949. godine. Upor. Nurko Pobrić, Ustavno pravo, Mostar, 2000., 85; Mićo Carević, Kasim Trnka, Ustavno pravo, Sarajevo, 1989., 45.

11 Službeni list FNRJ, god. II, br. 10, 1. 2. 1946., Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 74–94.

12 Isto, 74–77.

13 Članom 44. Ustava FNRJ kao nadležnosti savezne države definirane su:
1) promena i dopuna Ustava FNRJ, staranje o njegovom izvršenju i osiguranje saglasnosti ustava republika sa Ustavom FNRJ;
2) primanje novih republika, kao i odobravanje osnivanja novih autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti;
3) razgraničenje između republika;
4) predstavljanje FNRJ u međunarodnim odnosima; međunarodni ugovori;
5) pitanje rata i mira;
6) opšte rukovodstvo i kontrola trgovinskih odnosa sa inostranstvom;
7) narodna odbrana i državna bezbednost,
8) železnički, vazdušni, rečni, pomorski saobraćaj i poslovi pomorstva opštedržavnog značaja;
9) pošta, telegraf, telefon, i radio;
10) savezno državljanstvo;
11) iseljenički i useljenički poslovi, pravni položaj stranaca;
12) opštedržavni privredni plan; statistika;
13) savezni budžet; odobrenje opštedržavnog budžeta i završnog računa; vrhovna kontrola izvršenja opštedržavnog budžeta;
14) novčani i kreditni sistem; savezni zajmovi; devizni i valutni promet; osiguranje; carine; državni monopoli;
15) patenti, žigovi, modeli, uzorci, mere, tegovi, dragoceni metali;
16) staranje o ratnim invalidima;
17) amnestija i pomilovanje po delima povrede saveznih zakona;
18) finansijska, industrijska, rudarska, građevinska, trgovačka, šumska i poljoprivredna preduzeća opštedržavnog značaja;
19) putevi, reke, kanali i luke opštedržavnog značaja;
20) kontrola sprovođenja saveznih zakona;

za ostale poslove navedeno da ih samostalno obavljaju narodne republike. Analizom ustavnih nadležnosti saveznih organa državne vlasti i organa državne uprave može se konstatirati da su najvažniji poslovi dati u nadležnost federacije, i to u formi koja je omogućavala visok stepen centralizacije.[14] Organizacija vlasti u federalnim državama, odnosno u narodnim republikama bila je propisna od člana 92 do člana 103 Ustava FNRJ. Ona je bila gotovo identična kao i savezna. Izuzetak je bila republička skupština koja je bila jednodomna, za razliku od savezne. Republičke skupštine su definirane kao vrhovni organi državne vlasti u republikama, koje vrše sve poslove i nadležnosti ukoliko ustavom republike nisu prenesena na savezni nivo. Kao najviši izvršni i upravni organi državne vlasti republika, određene su vlade narodnih republika.[15]

Proces korjenitih reformi koji je zahvatio sve republike nove Jugoslavije i usvajanje Ustava FNRJ, neminovno su uticali i na stanje u Bosni i Hercegovini i rad Narodne skupštine Bosne i Hercegovine od aprila 1945. do kraja 1946. godine**.** U tom razdoblju Narodna skupština Bosne i Hercegovine je ostvarila intenzivnu zakonodavnu aktivnost i usvojila brojne zakone kojima je pravno regulirala društvene odnose. Pri tome, posebno treba ukazati na značaj donošenja Zakona o imenu Narodne republike Bosne i Hercegovine (14. februar 1946. godine), kojim je promijenjen dotadašnji naziv Federalna republika u Narodna republika Bosna i Hercegovina. Zajedno sa ovim zakonom, u Službenom listu Bosne i Hercegovine objavljen je i Ukaz o imenovanju Vlade Narodne republike Bosne i Hercegovine. Za predsjednika Vlade izabran je Rodoljub Čolaković, a za prvog i drugog potpredsjednika Suleman Filipović i Jakov Grgurić.[16] Navedenim pravnim aktima definitivno je određen republikanski oblik vladavine u Bosni i Hercegovini .

Navedenom uobličavanju federalne jedinice Bosne i Hercegovine nedostajao je ustav kao najviši pravni akt svake države, te je u tom smislu Narodna skupština Narodne republike usvojila Zakon o Ustavotvornoj skupštini. Spomenutim aktom je propisano da se provedu izbori za Ustavotvornu skupštinu, kao i procedura za donošenje ustava. Također, određeno je da će Ustavotvorna skupština

---

21) zakonodavstvo o raspodeli prihoda na savezni budžet, budžete republika i budžete autonomnih i administrativno-teritorijalnih jedinica; o javnim zajmovima i dažbinama;

22) zakonodavstvo o uređenju sudova, o javnom tužilaštvu, o advokaturi; krivični zakonik; trgovačko, menično i čekovno pravo; pomorsko pravo, zakonodavstvo o građanskom parničnom i vanparničnom, izvršnom, stečajnom, krivičnom i opštem upravnom postupku; o ličnom stanju građana;

23) osnovno zakonodavstvo o radu, radnjama i socijalnom osiguranju; o zadrugama; o privatnom pravu;

24) donošenje opštih načela za zakonodavstvo i za rukovodstvo republika u oblasti poljoprivrede, rudarstva, šumarstva, lova i vodnih snaga; građevinarstva; privrednog poslovanja; politike cena; zdravlja i fizičke kulture; prosvete; socijalnog staranja i organizacije državne vlasti. Republike mogu same u ovim oblastima donositi svoje propise do donošenja opštih načelnih propisa od strane FNRJ.

Izvan ovih oblasti narodne republike vrše svoju vlast samostalno. Isto, 80–81.

14 Isto, 80–81.

15 Isto, 87–88.

16 Službeni list Narodne republike Bosne i Hercegovine, god. II, br. 8, 20. 2. 1946., Zakon o imenu Narodne republike Bosne i Hercegovine; Ukaz o imenovanju Vlade Narodne republike Bosne i Hercegovine, 157.

nakon izglasavanja i proglašavanja ustava nastaviti raditi kao Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine. Na tragu ovakvih rješenja održani su izbori za ovu skupštinu. Prvo zasjedanje Ustavotvorne skupštine Narodne republike Bosne i Hercegovine počelo je 11. novembra 1946. godine, tokom kojeg je ona ratificirala odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBIH-a, kao i Narodne skupštine Bosne i Hercegovine i njenog predsjedništva, donesene u periodu od 26. aprila 1945. do 11. novembra 1946. godine. Na sjednicama održanim od 28. do 31. decembra 1946. godine, tačno jedanaest mjeseci nakon usvajanja Ustava FNRJ, Ustavotvorna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine je usvojila i proglasila prvi republički ustav.[17]

Ustav Narodne republike Bosne i Hercegovine struktuiran je kao i savezni ustav od tri dijela: osnovna načela, državno uređenje, prelazne i završne odredbe. Sadržavao je 133 člana i 12 glava, koje su bile objedinjene u prva dva dijela Ustava: Narodna republika Bosna i Hercegovina (glava I); narodna vlast (glava II); osnovna prava naroda (glava III); društveno-ekonomsko uređenje (glava IV), prava i dužnosti građana (glava V); Narodna republika Bosna i Hercegovina i FNRJ (glava VI); najviši organi državne vlasti (glava VII), organi državne uprave (glava VIII); organi državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (glava IX), narodni sudovi (glava X); Javno tužilaštvo (glava XI) i odnosi između organa državne vlasti i državne uprave (glava XII). Treći dio Ustava je predstavljao sistematski jedinstvenu cjelinu koja nije bila podijeljena na glave.[18]

U prvoj glavi Ustava NR BiH je definisana kao narodna država republikanskog oblika vladavine (član 1), koja je na temelju prava na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, izrazila svoju želju da se zajedno sa drugim državama ujedini u zajedničku saveznu državu FNRJ (član 2).[19]

U drugoj glavi Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine navedeno je da sva vlast proizilazi iz naroda i pripada narodu, te da narod svoju vlast ostvaruje preko slobodno izabranih predstavničkih organa državne vlasti, počev od narodnih odbora do Narodne skupštine Narodne republike Bosne i Hercegovine (član 7). Narednim članom je određeno da građani ove organe biraju na osnovu općeg, jednakog i neposrednog izbornog prava tajnim glasanjem. Za svoj rad u organima vlasti narodni predstavnici su bili odgovorni svojim biračima. Svi organi državne vlasti u Bosni i Hercegovini bili su obavezni da se pridržavaju saveznog i republičkog ustava, te saveznih i republičkih zakona i opštih propisa viših organa državne vlasti (član 9)[20].

Među važne dijelove Ustava spada i glava III, posvećena osnovnim pravima naroda i Narodne republike Bosne i Hercegovine. Shodno odredbama saveznog ustava, rečeno je da Narodna republika Bosna i Hercegovina svoju državnu vlast vrši suvereno, prenoseći na federalni nivo samo ona prava koja su određena

17 Upor. Mustafa Imamović, Historija države i prava Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2001., 336–337; Dženana Čaušević, Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2005., 497.

18 Službeni list Narodne republike Bosne i Hercegovine, god. III, br. 1, 8. 1. 1947., Ustav Narodne republike Bosne i Hercegovine, 2–18.

19 Isto, 2.

20 Isto, 2.

Ustavom FNRJ (član 10). Iako nisu nabrojani kao u dokumentima ZAVNOBIH-a, svi narodi su proglašeni ravnopravnim (član 11), dok je nacionalnim manjinama garantirano pravo na zaštitu svog razvitka i slobodnog korištenja njihovog jezika (član 14). S ciljem izbjegavanja nejasnoća u vezi s granicama Narodne republike Bosne i Hercegovine navedeno je da se granice ne mogu mijenjati bez njenog pristanka (član 13)[21].

Društveno-ekonomske odredbe Ustava sadržane su u glavi IV. Ustav je predvidio tri oblika svojine: državnu, zadružnu i privatnu. Sva rudna i druga bogatstva u unutrašnjosti zemlje, vode, izvori prirodne snage, sredstva vazdušnog i željezničkog saobraćaja, pošta, telegraf, telefon i radio proglašena su općenarodnom imovinom. Pod kontrolom države obuhvaćena su i sredstva za proizvodnju, kao i spoljna trgovina (član 15). Ustavotvorac je propisao da država daje pravac privrednom životu zemlje putem općeg privrednog plana. Pri tome, država je imala pravo da se oslanja na državni i zadružni privredni sektor, te da ostvaruje opću kontrolu nad privatnim sektorom privrede (član 16). Općenarodna imovina je formulirana kao glavni oslonac države, koji stoji pod posebnom pažnjom države (član 17). Iako je privatna svojina garantirana, Ustav je propisao da se ista može ograničiti ili eksproprisati ako je to potrebno za ostvarenje općeg interesa. Uz to je stojalo da se zakonom mogu nacionalizirati pojedine privredne grane ili preduzeća ako to traži opći interes (član 19) U pogledu vlasništva nad zemljom rečeno je da ona pripada onima koji je obrađuju. Također, navedena je zabrana privatnim licima da raspolažu velikim zemljišnim posjedima po bilo kom osnovu (član 20).[22]

Reguliranje ljudskih prava građana u Narodnoj republici Bosni i Hercegovini obrađeno je u glavi V. U odnosu na druge glave Ustava, prava i dužnosti građana obrađena su uglavnom jasno, koherentno i opširno (od 22. do 44. člana). Svim građanima NRBiH garantirana je ravnopravnost i jednakost pred zakonom, te pravo da sa navršenih 18 godina mogu birati i biti birani u organe državne vlasti. Osim spomenutog, u ovoj glavi je definirana: ravnopravnost muškarca i žene; sloboda savjesti i vjeroispovijesti; zaštita braka i porodice od strane države; sloboda štampe, govora, udruživanja, zborova i javnih manifestacija; zaštita ličnosti građana; nepovredivost stana; prava ratnih invalida i djece palih boraca; državna briga o zdravstvenoj zaštiti građana; sloboda umjetničkog i naučnog rada, zaštita autorskih prava, itd.[23]

U glavi VI propisane su nadležnosti i regulirani odnosi Narodne republike Bosne i Hercegovine sa FNRJ (od 45. do 52. člana). Ustav je odredio da Bosna i

21 U vrijeme donošenja Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine, nova vlast je bila svjesna teških posljedica koje su uzrokovali masovni zločini tokom Drugog svjetskog rata. Želeći ublažiti posljedice rata i onemogućiti širenje međunacionalne mržnje, u članu 13 Ustava je stojalo: "Protivan je Ustavu Narodne Republike Bosne i Hercegovine svaki akt koji je na njenoj teritoriji uperen protiv suverenosti, ravnopravnosti i nacionalne slobode naroda Bosne i Hercegovine bez razlike narodnosti i vjeroispovijesti, kao i ostalih naroda Jugoslavije i ostalih narodnih republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije." Ne treba zaboraviti da se i u članu 22 Ustava navodi: (…) Protivan je Ustavu i kažnjiv svaki akt kojim se građanima daju privilegije ili ograničavaju prava na osnovu razlike u narodnosti, rasi i vjeroispovijesti kao i svako propovijedanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i razdora." Isto, 2 i 5.

22 Isto, 3–4.

23 Isto, 5–7.

Hercegovina zajedno sa drugim republikama čini jedinstveno državno i privredno područje FNRJ. U slučaju razmimoilaženja između zakona Bosne i Hercegovine i FNRJ, prioritet imaju zakoni FNRJ.[24]

Definiranje najviših organa državne vlasti i njihovih nadležnosti propisano je u glavi VII (od 53. do 77. člana). Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine je određena kao vrhovni organ državne vlasti i predstavnik narodnog suvereniteta Bosne i Hercegovine. Ona je imala ovlasti da vrši zakonodavnu djelatnost u poslovima iz nadležnosti Bosne i Hercegovine i birali su je državljani Bosne i Hercegovine na period od četiri godine. Ustavom je propisano da Narodna skupština donosi odluke većinom glasova, a za donošenje odluka predviđena je većina od prisutnog broja poslanika. Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine je birala Prezidijum Narodne skupštine Narodne republike Bosne i Hercegovine za isti mandatni period na koji je i ona izabrana. Prezidijum se sastojao od predsjednika, tri potpredsjednika, sekretara i najviše 20 članova. Analizirajući njegove nadležnosti, može se reći da je ovaj organ predstavljao "malu skupštinu". U ingerenciji Prezidijuma bili su sljedeći poslovi: sazivanje Narodne skupštine Bosne i Hercegovine; raspisivanje izbora za Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine; tumačenje zakona; izdavanje ukaza; proglašenje izglasanih zakona; odlučivanje o pomilovanjima; dodjeljivanje priznanja i počasnih zvanja; mijenjanje, spajanje i

24 Član 46. Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine je propisao da u nadležnost najviših organa državne vlasti i državne uprave Narodne republike Bosne i Hercegovine spada:
„1) donošenje promjena i dopuna Ustava NRBiH i staranje o njegovom izvršenju;
2) odlučivanje o pristanku za izmjenu granica NRBiH;
3) administrativno-teritorijalna podjela NRBiH;
4) čuvanje državnog uređenja i prava građana; javni red i bezbjednost;
5) donošenje privrednog plana NRBiH;
6) upravljanje privredom republikanskog značaja i rukovodstvo privredom lokalnog značaja;
7) donošenje državnog budžeta NRBiH; ostvarenje i kontrola izvršenja budžeta, kao i odobrenje završnog računa NRBiH; rukovodstvo u ostvarenju budžeta narodnih odbora;
8) državljanstvo NRBiH;
9) rukovođenje sudovima NRBiH; amnestija i pomilovanje prema propisima zakona;
10) finansijska, industrijska, rudarska, građevinarska, trgovačka, šumska i poljoprivredna preduzeća republikanskog značaja;
11) putevi, rijeke, kanali i luke republikanskog značaja;
12) transport i saobraćaj republikanskog značaja;
13) zaključivanje zajmova NRBiH i odobrenje, u saglasnosti sa saveznim zakonima, republikanskih i lokalnih dažbina; utvrđivanje i odobrenje dažbina narodnih odbora;
14) utvrđivanje i odobrenje, u saglasnosti sa saveznim zakonima, republikanskih i lokalnih dažbina; utvrđivanje i odobrenje dažbina narodnih odbora;
15) kontrola nad stanjem preduzeća i ustanova opštedržavnog značaja na teritoriji NRBiH;
16) utvrđivanje republikanskog i lokalnog značaja privrednih preduzeća i ustanova iz nadležnosti NRBiH;
17) rukovodtsvo stambenim i komunalnim poslovima; stambena izgradnja; izgradnja i uređenje gradova i mjesta;
18) zakonodavstvo i rukovodstvo na osnovu opštih i načelnih propisa FNRJ, u oblasti: a) industrije, rudarstva, trgovine, poljoprivrede, šumarstva, lova i vodnih snaga; b) građevinarstva, privrednog poslovanja i politike cijena; c) zaštite narodnog zdravlja, socijalnog staranja i fizičke kulture; d) osnovne, srednje i više nastave, prosvjetnih, kulturnih i naučnih ustanova i organizacija republikanskog značaja; e) organizacije državne vlasti. Ukoliko opšta načela FNRJ nisu donesena, NRBiH donosi svoje propise samostalno;
19) dopunsko zakonodavstvo u okviru osnovnih zakona FNRJ". Isto, 7–8.

ukidanje ministarstava i komisija; određivanje preduzeća republikanskog značaja na prijedlog Vlade; raspisivanje narodnog referenduma po pitanjima iz nadležnosti Bosne i Hercegovine; potvrđivanje statuta okružnih narodnih odbora i rješavanje drugih pitanja za koja dobije ovlasti od Narodne skupštine Bosne i Hercegovine.[25]

Glavom VIII formulirani su organi državne uprave Narodne republike Bosne i Hercegovine (od 78. do 90. člana). Kao najviši izvršni i upravni organ vlasti u Bosni i Hercegovini definirana je Vlada Narodne republike Bosne i Hercegovine. Ovaj organ je imenovala i razrješavala Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine, kojoj je Vlada podnosila izvještaj o svom radu. Vlada je svoju aktivnost ostvarivala donošenjem uredbi, uputstava, naredbi i uredbi sa zakonskom snagom. Ona je imala obavezu i da usmjerava rad svojih ministarstava, komisija i komiteta. Ustavom je određeno postojanje savezno-republikanskih i republikanskih ministarstava.[26]

Organi državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica precizirani su u glavi IX (od 91. do 108. člana). Organi državne vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama su bili narodni odbori i birao ih je narod s područja određene jedinice. Oni su formulirani kao najviši organi državne vlasti u poslovima lokalnog značaja na svom području. Svaki narodni odbor donosi statut uz saglasnost višeg odbora, kojim se definiraju pitanja unutrašnjeg uređenja i poslovanja narodnog odbora. Izvršni i upravni organi narodnih odbora bili su izvršni odbori. Njihov zadatak je bio da izvršavaju odluke, naredbe, uputstva i rješenja svog narodnog odbora, kao i uredbe, pravilnike, uputstva i rješenja viših organa državne vlasti. U okviru izvršnih odbora bilo je određeno postojanje odjeljenja na čijem čelu su stojali članovi izvršnog odbora u svojstvu povjerenika za pojedine grane uprave.[27]

Ustavno reguliranje sudske vlasti definirano je u glavi X (od 109. do 117. člana). Kao organi pravosuđa navedeni su: Vrhovni sud Narodne republike Bosne i Hercegovine; okružni i sreski odbori. Viši sudovi imali su u granicama zakona pravo nadzora nad nižim sudovima. Vrhovni sud Narodne republike Bosne i Hercegovine je određen kao organ koji ocjenjuje pravosnažnost svih odluka sudova u Narodnoj republici Bosni i Hercegovini, ukoliko to u pogledu primjene saveznih zakona ne vrši Vrhovni sud FNRJ. Usto je rečeno da sudovi izriču pravdu u ime naroda, te da su u izricanju pravde nezavisni.[28]

Glava XI (od 118. do 121. člana) je propisivala zadatke i funkciju Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine. Javni tužilac FNRJ je vršio neposredno ili preko Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine nadzor nad pravilnim ispunjavanjem zakona od strane ministarstava i ostalih njima podređenih upravnih organa i ustanova Narodne republike Bosne i Hercegovine, kao i od strane

25 Isto, 9–11.

26 U članu 87. Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine je stojalo: „Savezno-republikanska ministarstva su: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo finansija, Ministarstvo trgovine i snabdijevanja, Ministarstvo industrije i rudarstva, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo šumarstva, Ministarstvo građevina i Ministarstvo rada. Republikanska ministarstva su: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo narodnog zdravlja i socijalnog staranja i Ministarstvo komunalnih poslova. Isto, 13.

27 Isto, 13–15.

28 Isto, 15–16.

službenih lica i svih građana. Imenovanje Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine i njegovog zamjenika bilo je u nadležnosti Javnog tužioca FNRJ, dok je imenovanje javnih tužioca u okruzima, gradovima i srezovima Narodne republike Bosne i Hercegovine propisano kao nadležnost Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ.[29]

Odnosi između organa državne vlasti i državne uprave regulirani su glavom XII (od 122. do 131. člana). U odredbama ove glave je propisano da se odnosi između organa državne vlasti i organa državne uprave Narodne republike Bosne i Hercegovine zasnivaju na pravima i dužnostima definiranim u Ustavu FNRJ, Ustavu Narodne republike Bosne i Hercegovine, zakonima i drugim propisima. Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine je imala ingerencije da izdaje opće smjernice, ukazuje pomoć i vrši opći nadzor nad radom svih nižih narodnih odbora na njihovoj teritoriji. Vlada Narodne republike Bosne i Hercegovine i viši izvršni odbori su bili određeni za utvrđivanje pravca upravne politike, ukazivanje pomoći i vršenje nadzora nad radom nižih izvršnih odbora.[30]

U prelaznim i završnim odredbama Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine određeno je da sa danom stupanja na snagu navedenog ustava prestaju važiti svi zakoni i drugi pravni propisi koji su u suprotnosti sa odredbama ovog ustava.[31]

Primjena Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine je započela u vrijeme kada su se u Bosni i Hercegovini odvijali turbulentni društveno-ekonomski i politički procesi. Zbog toga se može konstatirati da je vrijeme važenja prvog Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine jedno od najdinamičnijih razdoblja u razvoju Bosne i Hercegovine. Nakon završetka Drugog svjetskog rata, u kojem je Bosna i Hercegovina pretrpjela ogromne materijalne i ljudske žrtave, cijela zemlja se našla pred velikim izazovima. Dodatne probleme stvarale su nepovoljne unutrašnjo-političke prilike, kao i nizak nivo razvoja uopće. U takvim uslovima može se, jednim dijelom, objasniti da je država izlaz iz takvog stanja tražila u konceptu revolucionarnog etatizma. Nova vlast je smatrala da će koncentracija vlasti u rukama državnih organa na saveznom i republičkom nivou doprinijeti bržem prevladavanja postratnih ekonomskih i političkih teškoća. Zbog toga su Ustavom Narodne republike Bosne i Hercegovine propisana rješenja koja su omogućila republičkim i saveznim organima da odlučujuće i usmjeravajuće određuju glavne pravce privrednog i društvenog razvoja.

29 Isto, 16.
30 Isto, 17–18.
31 Isto, 18.

ZAKLJUČNE NAPOMENE

Historijske i pravne pretpostavke za donošenje Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine (31. 12. 1946. godine) predstavljale su odluke Prvog, Drugog i Trećeg zasjedanja ZAVNOBIH-a. Pri tome, posebno treba apostrofirati važnost Prvog zasjedanja ZAVNOBIH-a kao historijskog događaja, na kojem su predstavnici svih bosanskohercegovačkih naroda udarili temelje novovjekovne državnosti Bosne i Hercegovine. Održavanjem ZAVNOBIH-a narodi Bosne i Hercegovine kreirali su zajedničkim snagama tokom oslobodilačkog rata svoju federalnu jedinicu, koja je političkom voljom njenih delegata na Drugom zasjedanju AVNOJ-a postala dio Demokratske federativne Jugoslavije. Usvajanjem prvog Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine nakon završetka Drugog svjetskog rata, Bosna i Hercegovina je najvišim pravnim aktom definirala svoju unutrašnju organizaciju, u skladu sa tadašnjim političkim i ekonomskim prilikama. Ona je definirana kao narodna država republikanskog oblika koja je imala suverena prava i državnost. Donošenjem Ustava, Narodna republika Bosna i Hercegovina je dovršila izgradnju bosanskohercegovačke državnosti, te se može konstatirati da od 31.12.1946. godine ona egzistira i funkcionira kao državna organizacija. Ona je imala niz obilježja države: granice, unutrašnju organizaciju vlasti, ustav, zakone, itd. Usto, Bosna i Hercegovina je imala i neke tradicionalne karakteristike državnosti, kao što su zastava, grb, himna i glavni grad. Pri tome, ne smije se izgubiti iz vida i činjenica da je Bosna i Hercegovina voljom svojih predstavnika bila u sastavu zajedničke države – Jugoslavije. Suverenitet i državnost Narodne republike Bosne i Hercegovine bio je ograničen suverenitetom savezne države. Riječ je o suverenim pravima koje je Narodna republika Bosna i Hercegovina prenijela na FNRJ, s obzirom da je bila integralni dio jedinstvenog društveno-ekonomskog i političkog sistema avnojevske Jugoslavije.

Dr. sc. Omer Hamzić
Općina Gračanica

POČECI POLITIČKOG ORGANIZOVANJA I REZULTATI IZBORA ZA USTAVOTVORNU SKUPŠTINU KRALJEVINE SHS NA TUZLANSKOM OKRUGU

Abstrakt

U prvom dijelu ovog rada izložen je pregled razvoja političke situacije na Tuzlanskom okrugu neposredno pred izbore i u izborima za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS, 28. 11. 1920. godine. U drugom dijelu data je detaljna analiza kandidatskih listi svih 11 političkih stranaka i grupacija, koje su nastupile u izborima, sa glavnim podacima o vodećim političkim ličnostima na Tuzlanskom okrugu, a u trećem dijelu – analiza rezultata izbora po strankama i pojedinim kotarskim područjima. Pokazalo se da je politička konfiguracija i na ovom području, kao i u čitavoj Bosni i Hercegovini, ostala utemeljena na nacionalnom principu. To će biti trajna politička odrednica – koja će odrediti sudbinu ove zemlje do danas.

***Ključne riječi**: Tuzlanski okrug, izbori, Ustavotvorna skupština, političko organizovanje.*

O TERITORIJI I STANOVNIŠTVU

U periodu od završetka Prvog svjetskog rata i proglašenja ujedinjenja, 1. 12. 1918. godine, pa do izbora prvog parlamenta novoosnovanog Kraljevstva SHS (Konstituanta), izvršeno je stranačko-političko okupljanje i organizovanje političkog života u Bosni i Hercegovini, čije će se konture zadržati sve do početka Drugog svjetskog rata i raspada prve jugoslovenske države.

Industrijsko naslijeđe iz perioda austrougarske uprave, strategijski položaj, prirodna bogatstva i relativno dobre komunikacije, učinili su da Tuzla i tuzlanski bazen između dva svjetska rata postanu kičma bosanskohercegovačke industrije. Stoga nije čudo što su od samog početka političke stranke sa sjedištem u Beogradu i Zagrebu, kako vladajuće, tako i opozicione, nastojale ostvariti dominaciju na Tuzlanskom okrugu, kao najmnogoljudnijem, među šest okruga u Bosni i Hercegovini. Paralelno s tim, i bosanski Muslimani traže svoju političku identifikaciju u Bosni i Hercegovini i svoje mjesto u novoj državi. U tim procesima brzo se diferenciraju centralistički orijentisane političke grupacije na srpskoj, federalističke na hrvatskoj i autonomističke na muslimanskoj strani, sa različitim modalitetima rješavanja agrarnog pitanja. Osim građanskih stranaka, radnička sredina Tuzle i okoline bila je glavna baza sindikalnog pokreta i lijevo orijentisanih političkih snaga, prije svega KPJ i njenog revolucionarnog djelovanja.

Za razumijevanje političkih odnosa, pregrupisavanja i konfrontacija u navedenom periodu, od bitnog značaja su podaci o vjerskoj, odnosno nacionalnoj strukturi stanovništva, samim tim i punoljetnih građana koji su učestvovali u po-

litičkom životu na Tuzlanskom okrugu.[1] U tom smislu, ova analiza, osim izborne statistike, temelji se na demografskim podacima iz popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini 1910. godine. Po tom popisu, na okrugu Tuzla bilo je ukupno 425.496 stanovnika (bez vojništva), što je činilo 22,41% stanovništva Bosne i Hercegovine. Od toga je bilo 41,75% muslimana, 43,05% pravoslavnih, 14,28% katolika, 0,37% jevreja itd. Najmnogoljudniji je bio kotar Tuzla, sa 16,3% od ukupnog broja stanovnika Okruga, potom slijedi Bijeljina sa 13,63%, Brčko sa 13,58% itd. Muslimansko stanovništvo činilo je apsolutnu većinu (preko 50%) u Tuzlanskom (65,90%), Kladanjskom (59,50%), Gračaničkom (58,05%) i relativnu u Srebreničkom (49,40%), pravoslavno stanovništvo činilo je apsolutnu većinu u Bijeljinskom (70,55%), Vlaseničkom (64,30%), Zvorničkom (54,70%), Maglajskom (53,54%) i relativnu u Gradačačkom (35,82%), a katoličko samo relativnu većinu u Brčanskom kotaru (38,94%).[2]

POČECI POLITIČKOG ORGANIZOVANJA

Stranačko-političko organizovanje slijedilo je, uglavnom, specifične, mahom suprotstavljene interese pojedinih nacionalnih skupina u zemlji. Po tom principu počelo je političko okupljanje uglednih ljudi u Tuzli i njenoj okolini. Iz tih krugova formiraju se prvi stranački odbori i grupe aktivista i agitatora pojedinih političkih opcija. U izvještaju Okružne oblasti Tuzla, koji je 7. 5. 1919. godine proslijeđen Zemaljskoj vladi u Sarajevo, piše da je poslije prevrata i „vaspostavljanja redovnih vlasti“ narod počeo misliti i na politiku. Mjesto vjerskih, postepeno su se počeli isticati i politički principi i razlike. Primjetno je bilo političko buđenje naroda, agitatori pojedinih političkih stranaka već su bili na terenu. Međutim, još se nisu držale političke skupštine vodećih stranaka, osim manjih socijalističkih zborovanja u Tuzli i Kreki. Od svih političkih stranaka, u to vrijeme Socijalistička je bila najagilnija, „ali zbog svojih ideja koje se nisu slagale sa interesima države, režim je ometao njenu aktivnost[3]

Političko organizovanje muslimana počelo je u decembru 1918. godine, kada je organizovan “Tuzlanski akcioni odbor”, na čijem je čelu bio Muftija Ibrahim ef. Maglajlić, koji je oko sebe okupio više istomišljenika, uglednih ljudi iz Tuzle i okolnih gradova. Iz tog kruga regrutovat će se prvi aktivisti JMO i nosioci ideje autonomije i federalizma. Nosioci političkog organizovanja Srba bili su srpski trgovci sa područja Tuzlanskog okruga, koji su nastojali da ostvare čvršće veze sa Beogradom i da se što prije uključe u politički život zemlje. Oni su priželjkivali direktno pripojenje Bosne i Hercegovine Srbiji. Počeci političkog organizovanja

1 Okrug Tuzla prostirao se na površini od 8.918 kvadratnih kilometara. Prirodno-geografske granice tog prostora „obilježila“ je rijeka Sava (sa sjeverne strane, od ušća Bosne do ušća Drine), na istoku rijeka Drina (od Žepe do ušća u Savu), s južne strane planina Javor i rijeka Krivaja do ušća u Bosnu, a sa zapadne rijeka Bosna (od ušća Krivaje do ušća u Bosnu). Unutar tih granica organizovano je 10 kotarskih područja, 13 gradskih i 503 seoske općine, te preko 1.500 naselja, sa 71.108 kuća.

2 Broj i struktura stanovnika na Tuzlanskom okrugu prema popisu iz 1910. godine, Rezultati popisa žiteljstva od 10. oktobra 1910. godine.

3 ZVS 4381/2, 1919., prezidijal, Izvještaj Okružne oblasti Tuzla upućen Zemaljskoj vladi Sarajevo 7. 5. 1919. pod br. 529.

Hrvata u Tuzli vezuju se za nekoliko uglednih imena, koji će kasnije podržavati Hrvatsku pučku i Hrvatsku težačku, a potom i HRSS. [4]

Političke stranke socijalističke i komunističke orijentacije, poslije Sarajeva imale su u Tuzli najjaču podršku. Njihovu bazu činilo je 5–6 hiljada radnika tuzlanskog industrijskog bazena i 500–600 zanatlija u Tuzli. Najviše ih je radilo u državnim preduzećima, rudnicima Kreka i Bukinje i Solani (oko 2.000 radnika), zatim u fabrikama u Lukavcu, drvnoj industriji u Živinicama i Petrovom Selu, te na sječi šume pod Konjuhom i na Ozrenu, privatnim rudnicima u Litvi, Fabrici špirita, pivari, ciglanama u Kreki i Slavinovićima (oko 2.000 do 2.500 radnika).5 Početkom 1919. godine Mjesna organizacija Socijaldemokratske stranke u Tuzli imala je oko 850 članova i bila treća po snazi u Bosni i Hercegovini, iza sarajevske i banjalučke. 6 Nakon Prvog kongresa (ujedinjenja) i formiranja Socijalističke radničke partije Jugoslavije (komunista), 17. 10. 1919. godine, obnovljen je rad Mjesne organizacije SRPJ (k) u Tuzli, ali je njena aktivnost pojačana tek poslije Vukovarskog kongresa, naročito na selu.7

PRIPREME ZA IZBORE

Prema Odluci Privremenog narodnog predstavništva, izbori za Ustavotvornu skupštinu trebalo je da se održe šest mjeseci nakon prvog saziva tog najvišeg privremenog predstavničkog tijela zemlje. Tek dvije godine nakon isteka tog roka stekli su se uslovi za održavanje izbora, koji su, napokon, zakazani i održani 28. 11. 1920. godine.

Sa svojim kandidatskim listama na Tuzlanskom okrugu istupilo je svih 11 političkih stranaka i političkih grupacija u Bosni i Hercegovini (od ukupno 22 na nivou zemlje).

Aktivisti *Radikalne stranke* najviše su računali na podršku seljaka, pa je na njihovim listama u Tuzlanskom okrugu, od ukupno 49 poslaničkih kandidata, 22 bilo iz seljačkog sloja, dok su ostali bili iz reda činovnika i trgovaca. „Srbi na okup“ bila je glavna parola ove stranke. Najveći politički protivnici Radikalima u Bosni i Hercegovini bile su *Jugoslovenska muslimanska organizacija* i *Savez težaka.* Prva je uživala gotovo bezrezervnu podršku Muslimana, dok je druga optuživana od Radikala da razbija političko jedinstvo Srba u BiH. *Demokratska stranka* je tek u oktobru 1920. godine počela predizborne aktivnosti u Bosni i Hercegovini. Tokom izborne kampanje, najoštrije su reagovali na zahtjeve JMO za autonomnim uređenjem Bosne i Hercegovine. Uoči samih izbora počeli su gubiti pristalice u srpskom narodu, zato što su u sporazumu sa Radikalima podržali izmjenu Uredbe o beglucima, kojom se beglučki posjed izuzimao iz kompleksa agrarne reforme, što je naišlo na oštro reagovanje srpskih seljaka. Osuđujući takav postupak

4 Dragiša Trifković, O stranačkim političkim grupama u Tuzli, *Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji I,* Tuzla 1979., 419.

5 Milan Gavrić, Osvrt na privredne i političke prilike u Tuzli od 1918. do 1941. godine, *Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji I,* Tuzla 1979., 249.

6 *Glas slobode,* Sarajevo, br. 4 i 6/1918.

7 Dževad Pašić, Tonči Grbelja, Mehmed Omerdić, Stanoje Nikolić, KPJ i radnički pokret u Tuzli između dva svjetska rata, *Prilozi za istoriju KPJ/SKJ Tuzla,* Tuzla 1986., 63.

demokratsko-radikalske vlade, sredinom juna 1920. godine, *Težačka organizacija* prerasta u političku stranku i pod nazivom *Savez težaka* istupa sa još radikalnijim zahtjevima za rješavanje agrarnog pitanja u korist srpskih kmetova, te stiče veliku popularnost u srpskom narodnom korpusu.[8] *Jugoslovenska muslimanska organizacija* je bila jedina regionalna stranka u Kraljevini SHS, koja je društvenu podršku tražila isključivo u najširim slojevima muslimanskog stanovništva u BiH. Iako je podržavala monarhiju sa dinastijom Karađorđevića, nije odustajala od zahtjeva za autonomiju pokrajina prema geografskom, a ne plemenskom principu.[9] Na Tuzlanskom okrugu najviše je istupao nosilac liste muftija tuzlanski Ibrahim ef. Maglajlić, te ostala ugledna imena sa liste iz takozvane domaće sredine. *Hrvatska težačka* i *Hrvatska pučka stranka* u ovim izborima nastupile su sa zasebnim izbornim listama, iako se tokom predizborne kampanje u više navrata ozbiljno govorilo o potrebi istupanja sa zajedničkom listom. Nosioci liste Hrvatske težačke stranke bili su iz reda profesora, advokata, župnika i težaka, među kojima ih je nekoliko iz Tuzle i njene okoline.[10] Na kandidatskoj listi Hrvatske pučke stranke, osim težaka s područja Gradačca i Brčkog, ističe se i nekoliko župnika koji su, očigledno, činili glavnu „intelektualnu snagu stranke".

Na ovim izborima nastupilo je još nekoliko građanskih stranaka marginalnog značaja, među kojima je nešto bolje prošla *Srpska narodna organizacija* (Čokorilova stranka) i politička grupacija Šerifa Arnautovića, koja je nastupala jedino u Tuzlanskom izbornom okrugu, s ciljem da JMO oduzme barem jedan do dva mandata.[11]

Komunistička partija je svoju predizbornu aktivnost usmjeravala naročito na rudarske centre u zemlji, između ostalih i na Tuzlu, gdje su i postigli najbolje rezultate. Njihovi predizborni skupovi imali su izraziti revolucionarni naboj, pa su često morali intervenirati i organi vlasti.[12] *Socijaldemokratska partija Jugoslavije*, nasuprot komunistima, svoju aktivnost razvijala je na platformi „saradnje sa buržoazijom" sa kojom je, prema njihovoj političkoj platformi, bilo moguće izgraditi pravu narodnu demokratsku državu. Njihovi rezultati u Tuzlanskom okrugu bili su minorni.

O KANDIDATSKIM LISTAMA

Prema statističkim podacima ovih izbora, na svim kandidatskim listama Tuzlanskog okruga nalazilo se 187 kandidata, od kojih je 114 ili 61,29% bilo „domaćih" (s području Okruga), 31 kandidat ili 16,66% iz Sarajeva, 20 kandidata ili 10,75% s područja Beograda i 14 kandidata ili 8,06% iz ostalih mjesta Bosne i Hercegovine.

8 Arhiv Jugoslavije (AJ) 14 – 7 – 24, Izbori za Narodnu skupštinu Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca 1920., Izborni materijal za Tuzlanski okrug.

9 Nusret Šehić, *nav. djelo*, 167.

10 Nusret Šehić, Izbori za ustavotvornu skupštinu na području Bosne i Hercegovine (28. novembar 1920.), *Prilozi Instituta za istoriju Sarajevo,* br. 25/26*,* Sarajevo 1990., 225.

11 AJ 14 – 7 – 24, Izbori za Narodnu skupštinu Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca 1920., Izborni materijal za Tuzlanski okrug.

12 Dr. Ahmed Hadžirović, Radnički pokret Tuzle i okoline 1918.–1929. godine, *Tuzla u radničkom pokretu i revoluciji I,* Tuzla 1979., 354.

Što se tiče nacionalno-konfesionalne strukture kandidata i njihovog rasporeda po kandidatskim listama, stanje je bilo sljedeće: 80 kandidata pravoslavne vjere našlo se na listama takozvanih prosrpskih stranaka (Radikalne, najvećim dijelom Demokratske i Saveza težaka, te Srpske narodne stranke – Čokorilo i Socijaldemokratske), 30 kandidata katoličke vjeroispovijesti našlo se na stranačkim listama sa hrvatskim i 60 poslaničkih kandidata islamske vjeroispovijesti na stranačkim listama sa muslimanskim predznakom. Poređenjem vjersko-nacionalne strukture poslaničkih kandidata sa strukturom stanovništva na Okrugu, može se zaključiti da je iz pravoslavnog (srpskog) korpusa dolazilo za 3,95% i iz katoličkog (hrvatskog) 3,3% više poslaničkih kandidata u odnosu na učešće tog stanovništva u ukupnom stanovništvu Okruga. Na drugoj strani, vidi se da je iz muslimanskog korpusa dolazilo za 6,75% poslaničkih kandidata manje u odnosu na učešće tog stanovništva u ukupnom broju stanovnika na Okrugu. Iz toga se može zaključiti da je politički život bio najintenzivniji u pravoslavnim (srpskim), potom u katoličkim (hrvatskim), te da je znatno zaostajao u muslimanskim sredinama. Ipak, treba imati u vidu da se znatno više pravoslavnih (Srba) i katolika (Hrvata) našlo na listama KPJ i Socijalističke stranke u odnosu na Muslimane, koji su se skoro u cjelini opredjeljivali za JMO ili druge stranke sa muslimanskim predznakom – što je i bio razlog ovom „debalansu".

Najviše poslaničkih kandidata „iz domaće sredine" (s područja Okruga) bilo je na području Tuzlanskog kotara (54 kandidata ili 43,73%), potom slijedi Brčko (19 kandidata ili 16,66%), Bijeljina (11 kandidata ili 7,63%), Zvornik (9 kandidata ili 7,89%), Gradačac sa 7, Maglaj 5, Gračanica 4, Srebrenica 3 i po 1 kandidat iz Kladnja i Vlasenice. I to mogu biti pokazatelji o izraženom interesu i intenzitetu političkog života po pojedinim kotarskim područjima.

REZULTATI IZBORA

Na biračkim spiskovima u svih šest izbornih okruga u Bosni i Hercegovini bilo je ukupno 476.237 imena, od čega je na izbore izašlo i glasalo 330.958 ili 69,51%. Jugoslavenski prosjek bio je 64,95%.[13] Na deset kotarskih područja Tuzlanskog izbornog okruga (koji je po broju stanovnika, pa i birača bio najveći u BiH) bilo je upisano 106.699 birača, od čega je na izbore izašlo i glasalo 76.305 ili 72,13%. Izlazak birača na glasanje bio je nešto veći u odnosu na prosjek Bosne i Hercegovine, a najveći na prostoru Tuzlanskog sreza (83,70%), slijedi Kladanjski (78,48%), Maglajski (77,71%), Gradačački (76,01%) itd.

Apsolutni pobjednik ovih izbora bila je JMO, koja je osvojila ukupno 32.569 ili 42,68% glasova (na nivou Bosne i Hercegovine 33,50%). Od ukupno 24 mandata (što iznosi 38% svih mandata u Ustavotvornoj skupštini iz Bosne i Hercegovine), 6 mandata osvojila je na Tuzlanskom okrugu. To je, bezmalo, duplo više od rezultata koji su ostvarile Radikalna stranka i Savez težaka zajedno. Bolji rezultat JMO je imala samo u Sarajevskom okrugu (49,57%).

13 Statistički pregled rezultata izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, izvršenih na dan 28. novembra 1920. god, Izdanje Ustavotvorne skupštine, Beograd 1921.

Bolje rezultate na Tuzlanskom okrugu od prosjeka Bosne i Hercegovine postigle su sljedeće stranke: JMO, Demokratska stranka, Srpska narodna i obje muslimanske – Muslimanska težačka i grupacija Šerifa Arnautovića, a slabije: KPJ, Savez težaka, obje hrvatske stranke, Radikalna i Socijaldemokratska. Najbolje rezultate *JMO* je imala u kotaru Kladanj (62,40%), Gradačac (58,60%), Zvornik (49,55%), Tuzla (45,54%), Maglaj (37,49%), Vlasenica (34,26%), *Savez težaka* bio je najbolji u Maglaju (44,83%), Bijeljini (25,93%), Gračanici (24%) i Zvorniku (15,14%), *Radikalna stranka* u Vlasenici (48,14%), Srebrenici (22,45%), Bijeljini (22,23%), Zvorniku (12,3%), a *Hrvatska težačka stranka* u Gradačcu (23,6%) i Brčkom (22,29).[14]

Kao i u ostalim dijelovima Bosne i Hercegovine, i na području Tuzlanskog izbornog okruga biračko tijelo se najvećim dijelom opredjeljivalo prema svojoj etničkoj i vjerskoj pripadnosti, što je bio slučaj i u vrijeme austrougarske uprave. Poređenjem etničkog, odnosno vjerskog sastava stanovništva na Tuzlanskom okrugu po popisu iz 1910. godine (muslimani 41,75%, pravoslavni 43,05% i katolici 14,80%) i rezultata izbora za Ustavotvornu skupštinu 1920. godine, u tom pogledu mogu se uočiti izvjesna odstupanja kod sve tri vjersko-etničke grupe.

Tako je za političke stranke sa muslimanskim predznakom glasalo ukupno 33.620 ili 44,06% birača (od čega je sama JMO „pokupila“ 42,68%), što je za 3 procenta više od učešća muslimanske populacije u ukupnom stanovništvu Okruga (41,75%). U Gračaničkom kotaru, naprimjer, muslimanski orijentisane stranke dobile su 59,66% glasova (učešće muslimanskog u ukupnom broju stanovnika bilo je 58,05%), u Kladanjskom 63,48% (sa 59,50% muslimanskog stanovništva), u Srebreničkom 55,35% (sa 49,93% muslimanskog stanovništva), itd.

Za prosrpski orijentisane političke stranke na Tuzlanskom okrugu svoj glas dalo je 30.018 ili 39,33% glasalih, što je za 3,72% manje od učešća srpske populacije u ukupnom broju stanovnika Okruga (43,05%). U Bijeljinskom kotaru, naprimjer, srpski orijentisane stranke dobile su 68,58% glasova (učešće srpskog u ukupnom broju stanovnika u tom kotaru bilo je 70,55%), u Vlaseničkom 62,83% (sa 64,30% srpskog stanovništva), u Zvorničkom 46,7% (sa 54,79% srpskog stanovništva) itd.

14 Od 14 mandata, koliko su dobile političke stranke na Tuzlanskom okrugu, 7 kandidata bilo je pravoslavne vjere, 6 islamske i 1 katoličke. Za narodne poslanike izabrani su: Mihajlo Avramović, upravnik Glavnog zadružnog saveza iz Beograda (Savez težaka), Mihajlo Vidaković, predsjednik Saveza dobrovoljaca za Bosnu i Hercegovinu iz Beloševca, srez Zvornik (Savez težaka), Jovan Jovanović, bivši poslanik Srbije u Londonu iz Beograda (Savez težaka), Dr. Milenko Vesnić, predsjednik Ministarskog savjeta iz Beograda (Radikalna stranka), Dr. Momčilo Ivanić, profesor Univerziteta u Beogradu (Radikalna stranka), Ljubomir M. Davidović, predsjednik Ministarskog savjeta na raspolaganju, u Beogradu (Demokratska stranka), Mitar Trifunović, činovnik iz Tuzle (KPJ), Mato Špionjak, težak iz Grebnica, srez Gradačac, (Hrvatska težačka stranka), Hadži hafiz Ibrahim ef. Maglajlić, Muftija iz Tuzle (JMO), Dr. Halidbeg Hrasnica, advokat iz Sarajeva (JMO), Ahmed-aga Kovačević, trgovac iz Lukavca, (JMO), Ahmed Šerić, novinar iz Sarajeva (JMO), Šemsudin Sarajlić, gradski činovnik iz Sarajeva (JMO), Osman Vilović, gradski načelnik iz Tuzle, JMO (AJ, 14–7–24, Izbori za Narodnu skupštinu Kraljevine SHS 1920., Izborni materijal za Tuzlanski okrug; Statistički pregled rezultata izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, izvršenih na dan 28. novembra 1920. god, Izdanje Ustavotvorne skupštine, Beograd 1921.

Za političke stranke sa hrvatskim predznakom glasalo je 8.473 ili 11,10%, što je za 3,33% manje od učešća hrvatskog katoličkog stanovništva u ukupnoj populaciji Okruga (14,80).

Ova poređenja pokazuju da su, uslovno, muslimanske stranke dobile u prosjeku za 3 procenta više, dok su stranke srpske orijentacije dobile za 3,72, a hrvatske 3,33 procenta manje glasova u odnosu na procent njihovog učešća u ukupnom broju stanovnika Okruga. Ova nesaglasnost pokazuje da je demografska baza za muslimansku populaciju 1920. godine (kada su sprovedeni izbori), usljed općih historijskih okolnosti (Prvi svjetski rat, smjena vlasti) bila nešto povoljnija u odnosu na demografsku bazu 1910. godine, po kojoj su i raspisani izbori.[15] Usljed tih okolnosti, dakle, došlo je do povećanja učešća te populacije u ukupnom stanovništvu Tuzlanskog okruga za 2,3%.

Uzroci spomenutih nesaglasnosti jednim dijelom „kriju" se u zbiru ostvarenih glasova lijevo orijentisanih stranaka koje su, uglavnom, „pokupile" glasove onih koji nisu htjeli glasati za prosrpske i prohrvatske građanske stranke. (KPJ i Socijaldemokratska stranka zajedno osvojile su 4.244 ili 5,46% glasova). To se može zaključiti po sastavu njihovih kandidatskih listi, na kojima su bili pretežno pravoslavni (Srbi) i nešto katolika (Hrvata), te na osnovu činjenice da je nosilac liste KPJ na Tuzlanskom okrugu bio Mitar Trifunović Učo, po nacionalnosti Srbin, inače vrlo popularan na Tuzlanskom kotaru, gdje je i osvojio najviše glasova i mandat u Skupštini. To ne znači da za ove stranke nisu glasali i Muslimani – istina, u manjem broju. Oni su dolazili iz radničkih sredina Tuzlanskog kotara (područje grada Tuzle, Kreka, Lukavac i Živinice), gdje je JMO zajedno sa muslimanski orijentisanim strankama dobila 60,20% glasova, što je za oko 6% manje od udjela muslimanskog stanovništva u ukupnom broju stanovnika Tuzlanskog kotara (65,90%). To je slučaj i sa kotarskim područjima Maglaj i Brčko, na kojima su ti „minusi" znatno manji.

Glasače lijevo orijentisanih stranaka na Tuzlanskom okrugu nalazimo uglavnom u kotarevima Tuzla (20,02%) i Maglaj (6,47%), gdje je procent njihovih glasova daleko iznad prosjeka za okrug Tuzla (5,46%). Najmanje glasova lijevo orijentisane stranke su dobile u tradicionalnim sredinama srednjeg Podrinja (Vlasenica 0,34%, Srebrenica 0,91), što je bilo daleko ispod prosjeka za Okrug (5,46%).

Određene manje nepodudarnosti u pogledu opredjeljenja birača po nacionalno-vjerskim kriterijima i broja stanovnika određene etničke pripadnosti nastale su zbog povoljnije demografske baze muslimanskog korpusa u odnosu na srpski i hrvatski i činjenice da su biračko tijelo stranaka takozvane lijeve orijentacije činili uglavnom pripadnici pravoslavne i jednim dijelom katoličke vjere, a na području Tuzlanskog kotara za njih su, u znatnijoj mjeri u odnosu na ostala kotarska područja, glasali i muslimani.

15 Đorđe Pejanović, *Stanovništvo Bosne i Hercegovine,* Beograd 1955., 54.

Tabela 1: *Rezultati izbora za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS, 28. 11. 1920., po kot*arskim područjima Tuzlanskog okruga

Rb	kotar	KPJ	Sav. tež.	JMO	Dem.str.	HPS	Radikali	HTS	Soc.dem	SNO Čokor	Musl. tež.	Musl.nez.
1	Bijeljina	206	2.199	2.188	1.585	63	1.885	67	36	146	92	16
	%	2,4	25,93	25,80	18,69	0,74	22,23	0,79	0,42	1,72	1,08	0,18
2	Brčko	193	588	2.568	732	1.650	887	2.181	67	802	78	32
	%	1,97	6,00	26,24	7,48	19,93	9,06	22,29	0,68	8,19	0,79	0,32
3	Gračanica	54	1.625	3.967	53	63	785	1	56	121	48	24
	%	0,79	24,00	58,60	0,78	0,93	11,59	0,01	0,82	1,78	0,70	0,35
4	Gradačac	186	1.929	3.216	446	586	745	2.376	69	198	54	258
	%	1,84	19,16	31,95	4,43	5,82	7,40	23,60	0,68	1,96	0,53	2,53
5	Kladanj	60	69	1.456	391	34	146	115	30	5	16	9
	%	2,57	2,95	62,40	16,75	1,45	6,25	4,92	1,28	0,21	0,68	0,38
6	Maglaj	348	2.638	2.206	94	186	284	25	33	20	34	15
	%	5,91	44,83	37,49	1,59	3,16	4,82	0,42	0,56	0,33	0,57	0,25
7	Srebrenica	47	602	2.782	279	80	1.158	19	54	63	60	12
	%	0,91	11,67	53,95	5,41	1,55	22,45	0,36	1,04	1,92	1,16	0,23
8	Tuzla	2.536	812	7.880	181	111	784	718	128	34	88	41
	%	19,06	5,10	49,54	1,36	0,83	5,89	5,39	0,96	0,25	0,66	0,30
9	Vlasenica	20	586	2.006	259	63	2.819	11	21	15	32	25
	%	0,34	10,00	34,26	4,42	1,07	48,14	0,18	0,35	0,25	0,54	0,42
10	Zvornik	35	1.314	4.300	358	63	1.088	44	65	1.293	100	17
	%	0,40	15,14	49,55	4,12	0,72	12,53	0,50	0,74	14,89	1,15	0,19
Ukupno Okrug TZ		3.685	12362	32.569	4.378	2.899	10581	5.574	559	2.697	602	449
	%	4,82	16,20	42,68	5,73	3,79	13,86	7,30	0,73	3,53	0,78	0,58
	Posl. mand.	1	3	6	1		2	1				
BiH		18074	54506	110895	17980	20774	59443	38390	2.784	6.215	1.122	755
		5,46	16,46	33,50	5,43	6,27	17,96	11,59	0,84	1,87	0,3	0,22
	Posl. mand.	4	12	24	2	3	11	7				

Izvor: Statistički pregled rezultata izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, izvršenih na dan 28. novembra 1920. god, Izdanje Ustavotvorne skupštine, Beograd 1921.

ZAKLJUČCI

Prema rezultatima izbora na Tuzlanskom okrugu, mandate u Ustavotvornoj skupštini obezbijedile su sljedeće stranke: Jugoslovenska muslimanska organizacija (32.562 ili 42,6%, od ukupnog broja glasalih, 6 mandata), Savez težaka (12.362 ili 16,2%, 3 mandata), Radikalna stranka, (10.531 ili 13,8%, 2 mandata), Demokratska stranka (4.378 ili 5,7%, 1 mandat), Komunistička partija (3.685 ili 4,8%, 1 mandat), Hrvatska težačka stranka 5.574 ili 7,3%, 1 mandat).

I na ovom području biračko tijelo se u najvećoj mjeri podijelilo po konfesionalno-nacionalnoj osnovi, iako se u tom pogledu mogu uočiti i neka manja odstupanja: stranke sa muslimanskim predznakom dobile su nekoliko procenata više, a stranke sa srpskim i hrvatskim predznakom nekoliko procenata manje glasova u odnosu na učešće tih populacija u ukupnom stanovništvu Okruga. Razlozi su u nešto povoljnijoj demografskoj osnovi muslimanskog u odnosu na srpski i hrvatski korpus i većoj distribuciji glasova za stranke takozvane lijeve opcije iz reda srpskog i hrvatskog u odnosu na muslimanski korpus.

Osman Sušić, ass.
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

POLOŽAJ BOSNE I HERCEGOVINE U VIDOVDANSKOM USTAVU – HISTORIJSKI OKVIR

Vidovdanski ustav predstavlja prvi ustav Kraljevstva/Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca[1] izglasan od strane proste većine u Ustavotvornoj skupštini 28. 6. 1921. godine, dvije i po godine nakon formiranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Kroz historijske događaje koji su prethodili i desili se nakon izglasavanja Vidovdanskog ustava, mi ćemo pokušati objasniti položaj Bosne i Hercegovine i Bošnjaka u novonastaloj državi.

NASTANAK KRALJEVINE SRBA, HRVATA I SLOVENACA I POLOŽAJ BOSNE I HERCEGOVINE DO IZGLASAVANJA VIDOVDANSKOG USTAVA

Kraljevina SHS je nastala 1. 12. 1918. godine, kada je delegacija Narodnog vijeća SHS umjesto ranije dogovorenog „Naputka“, koji je zagovarao federalno državno uređenje, predalo adresu regentu Aleksandru Karađorđeviću, kojim ga poziva da u ime kralja Petra I preuzme vlast u čitavoj državi. Na osnovu ove adrese ‚regent Aleksandar je odgovorio proklamacijom kojom je u ime Petra I proglasio ujedinjenje Kraljevine Srbije sa Državom SHS u jedinstveno Kraljevstvo SHS.

U prvodecembarskom aktu se nisu našli osnovni zahtjevi iz Naputka Narodnog vijeća SHS od 24. 11. 1918. godine, koji su predstavljali uslove za ujedinjenje, posebno tačka koja je predviđala da konačnu organizaciju nove države odredi sveopšta narodna skupština Srba, Hrvata i Slovenaca kvalifikovanom većinom, odnosno dvotrećinskom većinom glasova. Uz ogromne vanjske ali i unutrašnje pritiske i izoliranost u pogledu dogovora sa Zagrebom, članovi delegacije su morali odustati od ovih uslova i izmijeniti svoj naputak. Proglašenjem ujedinjenja, regent Aleksandar i srpska buržoazija su preduhitrili rješavanje osnovnih pitanja zajedničke države, uskraćujući time budućoj skupštini karakter suverene ustanove.

Prva vlada Kraljevine SHS je proglašena ukazom regenta 20. 12. 1918. godine, na čelu te vlade se nalazio Stojan Protić, iako je prvobitno predsjednik Vlade trebao biti vođa Radikalne stranke Nikola Pašić. Vlada je brojala 20 članova ili po nacionalnom sastavu 13 Srba, 4 Hrvata, 2 Slovenca i 1 Bošnjak. Sastav ovakve vlade je govorio i da je srpska buržaoazija dobila prednost u novoj državi, to je izazvalo veliko protivljenje buržoazije ostalih nacija, a posebno hrvatske.[2]

Prvodecembarskim aktom ujedinjenja Bosna i Hercegovina je ušla u sastav Kraljevine SHS, ali je privremeno zadržala neke oblike državnosti. Glavni odbor Narodnog vijeća za Bosnu i Hercegovinu je prestao sa radom 31. 12. 1918.

1 U nastavku rada ćemo koristiti naziv Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, kako se zvala nakon izglasavanja Vidovdanskog ustava pa do Šestojanuarske diktature.

2 Omer Ibrahimagić, „Državnopravni razvitak Bosne i Hercegovne“, Sarajevo 2009., str. 214.

godine, a Narodna vlada Bosne i Hercegovine 31. 1. 1919. godine i umjesto nje je formirana Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu, koja je umjesto dotadašnjih 10 povjerenstava imala samo 4 i bila je podređena centralnoj vladi u Beogradu.

Profesor Ibrahimagić s pravom tvrdi da čin ulaska Bosne i Hercegovine u Kraljevinu SHS nije bio dobrovoljan kao što žele prikazati velikosrpski historičari, nego da je to u biti čin nelegitimnog prisajedinjenja. Narodno vijeće za Bosnu i Hercegovinu nije imalo legitimitet da odlučuje u ime bosanskohercegovačkog stanovništva o ujedinjenju sa Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom. Narodnom vijeću je vlast predao posljednji austorugarski upravitelj u Bosni i Hercegovini general Stjepan Sarkotić, što se u historiografiji naziva „prevratom". Ovako dobijena vlast je omogućavala Narodnom vijeću samo da privremeno upravlja zemljom, do održavanja zasijedanjna Bosanskog sabora, izabranog prema Ustavu iz 1910. godine, a u ovom periodu mu je bilo onemogućeno djelovanje. Narodno vijeće nije imalo pravo da u „ime naroda" odlučuje o ujedinjenju ili o nekom drugom trajnom i sudbinskom pitanju zemlje, jer o tome narod nije na demokratski način izrazio svoju volju, odnosno dao privolu.[3] Također treba istaći da Bošnjaci nisu bili dovoljno zastupljeni u radu narodnih vijeća i Narodnoj vladi u Sarajevu. U Narodnom vijeću SHS u Zagrebu u početku nije bilo Bošnjaka i naknadno su kooptirana dva člana, nakon protesta bošnjačkih političara, U Narodnom vijeću za Bosnu i Hercegovinu u Sarajevu od 25 članova bilo je samo 5 Bošnjaka, a u Narodnoj vladi samo jedan.

Nakon formiranja prve vlade, prema dogovoru između Narodnog vijeća i predstavnika Kraljevine Srbije, trebalo je formirati Privremeno narodno predstavništvo, koje će pripremiti izbore za Ustavotvornu skupštinu. Regent Aleksandar je i pri formiranju ovog tijela pokazao svoje diktatorske sklonosti, jer je i ono sastavljeno po njegovom nalogu. Privremeno narodno predstavništvo je brojalo 272 člana. Iz Bosne i Hercegovine su ušla 42 poslanika, od kojih svega 11 Bošnjaka. Jugoslovenska muslimanska organizacija, koja je u međuvremenu osnovana, priznala je samo dvojicu kao svoje predstavnike dr. Mehmeda Spahu i dr. Halid–bega Hrasnicu. JMO je na osnovu popisa stanovništva iz 1910. godine, prema kojem je u Bosni i Hercegovini živjelo 612.137 Bošnjaka, smatrala da Bošnjacima pripada 15 mjesta u Privremenom narodnom predstavništvu, a od tih 15, zbog brojnosti članstva i mjesnih organizacija, JMO–u je trebalo pripasti 10 mjesta.[4]

Formiranjem Kraljevine SHS, Bosna i Hercegovina i Bošnjaci ulaze možda u najteži period svoje historije. Jedna od glavnih karakteristika ovoga perioda su ubistva Bošnjaka na genocidnoj osnovi, pljačka i uništavanje bošnjačke imovine. Bosna i Hercegovna se našla na udaru velikosrpske politike. U periodu 1918.–1921. godine desilo se prema bošnjačkim izvorima 2.000 pojedinačnih ubistava lica bošnjačke nacionalnosti od strane Srba. U svakom ubistvu su ustanovljeni i počinilac i žrtva, ali nijedan počinilac zločina, samo zato što je Srbin, a žrtva musliman, nije odgovarao za ubistvo.[5] Najveći broj ubistava i pljački se dešavao u pograničnim područjima sa Srbijom i Crnom Gorom i u Sandžaku. Mehanizmi velikosrpske nacionalističke usmjerenosti prema Bosni i Bošnjacima bili su smišljeni, razrađeni

3 Ibid., str. 215.

4 Mustafa Imamović, „Historija Bošnjaka", Sarajevo 1997., str. 487.

5 Šaćir Filandra „Bošnjačka politika u XX stoljeću", Sarajevo 1998., str. 57.

i ustrajni i provodili su se sa krajnjom bestijalnošću. Izvor namjerno održavanog bezvlašća u Bosni su bili pljačka i nasilno zaposjedanje bošnjačke zemlje od Srba, tako da se preobrazba vlasničkih i zemljišnih odnosa doista i desila, i to u plamenu bošnjnačkih kuća. Zemlja se nasilno oduzimala, obeštećenja i zakupnine na nju nisu plaćani, a vlasnici zemlje su ubijani, protjerivani ili zaplašivani. Sustavno vršena pljačka i nasilna pretvorba vlasništva praćena torturom, paljevinom imanja i ubistvima državne ustanove nisu uopšte sprečavane. Istina ona nije ni poticana ali se dešavala prećutno sa znanjem najvećih razina vlasti, što znači da je jednim dijelom i tolerirana.[6]

Nova vlast je činila određene napore na zaštiti javnog reda i sigurnosti građana, ali bez efikasnog vojnog i policijskog aparata nije bila u stanju da to sprovede, a u slučaju narodne garde,koja je trebala da štiti građane stvoren je kontraefekat, jer su upravo pripadnici narodne garde činili zločine.[7] Bitna stvar za ovaj period, a koja je zorno prikazivala stanje u Bosni i Hercegovini bilo je učešće Bošnjaka u državnom aparatu, o čemu posebno u svojim djelima govori i Atif Purivatra. Odmah poslije ujedinjenja 1918. godine srbijanski vladajući krugovi sistematski su sprovodili svoju politiku prema Bosni i Hercegovini. U tome su uživali podršku bosanskohercegovčke srpske buržoazije. Jedna od mjera na tom planu bila je stvaranje državnog aparata u kome će glavnu riječ imati „politički pouzdana“ lica. Već početkom 1919. godine. počeli su da u Bosnu i Hercegovinu pristižu činovnici iz Srbije i da zauzimaju odgovorne položaje u državnoj upravi. Većina dotadašnjih bosanskohercegovačkih odgovornih službenika Hrvata i Bošnjaka, najviše Bošnjaka, bili su smjenivani pod različitim izgovorima. Oni su postavljani na takve dužnosti odakle nisu mogli imati nikakav uticaj na društveno-ekonomske i političke odnose u okruzima i posebno srezovima.[8]

O svim zločinima nad Bošnjacima bila je obaviještena i vlada u Beogradu. Predsjednik Zemaljske vlade je ministarstvu unutrašnjih poslova slao izvještaje o stanju javne sigurnosti u zemlji. U tim izvještajima se najviše govorilo o stradanju Bošnjaka. Ta stradanja su predstavljala jednu od osnovnih karakteristika cjelokupnog života i stanja u Bosni i Hercegovini u prvih deset godina poslije Prvog decembra.[9]

Bošnjaci su se ispočetka pojedinačno žalili i tražili ličnu i imovinsku zaštitu od svih mjerodavnih institucija. O ovim zločinima i teškom položaju Bošnjaka se čulo i izvan tadašnjih granica Kraljevine SHS, za to je bio najzaslužniji interviju kojeg je dao tadašnji reisul-ulema Džemaludin ef. Čaušević, dopisniku pariškog lista Le Temps, Charlesu Rivetu, u kojem je reisul-ulema govorio o teškom položaju Bošnjaka i zločinima koji su izvršeni nad njima. Interviju je zabrinuo srpske vladajuće krugove, te je ministar Pribičević od predsjednika Zemaljske vlade Atanasija Šole zahtjevao da reisul-ulema demantuje izjave date pariškom listu ili da mu se u suprotnom predloži penzionisanje. Predsjednik Zemaljske vlade Šola je odgovorio da je to nemoguće, jer su svi navodi koje je reisul-ulema rekao bili potpuno tačni.

6 Ibid, str. 58

7 Adnan Jahić, „Islamska zajednica u Bosni i Hercegovin za vrijeme monarhističke Jugoslavije (1918 – 1941)“, Zagreb 2010., str. 90.

8 Atif Purivatra „JMO u političkom životu Kraljevine SHS“, Sarajevo 1974. str. 55–56.

9 M. Imamovic, nav. dj. str.490.

Teške ekonomske, socijalne i političke prilike u kojima su se našli Bošnjaci nakon ujedinjenja, uvjetovale su potrebu političkog organizovanja. Na političko organizovanje Bošnjaka početkom 1919. godine bitno su uticala tri faktora. Prvi je bio već spomenuti opći i masovni napad na živote i imovinu muslimanskog stanovništva gotovo u čitavoj Bosni i Hercegovini, Sandžaku i dijelovima Crne Gore. Druga dva faktora su bila ugroženost agrarnih interesa bošnjačkih zemljoposjednika i veoma mala zastupljenost Bošnjaka u organima vlasti, osnovanim u Bosni i Hercegovini i novoj državi tokom procesa ujedinjenja Prvog decembra 1918. godine i neposredno poslije toga.[10]

FORMIRANJE JMO

JMO je nastala ujedinjenjem dotadašnjih lokalnih bošnjačkih političkih organizacija u jedinstvenu političku stranku Bošnjaka na prostoru Bosne i Hercegovine, na skupštini održanoj 14.–17. 2. 1919. godine u Sarajevu. Za prvog predsjednika je izabran Ibrahim ef. Maglajlić. Skupština je donijela program i usvojila statut stranke i izabran je Centralni odbor od 31 člana. Glavni zadatak JMO- a su bili postizanje zaštite Bošnjaka i njihove imovine, zaštita agrarnih interesa bošnjačkih zemljoposjednika i očuvanje vjerske i vakufsko-mearifske autonomije. JMO je pokušala da svojom organizacijom obuhvati i Bošnjake izvan Bosne i Hercegovine, ali joj to srpska buržoazija onemogućila, te je tako veliki broj Bošnjaka izvan Bosne i Hercegovine ostao bez ikakve političke organizacije i zaštite. U pogledu unutrašnjeg državnog uređenja JMO se na prvom mjestu borila za nedjeljivost i autonomiju Bosne i Hercegovine, koja je za nju predstavljala osnovni okvir političkog djelovanja. Ona u tome nije bila uvijek dosljedna, nego je taktizirala, zavisno od činjenice da li je bila u vlasti ili opoziciji.[11] Pored JMO, u Bosni i Hercegovini je bilo još bošnjačkih partija čiji je značaj među Bošnjacima bio zanemariv. JMO je u periodu između dva svjetska rata bila najjača bošnjačka, ali i bosanskohercegovačka politička partija.

IZBORI ZA USTAVOTVORNU SKUPŠTINU I IZGLASAVANJE VIDOVDANSKOG USTAVA

Privremeno narodno predstavništvo je raspisalo izbore za Ustavotvornu skupštinu 28. 11. 1920. godine, birala su se 419 poslanika. JMO je na tim izborima osvojila 110895 glasova, 24 mandata ili 38% svih mandata iz Bosne i Hercegovine. Uspjeh JMO-a je bio i veći kada se vide rezultati ostalih stranaka sa područja Bosne i Hercegovine. Osnovni razlog uspjeha JMO-a, Purivatra vidi u teškom položaju Bošnjaka u novonastaloj državi, i zbog toga je JMO kao građanska stranka uspijevala stalno okupljati gotovo sve muslimanske birače, bez obzira na njihovo socijalno porijeklo i klasnu pripadnost.[12] Odmah nakon izbora, Vlada je mimo svih parlamentarnih pravila propisla privremeni poslovnik za Ustavotvornu skupštinu,

10 Ibid., str. 492.
11 Ibid., str 494.
12 A. Purivatra, nav. dj., str 111.

koji je predviđao da svaki poslanik ne može vršiti svoju dužnost prije nego li položi zakletvu kralju, čime je pitanje oblika vladavine bilo riješeno, iako su se o tom pitanju poslanici tek trebali izjasniti putem Ustava. Skoro sve stranke su bile protiv poslovnika osim radikala i demokrata, a neke stranke nisu željele učestvovati u radu skupštine.

Glavni zadatak Ustavotvorne skupštine je bio donošenje ustava države i rješavanje pitanja unutrašnjeg državnog uređenja. Upravo na pitanju državnog uređenja u skupštini su se jedna nasuprot druge našle dvije strane. Jedna koja je zagovarala nacionalni unitarizam i državni centralizam, i druga koja je zagovarala složenu državu u vidu konfederacije, federacije ili unutrašnjih autonomija. Nosioci ideje centralizma su bili monarhija, vojska, radikali, demokrati, odnosno srpska buržoazija, dok je nasuprot njima stajala opozicija koja nije bila jedinstvena u stavovima o unutrašnjem državnom uređenju. Postojale su dvije vrste opozicije, jedna koja se mogla nazvati tvrdom i druga autonomističkom.[13] Tvrda opozicija je odbijala bilo kakvu zajedničku državu, dok je autonomistička bila lojalna državi i isključivo je u svojoj borbi koristila politička sredstva. Ovoj opciji je pored Slovenske ljudske stranke, liberalnih hrvatskih intelektualaca i Džemijeta pripadala i JMO.

Krajem januara 1921. godine, Ustavotvorna skupština je oformila odbor koji je trebao da pregleda i prouči nacrte Ustava. Ovom odboru je podneseno osam ustavnih nacrta i projekata, koje su podnijeli bilo pojedinci ili poslanički klubovi. Iako su nacrti bili različiti, ipak su se mogla nazrijeti tri osnovna shvatanja o budućem ustavnom uređenju. Nacrti koji su predviđali federalističko državno uređenje, zatim nacrti koji su predviđali umjereni centralizm i nacrti koji su predviđali isključivo unitarističko-centralističko državno uređenje, upravo je taj model državnog uređenja bio osuđen na uspjeh, jer su ga favorizirale odredbe Poslovnika i cjelokupna politika vladajućih krugova u državi, izražen je bio u Vladinom Nacrtu ustava. Taj je nacrt polazio od Krfske deklaracije i Prvodecembarskog akta, a rađen je po uzoru na srbijanski Ustav iz 1888. godine, odnosno 1903. godine. Nacrtom je bilo predviđeno da se ozakoni centralistički uređena monarhija, sa ograničenim pravima parlamenta i vrlo širokim ovlaštenjima kralja.[14]

Zbog nedemokratskog rada Skupštine i samovolje Vlade i regenta, broj narodnih poslanika je sa 419 spao na 258. Sve ovo je upozoravalo Vladu da će biti teško izglasati Ustav. Da bi pridobila stranke ili poslanike, Vlada je vodila pregovore sa Zemljoradničkom strankom, JMO-m, Slovenskom kmetijskom strankom, a kasnije i sa Džemijetom. Najviše izgleda za sporazum Vlada je imala u pregovorima sa Zemljoradničkom strankom.

U martu 1921. godine došlo je do pregovora između JMO-a i vladajuće koalicije. Nakon preliminarnih razgovora i uvjeravanja da će se Ustavom garantovati teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, JMO je postavila uslove koji su bili podijeljeni u dvije grupe. Oni koji treba da se unesu u Ustav i druge koje je vlada trebala izvršiti. Sporazum je postignut 15. 3. 1921. godine, nakon obostranih popuštanja. Vlada Nikole Pašića se obavezala da će u Ustav biti unesena odredba

13 M. Imamović, nav. dj., str. 496.
14 Ibid., str. 498

iz Nacrta ustava Jugoslovenskog muslimanskog kluba o zaštiti i ravnopravnosti vjera, o osiguranju vjersko-prosvjetne autonomije, o šerijatskim sudovima i o izbornom sistemu koji će štititi i manjine, te da će se pri organizaciji državne uprave u Bosni i Hercegovini poštovati njene historijske granice, odnosno da će Bosna i Hercegovina ostati cjelovita te da u njoj postojeći okruzi važe kao oblasti. Ova stavka je unesena u Ustav kao 135. paragraf ili Turski paragraf, iako je vladajuća koalicija uvela u 3. članu 135. paragrafa mogućnost da se određene opštine i srezovi mogu izdvojiti iz svoje oblasti i pripojiti nekoj drugoj oblasti, što je dovelo do negodovanja članova JMO-a i krize sporazuma. Vladajuća koalicija je pristala da u vladi budu dva ministra iz reda JMO-a, a u Zemaljskoj vladi Bosne i Hercegovine četiri načelnička mjesta. Sve tačke prihvaćenog sporazuma su bile dobrim dijelom saglasne sa programskim načelima JMO-a. Ipak, bitne odredbe sporazuma su se svodile na tri pitanja. Prvo zaštita islamskih propisa i običaja, drugo visina odštete za oduzetu zemlju, i treće, obezbjeđenje jedinstvene državne uprave u Bosni i Hercegovini.[15] JMO je teškim položajem Bošnjaka u novonastaloj državi bila primorana da glasa za Vidovdanski ustav. Jedini način da se Bošnjaci zaštite i da Bosna i Hercegovina opstane u tim trenucima bilo je učešće u vlasti. Nakon izglasavanja Vidovdanskog ustava, Bosna i Hercegovina je jedina od svih bivših teritorijalno-historijskih cjelina ostala cjelovita. 135. član Vidovdanskog ustava je izražavao činjenicu da je još od ranog južnoslovenskog srednjeg vijeka postojao i postoji državno-pravni odnosno političko-teritorijalni kontinuitet Bosne i Hercegovine.[16]

Samo izglasavanje Ustava je upriličeno na Vidovdan, 28. 6. 1921. godine čime se i na taj način htjela pokazati srpska prevlast u državi. Za Ustav su glasala 223 poslanika od 258, koliko ih je učestvovalo u radu skupštine, dok 158 poslanika nije ni učestvovalo u radu skupštine. Vidovdanskim su ustavom ozakonjeni: nacionalni unitarizam; državni centralizam; monarhijski oblik vladavine; ograničeni parlamentarizam i privatno-vlasnički ekonomski poredak.

Položaj Bošnjaka i nakon izglasavanja Vidovdanskog ustava i ulaska JMO u vlast nije se promijenio, osim što se smanjio broj ubistava Bošnjaka. Nastavljeno je sa maltretiranjima, napadima i pljačkama bošnjačkog stanovništva. Većinu obaveza koju je preuzela prema JMO-u vlada nije ispunila što je postavilo pitanje ostanka JMO-a u vladi. Osnovni problem je ležao u nepoštivanju 135. člana Vidovdanskog ustava koji je garantovao cjelovitost Bosne i Hercegovine. Članom 134. Vidovdanskog ustava predviđeno je da se zatečene pokrajinske uprave zadrže dok se ne donese zakon o podjeli zemlje na oblasti, okruge i općine, kako je to određeno članom 95. Ustava. U tom smislu Zemaljska vlada BiH obavljala je poslove iz svog djelokruga sve do 21. 7. 1921., kada je uspostavljena Pokrajinska uprava za BiH. Radilo se, ustvari, o običnom preimenovanju, jer je tadašnji i ujedno posljednji predsjednik Zemaljske vlade Nikola Đurđević, nakon formalnog podnošenja ostavke, odmah kraljevim dekretom imenovan za Pokrajinskog namjesnika za Bosnu i Hercegovinu. Narodna skupština je 26. 4. 1922. konačno donijela Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi kojim je bila predviđena podjela države na 33 oblasti. Dotadašnji okruzi u BiH su u skladu sa članom 135 Vidovdanskog ustava automatski

15 A. Purivatra, nav. dj., str. 128.

16 M. Imamović, nav. dj., str. 499.

postali oblasti: Tuzlanska, Sarajevska, Hercegovačka (Mostarska), Travnička, Vrbaška (Banjalučka) i Bihaćka.[17] Ovaj zakon o podjeli zemlje na oblasti kada je došao na dnevni red u Skupštini doveo je do raskola u poslaničkom klubu JMO-a. Dio poslanika je htio podržati vladni prijedlog to su bili prosrpski orjentirani poslanici, predvođeni Ibrahimom ef. Maglajlićem i u poslaničkom klubu su imali većinu, dok su poslanici predvođeni, dr. Mehmedom Spahom, koji je podnio ostavku na ministarsko mjesto, odbili prihvatiti ovaj prijedlog zakona i imali su većinu u centrali stranke. Nakon ovoga grupa koju je predvodio Maglajlić napustila je stranku i uz pomoć Vlade osnovala Jugoslovensku muslimansku narodnu organizaciju JMNO, ali ta stranka je već na sljedećim izborima za Skupštinu doživjela potpuni izborni fijasko i nakon toga je prestala da postoji. Nakon izbora za Ustavotvornu skupštinu, pa do uvođenja Šestojanuarske diktature 1929., još su u tri maha održani parlamentarni izbori: u martu 1923., u februaru 1925., i u septembru 1927., iako je poslanički mandat trajao 4 godine. Ovi česti izbori nisu dali nikakve rezultate u smislu neke političke stabilizacije u državi. Na svim ovim izborima JMO je potvrdila svoj položaj vodeće stranke među Bošnjacima. U periodu od 1923. od 1927. JMO je, uglavnom, bila u opoziciji. Nakon atentata u skupštini iz 1928. godine sve je bilo spremno da kralj umjesto pseudoparlamentarizma uvede diktaturu.

ZAKLJUČAK

Politički život u Kraljevini SHS bio je obilježen haotičnošću, bezobzirnošću i represijom srpskih vladajućih krugova i potpunom kraljevom samovoljom. Kralj je po svojoj volji svaki čas mijenjao vlade. Ukupno je u periodu 1918. – 1921. bilo 23 vlade, od kojih je kralj smijenio 21, te se s pravom u historiografiji ovaj period naziva pseudoparlamentarizmom. Bosna i Hercegovina je ulaskom u Kraljevinu SHS ušla u možda najteže razdoblje svoje historije, prema Bošnjacima je vođena genocidna politika, pljačkana im je i paljena imovina. Bošnjaci se nisu mogli nacionalno izjašnjavati, nego su smatrani vjerskom skupinom i kao takvi su u Kraljevini bili građani drugog reda. Možda je najveći zločin bio pokušaj negiranja postojanja Bosne i Hercegovine kroz otimanje bošnjačke zemlje. Kralj i srpska vladajuća buržoazija su kroz legalizaciju otimačine bošnjačke zemlje pokušali promijeniti vlasničke odnose u Bosni i Hercegovini i prikazati da je Bosna i Hercegovina srpska zemlja i da je takva bila oduvijek. Bosna i Hercegovina je u Kraljevini SHS uspjela zadržati neke elemente svoje državnosti i sačuvati teritorijalnu cjelovitost, koju je po prvi puta u svojoj historiji izgubila uvođenjem Šestojanuarske diktature 1929. godine.

17 M. Imamović, nav. dj., str. 500.

BIBLIOGRAFIJA

1. Šaćir Filandra „Bošnjačka politika u XX stoljeću“, Sarajevo 1998.
2. Omer Ibrahimagić „Državnopravni razvitak Bosne i Hercegovne“, Sarajevo 2009.
3. Mustafa Imamović, „Historija Bošnjaka“, Sarajevo 1997.
4. Adnan Jahić, „Islamska zajednica u Bosni i Hercegovin za vrijeme monarhističke Jugoslavije (1918.-1941.)“, Zagreb 2010.
5. Atif Purivatra, „JMO u političkom životu Kraljevine SHS“, Sarajevo 1974.

AKTUELNE USTAVNO-PRAVNE TEME

Prof. dr. Kasim Trnka

Prof. dr. Omer Ibrahimagić

Prof. dr. Esad Zgodić

Prof. dr. Kasim Trnka, red. prof. - emeritus
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

DAYTONSKI USTAVNI POREDAK PROTIV TRADICIONALNIH VRIJEDNOSTI BOSANSKO - HERCEGOVAČKOG DRUŠTVA I DRŽAVE

Summary

Centuries-long development of Bosnian and Herzegovinian society and state is based on the core values that have determined its identity. Different cultures and religions, ethnic and national communities coexisted on its territory. The result of such coexistence is a culture of tolerance, cherishing its own and respect for different identity. Internal administrative structure has never been based on ethnic or religious grounds. Internal conflicts and confrontations that existed were generated, mainly by influences from regional powers and neighboring countries.

In relation to these traditional values, the last war may be considered as a historical incident and as an attempt to eliminate these values.

By imposing the existing constitutional order, the actors of the peace process for Bosnia and Herzegovina committed violence, not only in relation to the abovementioned and other traditional values, but also in terms of international democratic standards. Guided by their strategic goals and pragmatic interests, the major powers accepted numerous unprincipled compromises and thus created an undemocratic, dysfunctional and unsustainable constitutional system.

For Bosnia and Herzegovina to be compatible with its traditional and Euro-Atlantic values, it is necessary to change the existing constitutional structure. Domestic political forces are not capable of undertaking this change without proper assistance of key actors of the international community. Leading idea in this must be rehabilitation of the mentioned values in Bosnian and Herzegovinian society and state.

Key words: *Bosnia and Herzegovina; constitutional order; traditional values; multicultural, multiethnic; international democratic standards; violence against values; necessity of constitutional reconstruction; role of international community.*

KONTINUITET DRŽAVNOSTI I TERITORIJALNE CJELOVITOSTI

U vrijeme svoje srednjovjekovne državnosti, do 1453. godine, pa ni u sastavu Turskog carstva, Austro-Ugarske monarhije, prve i druge Jugoslavije, Bosna i Hercegovina, osim u kratkom periodu za vrijeme prve Jugoslavije,[1] nikad nije gubila svoju teritorijalmu i geoplitičku cjelovitost,[2] pa i svoj poseban državno-pravni status.

Cijeli taj razvoj je obilježen sljedećim karakteristikama: na njenom su se prostoru oduvijek ispovijedale različite religije, živjele različite etničke grupe i nacije[3], njegovale različite tradicije i, u tom sklopu, razvijala kultura tolerancije. Teritorijalno-politička organizacija Bosne i Hercegovine nikada se nije zasnivala na nacionalnom i vjerskom kriteriju, jer je konstanta nacionalna izmiješanost stanovništva, praktično, na cijeloj državnoj teritoriji.

Polazeći od činjenice da je na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine – kako kaže Noel Malkolm–kaleidoskopski nacionalno izmiješano stanovništvo, nametanje nacionalnog kriterija u administrativno–teritorijalnoj organizaciji predstavlja nasilje nad tradicijom i faktičkim stanjem. Nasuprot ovome, u ideološko-propagandnim pripremama agresije na Bosnu I Hercegovinu razvijane su teze o tome da je Bosna i Hercegovina vještačka tvorevina koju je stvorio Tito, da može postojati samo dok postoji Jugoslavija, da Muslimani, odnosno Bošnjaci, nisu nikakva nacija nego su izvorno Srbi, odnosno Hrvati. Zlonamjerno i neistinito je interpretirana historija tvrdnjama da uzroci današnjih sukoba imaju duboke korijene i da leže u vijekovnim nacionalnim i vjerskim mržnjama i netrpeljivostima.

Nepristrasni historičari, na osnovu puzdanih činjenica i dokumenata, dolaze do sasvim suprotnih zaključaka. Tako Noel Malcolm kaže: "Bosna nikad nije bila ugrožena stvarnim unutrašnjim napetostima, nego potezanjima većih sila i susjednih država. Povijest Bosne nam pokazuje, ako ostavimo po strani ekonomske sukobe izmedju zemljoposjednika i seljaka, da su "nacionalne" nesnošljivosti u samoj zemlji dosegnule točku međuetničkog nasilja samo kao posljedica pritisaka koji su dolazili izvana."[4]

U svom unutrašnje-političkom razvoju, srednjovjekovna Bosna, najčešće, nije zaostajala iza razvijenih zemalja. To, pored ostalog, ilustruje Povelja bo-

1 Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (kasnije Kraljevine Jugoslavije) ukinut je uspostavljanjem kraljeve diktature 1929. godine. Nakon toga je izvršena nova administrativna podjela zemlje. Tada je Bosna i Hercegovina, protivno izričitim garancijama iz ukinutog ustava, podijeljena na više banovina koje su obuhvatale i dijelove susjednih zemalja – Hrvatske i Srbije. Stanje negiranja teritorijalne cjelovitosti trajalo je do početka rata 1941. godine.

2 Njene granice, gotovo u današnjem obliku, međunarodno su potvrđivane još od kraja XVII vijeka – Karlovačkim mirom 1699. godine, Berlinskim kongresom 1878. godine, medjunarodnim priznanjem Federativne Jugoslavije 1945. godine i Medjunarodnim priznanjem Republike Bosne i Hercegovine 1992. godine.

3 Prema posljednjem popisu stanovništva, izvršenom 31. marta 1991. godine, u BiH je živjelo 4,364.574 stanovnika. Nacionalna struktura je bila sljedeća: Muslimani (Bošnjaci) 43,67%, Srbi 31,37%, Hrvati 17,32% i pripadnika ostalih naroda 7,63%.

4 Noel Malcolm: "Povijest Bosne", izdanje "Erasmus", Zagreb – Sarajevo,1995., str. 311.; Naslov originala: Noel Malcolm: "Bosnia - A Short History" London 1994., updated edition 1996.

sanskog vladara Kulina-bana iz 1189. godine kojom se, za to vrijeme, garantuju značajne slobode i prava, kao što su: pravo na život, na sigurnost i na slobodnu trgovinu. I struktura vlasti je odgovarala drugim savremenim feudalnim državama. Pored vladara – bana, značajnu ulogu igrala je "Staleška skupština vlastele", koja je raspravljala i odlučivala o najvažnijim pitanjima unutrašnje i vanjske politike i davala ili uskraćivala saglasnost na sve važnije odluke vladara. "Bez obzira na široka ovlaštenja vlastele" – ističe prof. Mustafa Imamović – "Bosna je u međunarodnim odnosima smatrana i tretirana kao jedna država, koju predstavlja vladar kao nosilac spoljnjeg suvereniteta."[5]

Kada je bila u sastavu Otomanskog carstva i Austro-Ugarske monarhije, Bosna i Hercegovina je tretirana kao corpus separatum i nije bitnije zaostajala u pogledu primjene savremenih ustavno-pravnih rješenja. Tako je 1867. godine izdat Ustavni zakon Bosanskog vilajeta, a 1910. godine Bosna i Hercegovina je dobila Ustav (Zemaljski Statut za Bosnu i Hercegovinu). Ovaj je ustav sadržavao odredbe o ljudskim slobodama i pravima kao i Ustav (Temeljni zakon) Austro-Ugarske monarhije.

Obnova državne samostalnosti Bosne i Hercegovine izvršena je tokom Drugog svjetskog rata i oslobodilačke i antifašističke borbe. U Rezoluciji iz 1943. godine najvišeg predstavničkog tijela Bosne i Hercegovine, nastalog u tim uslovima, izmedju ostalog je istaknuto: "Danas narodi Bosne i Hercegovine ... hoće da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata."

Nakon rata, nova federativna Jugoslavija je nastala slobodno izraženom voljom predstavnika šest republika, koje su već bile konstituisane kao države i koje su svoja izvorna ovlaštenja prenijele na saveznu državu. Tako je u svom prvom poslijeratnom ustavu Narodna Republika Bosna i Hercegovina definisana kao "narodna država republikanskog oblika".

U preambuli ovog ustava je istaknuto da se "Bosna i Hercegovina, na osnovu prava na samoopredjeljenje, svojom voljom, udružila sa ostalim republikama u saveznu državu – Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju". Ustav Jugoslavije iz 1946. godine izričito je naglašavao izvornu državnost republika i njihovu ravnopravnost u saveznoj državi.

Tokom Drugog svjetskog rata uspostavljena je jugoslovenska federacija, u kojoj je svih šest republika, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, imalo status države u kojoj su gradjani kao politički narod ostvarivali izvorno sva svoja suverena prava, a samo odlučivanje o pitanjima od zajedničkog interesa dobrovoljno prenosili na institucije savezne države Jugoslavije. Ova je činjenica isticana u svim ustavima od 1946. do raspada bivše SFRJ.[6]

5 Mustafa Imamović: "Historija Bošnjaka", izdanje "Preporod", Sarajevo, 1997., str. 57.

6 Tako je u Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine iz 1974. godine, već u prvom poglavlju Osnovnih načela, ponovljeno da su se gradjani i narodi Bosne i Hercegovine: "... na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, dobrovoljno udružili u zajedničku državu – Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju..." Članom 2 istog ustava propisano je: "Radni ljudi i gradjani, narodi Bosne i Hercegovine – Srbi, Hrvati i Muslimani i pripadnici drugih naroda i narodnosti, ostvaruju svoja suverena prava u Socijalističkoj

MIROVNI PROCES ZA BIH – USLOVLJENOST I DOMETI DAYTONSKOG SPORAZUMA

Razmatranja o dometima Mirovnog sporazuma za BiH (Daytonski sporazum) moraju uzimati u obzir kontekst u kome je došlo do prihvatanja njegovih rješenja. Pri tome treba imati u vidu ne samo opšte karakteristike povijesnog razvoja Bosne i Hercegovine, nego, još više, konkretan odnos političkih i vojnih snaga u zemlji, regionu i cjelokupnoj medjunarodnoj zajednici.

U uslovima sveprisutnog komunističkog naslijedja i bez integrativnih elemenata gradjanskog društva u nastajanju, Bosni i Hercegovini susjedne države su ispoljavale aspiracije prema državnom ujedinjenju svih pripadnika svoje nacije. U uslovima raspada Sovjetskog saveza i ukupnog socijalističkog sistema Istočne Evrope, medjunarodna zajednica nije imala jasan ni konzistentan stav o uzrocima i posljedicama jugoslovenske krize. Istovremeno je skromno vojno prisustvo medjunarodne zajednice imalo ograničeni mandat "neutralne sile" koji se svodio na neuspjelo razdvajanje "zaraćenih strana", održavanje "primirja" koja se nisu poštovala i na podržavanje međunarodne humanitarne pomoći. Takvog su kvaliteta bile i sterilne diplomatske aktivnosti i pokušaji kreiranja različitih mirovnih planova za BiH. I kad bi se, nakon mučnih pregovaranja i pritisaka, najavljivala odredjena rješenja, ona bi uvijek bila odbacivana i ignorisana od one "strane" koja je imala vojnu prednost. To potvrdjuje sudbina planova, od Kutiljerovog (1992.), do Vance-Owenovog i Owen-Stoltenbergovog plana (1993. godine).

Polazne pozicije svih ovih planova zasnivale su se, gotovo isključivo, na uvažavanju pozicija konstitutivnih naroda. Time je, suprotno demokratskim principima za koje se nominalno zalažu i koje primjenjuju u svojim zemljama, favorizovan nacionalni, a zanemaren gradjanski demokratski princip. Zbog toga su brojna predložena institucionalna rješenja deformisana i nepoznata u demokratskim zemljama. Osim toga, kao posljedica najavljivanja uspostavljanja "konstitutivnih jedinica" na nacionalnom principu, na terenu bi se rasplamsavale borbe, ne bi li se za "svoju" jedinicu pribavila veća teritorija, što bi bilo priznato kao faktičko stanje.

Najnižu tačku i najdublju krizu "evropskog" pregovaračkog procesa prestavljao je "mirovni" Owen-Stoltenbergov plan. On je, zapravo, predstavljao nekritičko prihvatanje tzv. mirovne inicijative Milošević – Tuđman. Plan je predviđao definitivnu podjelu sa izglednim skorim nestankom države Bosne i Hercegovine. Planirano je uspostavljanje tri nacionalne republike sa medjunarodnim subjektivitetom, nestanak države i uspostavljanje labave unije Bosne i Hercegovine. Izričito je predvidjeno pravo secesije nacionalnih republika, što uključuje i mogućnost njihovog prisajedinjenja susjednim državama.

Početkom 1994. godine SAD preuzimaju lidersku poziciju u mirovnom procesu za BiH. Rješavanje neuralgičnog žarišta na jugoistoku Evrope, koje je prijetilo širim implikacijama, stavljeno je kao jedan od prioriteta predsjedničke kampanje i kasnije vanjske politike SAD-a. Kreiran je projekt prema kojem je, po tadašnjoj

---

Republici Bosni i Hercegovini, osim onih prava za koja je, u zajedničkom interesu radnih ljudi i gradjana, naroda i narodnosti, Ustavom SFRJ utvrdjeno da se ostvaruju u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji." (Ustav je objavljen u *Službenom listu SRBiH, broj 4/74*)

zamisli, Bosna i Hercegovina trebala biti uređena kao federacija kantona koji nisu smjeli imati nacionalnu identifikaciju i po kome bi, u cijeloj BiH, bila osigurana ravnopravnost konstitutivnih naroda, kao i odgovarajuća prava pripadnika ostalih naroda. Kao prva etapa toga projekta predvidjeno je uspostavljanje Federacije BiH na područjima sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom. Washinktonskim sporazumom, od 18. marta 1994. godine, odnosno Ustavom Federacije BiH, bilo je izričito propisano: "Odluke o ustavnom statusu teritorija Republike Bosne i Hercegovine sa većinskim srpskim stanovništvom bit će donesene u toku pregovora o miru i na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji." (član I.1.(2) Ustava FBiH, "Službene novine Federacije BiH" br.1/94)

Washinktonski sporazum je predstavljao vrijednu osnovu za kasniji Mirovni sporazum za BiH (Daytonski sporazum). Medjutim, koncepcija o Bosni i Hercegovini kao federaciji kantona, kao što je poznato, nije realizovana. Razlozi, prvenstveno, leže u spletu različitih interesa u medjunarodnoj zajednici, koja se lakše opredijelila za priznavanje faktičkog stanja, što uključuje postojanje Republike Srpske, nego da realizuje prvobitnu koncepciju Washinktonskog sporazuma. Takva modifikacija je kreirana u tzv. Kontakt grupi, koju su činile SAD, Velika Britanija, Francuska, Njemačka i Rusija. Njihovo rješenje nije uvažavalo ni činjenicu većinskog stanovništva na odredjenoj teritoriji, nego su proklamovali princip razgraničenja po imaginarnoj formuli 51:49%.

U ovim okolnostima, a nakon stravičnog pokolja nad nedužnim stanovnicima Srebrenice, koji se dogodio, praktično, pred očima svjetske javnosti, medjunarodna zajednica se konačno odlučila na ograničenu upotrebu vojne sile prema položajima vojske bosanskih Srba (sporadično su djelovale tek uspostavljene snage za brzu intervenciju i ostvaren je odredjeni broj zračnih udara, što je isključivalo bilo kakve žrtve na strani medjunarodnih snaga).

Ovim diplomatskim i vojnim akcijama stvorene su osnovne pretpostavke za finalizaciju pregovaračkog procesa. Zaključivanju Mirovnog sporazuma za BiH, kao što je poznato, prethodilo je usaglašavanje tzv. njujorških i ženevskih principa (august i septembar 1995. godine).

U završne pregovore bili su uključeni svi relevantni subjekti iz medjunarodne zajednice i regiona, uključujući lidere iz BiH i susjednih zemalja. Pod američkim vodjstvom, u pregovorima su neposredno sudjelovali predstavnici Republike BiH, Federacije BiH, Republike Srpske (što se, približno, izražavalo kao predstavnici tri konstitutivna naroda), zatim najviši predstavnici susjednih država, Evropske unije, NATO-pakta, Organizacije ujedinjenih naroda i njenih brojnih agencija, Rusije, OSCE-a, Organizacije islamskih država i brojnih drugih medjunarodno relevantnih subjekata. To potvrdjuje da su interesi svih tih subjekata involvirani u rješavanje krize na ovom našem prostoru.

Svi subjekti uključeni u miorovni proces vodili su, prvenstveno, računa o svojim strateškim, političkim, ekonomskim, vojnim i drugim interesima. Mirovni je sporazum, u osnovi, morao odgovoriti na dva zahtjeva: 1. da se, bez odlaganja, zaustavi rat i 2. da se uspostave, koliko je to moguće, elementi dugoročnije stabilizacije prilika u BiH, a time i u regionu. U ovim okolnostima svima su odgovarali

kompromisi, makar oni ne bili u skladu, kako sa demokratskim standardima, tako ni sa tradicionalnim vrijednostima bosanskohercegovačkog društva i države.

Imajući u vidu sve ove okolnosti i konkretan povijesni kontekst u kome je došlo do zaključivanja Mirovnog sporazuma, nedostaci i vrijednosti njegovih rješenja mogli bi se najsažetije rezimirati u sljedećim konstatacijama:

Brojna su rješenja koja su u nesaglasnosti sa opšteprihvaćenim standardima demokratskih društava, sa principima medjunarodnog prava i, naročito sa tradicionalnim vrijednostima bosanskohercegovačkog društva, medju kojima se ističu:

1. Mirovni sporazum se nije odredio prema ključnom pitanju uzroka i karaktera rata u BiH. Nemušta i licemjerna diplomatska formulacija u samoj preambuli Sporazuma, prema kojoj "strane" Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna republika Jugoslavija "priznajući potrebu za sveobuhvatnim sporazumom radi okončanja tragičnog sukoba u regiji...", bitno smanje mogućnost uspostavljanja principijelnih rješenja. Ovom početnom pozicijom se pokušavaju usaglasiti nepomirljive ratne koncepcije, od kojih se jedna zalagala za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti BiH, zasnovane na demokratskim principima, a druga na njenoj podjeli i nestajanju.

2. Suprotno svim principima medjunarodnog prava i svjetskog poretka, Sporazum je pošao od priznavanja faktičkog stanja i pozicija stečenih silom i ratnim osvajanjima.

3. Uspostavljena je entitetska struktura BiH, suprotno svim tradicionalnim vrijednostima Bosne i Hercegovine.

4. Medjuentitetska linija razgraničenja se, gotovo u cijelosti, podudara sa tadašnjom linijom vojne konfrontacije.

5. Nisu uspostavljeni efektivni mehanizmi eliminacije rezultata genocida i etničkog čišćenja, niti je precizirana uloga medjunarodne zajedice, kao ni odgovornost domaćih vlasti u slučaju neizvršavanja preuzetih obaveza, posebno onih o povratku prognanih. Naprotiv, brojna rješenja pogoduju onima koji nastoje da zadrže "ratne dobitke" etničke homogenizacije odgovarajućih teritorija. Zbog toga je, praktično, ostavljena mogućnost selektivne primjene Sporazuma, da se, sa jedne strane favorizuje jednonacionalna entitetska vlast, a da se, istovremeno, opstruiraju obaveze uspostavljanja demokratske i funkcionalne države, kao i obaveze u pogledu povratka prognanih ili saradnje sa Tribunalom za ratne zločine.

6. Sporazum je sankcionisao glomaznu, višestepenu, nefunkcionalnu i ekonomski neodrživu strukturu vlasti. Uspostavljena je nedovoljno definisana i nefunkcionalna distribucija nadležnosti izmedju struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na opštinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rješenja za Distrikt Brčko, za Grad Mostar i nedovršena rješenja za glavni grad Sarajevo.

7. Izborni sistem je daleko od evropskih demokratskih standarda. Zasnovan na etničko-entitetskoj osnovi, on direktno iz izbornog procesa za pojedine organe vlasti diskriminiše (odnosno isključuje) gotovo trećinu biračkog tijela. Pripadnici

nacionalnih manjina su u značajnom dijelu izbora lišeni pasivnog biračkog prava. Rješenje da se može glasati i u novom mjestu boravišta (nakon provedenioh 6 mjeseci) direktno je podržalo rezultate etničkog progona.

8. U strukturi i funkcionisanju institucija vlasti visoko je preferiran nacionalni u odnosu na gradjanski princip. Nije uspostavljen optimalan balans izmedju neophodne zaštite pune nacionalne ravnopravnosti i zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda i neophodnog uvažavanja principa demokratije i efikasnosti. Zbog toga je sistem opterećen neuobičajeno složenom strukturom, širokom mogućnošću blokada odlučivanja. To rezultira velikom neefikasnošću institucija sistema. Veoma često, u nedostatku političke volje da se prevazidju ove slabosti, uspostavlja se intervencija visokog predstavnika. To, svakako, ne može predstavljati dugoročnije rješenje.

9. U ključnoj instituciji sistema, u Parlamentarnoj skupštini BiH, u kojoj se kreiraju sva bitna rješenja, ugrađeno je tzv. entitetsko glasanje putem kojeg entitetske političke elite, posebno iz Republike Srpske, efektivno kontrolišu obim nadležnosti i funkcionalnost institucija Bosne i Hercegovine. Prema rezultatima istraživanja[7], poslanici i delegati iz RS-a na ovaj način su, od Daytona do kraja 2007. godine, zaustavili usvajanje 130 zakona, od kojih je najveći dio bio reformskog karaktera. Iz Federacije BiH je, u istom razdoblju, zaustavljeno 18 zakona. U toj situaciji visoki predstavnik je najčešće morao intervenisati nametanjem takvih zakona.

10. Kreatorima Mirovnog sporazuma od početka je bilo jasno da ovakav sistem neće moći samostalno funkcionisati. Zbog toga je i predvidjeno značajno učešće medjunarodne zajednice koje će ga podržavati. Uspostavljena je uloga mirovnih snaga, uloga visokog predstavnika, specifičan doprinos u funkcionisanju policijskih snaga, uloga OSCE-a u izbornom procesu, uloga UNHCR-a u povratku prognanih i niz drugih izričito predvidjenih oblika uticaja medjunarodne zajednice. I kad se ostave po strani rasprave o tome da li se radi o protektoratu ili drugačijim oblicima vanjske intervencije, ostaje činjenica da kreatori Sporazuma ni u naznakama nisu najavili ni koncepciju, a kamoli strategiju i taktiku povlačenja medjunarodne zajednice.

Intervencija međunarodne zajednice može i mora izostati, ali samo kada se ustavnim promjenama uspostavi sistem koji će imati efikasne domaće mehanizme deblokade procesa odlučivanja, kao što je to slučaj sa svim demokratskim sistemima. Međunarodna zajednica, međutim, još nema odgovora na pitanje da li do tada visoki predstavnik treba da djeluje u ime Evropske unije ili šire međunarodne zajednice, uključujući Rusiju i SAD.

Mogao bi se navesti i niz drugih "konstrukcionih grešaka" ovog projekta. Treba, međutim, istaći i određene vrijednosti koje podržavaju određeni nivo stabilizacije odnosa u BiH i u regionu. To može doprinijeti realnijoj izbalansiranoj ocjeni povijesnog značaja i stvarnog dometa Daytonskog sporazuma. Ovome treba dodati da i najradikalniji kritičari Sporazuma nemaju pravog odgovora na pitanje koja je, u to vrijeme, bila realna alternativa zaključivanju Mirovnog sporazuma.

7 Kasim Trnka i dr. „Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH", Sarajevo, 2009.

Sumaran pregled vrijednosti Daytonskog sporazuma uključuje, naročito:

1. Medjunarodnim ugovorom ovakvog ranga potvrdjeni su i garantovani suverenitet, teritorijalni integritet i politička neovisnost Bosne i Hercegovine. To znači da je, pored svih nepovoljnih okolnosti, očuvana državnost BiH. Na to su se, posebno, obavezale susjedne zemlje koje su bile duboko involvirane u ovaj rat, što potvrdjuje i njihov status potpisnica Sporazuma.

2. Garantovan je, takodje, medjunarodno-pravni kontinuitet BiH. Neupitne su njene granice koje su bile u momentu medjunarodnog priznanja 1992. godine. BiH ostaje članica UN-a i brojnih drugih medjunarodnih organizacija i ugovorna strana svih do tada i kasnije potpisanih medjunarodnih ugovora.

3. Potvrdjeno je da je BiH izvršila samo unutrašnju transformaciju svoga ustavnog uredjenja. Jedino BiH ima karakter države sa unutrašnjim i medjunarodnim kapacitetom, dok su entiteti jedinice unutrašnjeg uređenja države. Nije BiH uspostavljena udruživanjem entiteta, nego su Ustavom BiH konstituisani entiteti kao dijelovi jedinstvene države. Suprematijom Ustava BiH zajamčeno je jedinstvo pravnog sistema zemlje.

4. Garantovanjem najviših medjunarodnih standarda ljudskih sloboda i prava stvaraju se pretpostavke i odgovarajući mehanizmi da i gradjani BiH uživaju prava uobičajena u demokratskim zemljama.

5. Sporazumom su domaće vlasti i medjunarodna zajednica preuzeli obavezu koja je propisana Ustavom BiH da će "Bosna i Hercegovina (će) biti demokratska država, koja će funkcionisati na principima vladavine prava, slobodnih i demokratskih izbora". (član 1 tačka 2 Ustava BiH) Ovo ima poseban značaj u kontekstu neophodnih i neodložnih rasprava o "dogradnji Daytona", odnosno usavršavanju ustavnog uredjenja zemlje, što uključuje mogućnost korigovanja svih nedostataka proizašlih iz Mirovnog sporazuma. Od posebne je važnosti da za promjenu ustavnog uredjenja BiH nije potrebno sazivati bilo kakvu medjunarodnu konferenciju, niti je za to neophodna uloga visokog predstavnika. Ukoliko se dostigne politička volja za takve promjene, neophodna je i dovoljna saglasnost dvotrećinske većine Predstavničkog doma i većine članova delegacija sva tri konstitutivna naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Otvorenost Daytonskog sporazuma za demokratske promjene značajna je vrijednost tog sporazuma i izraz njegove dinamike.

6. Sporazumom su zajamčene i neke druge vrijednosti na kojima počivaju demokratska društva. Radi se o ustavnim garancijama privatnog vlasništva, slobodnog tržišta i preduzetništva, jedinstvenog ekonomskog prostora zemlje, političkog pluralizma, primjeni principa podjele vlasti, što uključuje nezavisno sudstvo i dr.

NEOPHODNOST UKLANJANJA IZ USTAVNOG SISTEMA RJEŠENJA KOJA SU REZULTAT RATNOG NASILJA, GENOCIDA I ETNIČKOG ČIŠĆENJA

1. Ustavno uređenje Republike Bosne i Hercegovine (koja je u prethodnom sistemu označavana kao "Socijalistička") uspostavljeno je i funkcionisalo na legitiman način. Raspadom socijalističkog sistema, amandmanima na Ustav iz 1990. godine uspostavljeni su ključni elementi građanske demokratije. Sistem se temeljio na principima narodnog suvereniteta, kombiniranog sa osiguranjem nacionalne ravnopravnosti tri najbrojnija naroda i pripadnika narodnosti (nacionalnih manjina). Uspješno je funkcionisala teritorijalna organizacija sa dva nivoa vlasti – državni i lokalni (109 opština i Grad Sarajevo). Radi podsticanja privrednog razvoja i koordinacije lokalnih zajednica, na regionalnom nivou – prema gravitacionom principu u odnosu na velike gradove, privredne, kulturne i saobraćajne centre – formirane su privredne komore i međuopštinske zajednice. Za ista područja su formirani i okružni sudovi i tužilaštva, kao i niz drugih institucija i organizacija.

2. Suprotno međunarodnom pravu i važećem ustavu, destrukcija ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine izvršena je agresijom susjednih država i ilegalnim, protivustavnim uspostavljanjem paradržavnih tvorevina – Republike Srpske i Hrvatske republike Herceg-Bosne. Ove tvorevine su, suprotno vjekovnoj tradiciji nacionalne izmiješanosti, stvarale jednonacionalnu faktičku vlast, nastojeći uspostaviti što veću jednonacionalnu teritoriju i ovladati resursima koji pripadaju svim građanima i narodima. Ne samo po načinu nastanka, ove su tvorevine bile nedemokratske. Zasnivale su se na sistematskom i grubom kršenju ljudskih prava i diskriminaciji na nacionalnoj, vjerskoj i političkoj osnovi. Uspostavljena je jednonacionalna i, praktično, jednopartijska vlast. U uslovima dotadašnje nacionalne strukture, ovakvi projekti se nisu mogli ostvariti bez rata, nezakonite upotrebe vojne sile, etničkog progona i genocida. Lideri ovih projekata su bili svjesni ovih konsekvenci i na to su pristajali. U velikom broju konačnih i pravosnažnih presuda međunarodnih i domaćih sudova ove su činjenice nesumnjivo potvrđene.

3. Međunarodna zajednica velikim dijelom snosi odgovornost za ovakav tok događaja. Poveljom Ujedinjenih nacija i brojnim drugim aktima međunarodnog prava međunarodna zajednica se obavezala da će napadnutoj zemlji pružiti svaku pomoć, uključujući i vojnu, u zaštiti njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. U slučaju Bosne i Hercegovine, međunarodna zajednica ne samo što nije pružila takvu pomoć, nego je embargom na isporuku oružja onemogućavala napadnutoj državi da pruži legitimnu odbranu. Vodeće svjetske sile su se u rješavanju konflikata na području bivše Jugoslavije, umjesto principijelnim razlozima, prvenstveno vodile svojim strategijiskim i pragmatičnim interesima. To nije moglo voditi konzistentnim rješenjima zasnovanim na demokratskim standardima i međunarodnom pravu, nego samo neprincipijelnim kompromisima i trgovini interesima. Očiglednu agresiju su izbjegavale nazvati pravim imenom. Umjesto preduzimanja predviđenih sankcija, sa napadačima su taktizirale. Pritiscima da se rješenja traže u pregovorima "zaraćenih strana" nastojale su ovaj međunarodni konflikt degradirati na unutrašnji sukob i građanski rat. Izbjegavanjem vojne intervencije zapravo su favorizovale

one koji su raspolagali većim vojnim potencijalom. Nisu ih previše uznemeravale enormne civilne žirtve, niti su adekvatno reagovale na genocid koji se dešavao pred očima svjetske javnosti. Bosna i Hercegovina je bila i ostala poligon odmjeravanja snaga, uticaja i interesnih sfera velikih sila.

4. Mirovni sporazum je rezultat takve konstelacije odnosa u svijetu, u regionu i u samoj Bosni I Hercegovini. Međunarodna zajednica ga je nametnula, iako je svjesna svih njegovih nedostataka i neprincipijelnih kompromisa. Svi relevantni faktori, uključujući i kreatore Daytonskog sporazuma, sada su saglasni u tome da on ne pruža ni minimum uslova za održiv stabilan ekonomski i demokratski razvoj, niti za uključivanje zemlje u evro–atlantske integracije. Nametnuta ustavna rješenja favorizuju one političke snage čiji su ratni ciljevi bili destrukcija Bosne I Hercegovine I stvaranje nedemokratskih nacionalističkih tvorevina. Umjesto da doprinesu otklanjanju ustavnih rješenja koja nisu u skladu sa demokratskim standardima, relevantne svjetske sile sada insistiraju da nova ustavna rješenja moraju biti rezultat dogovora domaćih političkih snaga.

5. Upoređivanjem ustavnih rješenja sa početka 90-tih godina prošlog vijeka i onih nametnutih Daytonskim sporazumom, može se konstatovati da su brojna ključna rješenja rezultat sile, rata, etničkog progona i genocida. To uključuje, ali se ne ograničava na sljedeća rješenja:

a. Mirovni sporazum, umjesto prihvatanja i konsekventnog provođenja međunarodnih pravnih i demokratskih standarda, legalizuje faktičko stanje uspostavljeno okupacijom i vojnom silom;
b. Međuentitetska linija razgraničenja gotovo u potpunosti se podudara sa linijom vojne konfrontacije u trenutku zaključivanja Mirovnog sporazuma. Sporazumom se, dakle, legalizuju ratni dobici i vojna osvajanja;
c. Suprotno međunarodnom pravu i priznatom međunarodnom i unutrašnje-pravnom kontinuitetu, državi se oduzima bitna nominacija: Republika;
d. Iako se u cjelokupnom historijskom razvoju BiH njena unutrašnja administrativna struktura nikad nije temeljila na nacionalnoj ili vjerskoj osnovi, Mirovni sporazum prihvata entitet nastao protivustavno i na nacionalnoj diskriminaciji i protjerivanju;
e. Kao posljedica ratnih dejstava, prihvata se postojanje dva entiteta koja nemaju nikakvo uporište, ne samo u historiji, nego i u prirodnim, geografskim, kulturološkim, saobraćajnim i sličnim kriterijima;
f. Daytonski ustav, suprotno demokratskim standardima, snažan prioritet daje nacionalnom kriteriju na štetu građanskog. To je provedeno, kako u uspostavljanju institucija sistema, tako i u njegovom funkcionisanju;
g. Entitet kao ratna stečevina se snažnije pozicionira u odnosu na državu, ne samo po neprirodnoj distribuciji nadležnosti, nego i po mehanizmima kao što je entitetsko glasanje u državnom parlamentu kojim entiteti, suprotno svim komparativnim ustavnim rješenjima, diktiraju sadržaj i domet djelovanja države. Ovakva rješenja generiraju separatističke snage i tendencije. Pozivanje iz RS-a na referendum o otcjepljenju nema uporišta čak ni u Daytonskom ustavu

koji favorizuje entitete. Odlučivanje o suverenitetu i teritorijalnom integritetu, što je u isključivoj nadležnosti države, moguće je samo referendumom građana Bosne i Hercegovine. Samo su oni na ovaj način mogli 1992. godine odlučiti o sticanju državnog suvereniteta i međunarodnog priznanja zemlje;

h. Entitetski i nacionalni weto, kao direktna posljedica ratom stečenih pozicija široko i nekritički su ugrađeni u sistem, pri čemu su izostali svi mogući instrumenti deblokade, poznati i prihvaćeni u demokratskim zemljama;

i. Iako prenaglašen, nacionalni princip, nije konsekvantno proveden. Sistemska nacionalna neravnopravnost dalje generira nacionalnu diskriminaciju. Pripadnici nacionalnih manjina su ustavno dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda, što je definitivno potvrđeno i presudom Evropskog suda za ljudska prava uz nalog državi da otkloni tu diskriminaciju. Čak su i dijelovi pripadnika konstitutivnih naroda, s obzirom na entitetsku pripadnost, dovedeni u neravnopravan položaj. Time se dovodi u pitanje demokratska legitimacija najvažnijih državnih organa.

6. Neodložna rekonstrukcija ustavnog uređenja mora, ako ne u cijelosti otkloniti, onda bitno reducirati navedena i druga rješenja koja su uspostavljena ratnim nasiljem i genocidom.

7. Međunarodna zajenica, koja je oktroisala navedena rješenja, mora na odgovarajući način podržati demokratske snage u zemlji u primjeni međunarodnih demokratskih standarda. U svakom slučaju, međunarodna zajednica se ne može isključiti iz procesa ustavnih reformi, jer je ona odgovorna za uspostavljanje nejednakih pozicija domaćih političkih snaga. U sadašnjim okolnostima, političke snage iz RS-a nemaju nijedan razlog da se upuštaju u ustavne promjene, jer ih postojeća ustavna rješenja stavljaju u privilegovani položaj.

8. Prisustvo međunarodne zajednice, koje se od Daytona postepeno smanjivalo, može izostati tek kada se uspostavi samoodrživ ustavni sistem, koji će imati valjane demokratske odgovore na opstrukcije i blokade. U prelaznom periodu i s obzirom na proces pridruživanja evro–atlantskim integracijama, primjerenije je da međunarodna zajednica bude prisutna u svojstvu specijalnog predstavnika Evropske unije nego visokog predstavnika međunarodne zajednice.

9. Bilo bi najbolje da Bosna i Hercegovina u dogledno vrijeme dobije cjelovit novi demokratski ustav. Pošto je to u postojećoj konstelaciji odnosa nerealno očekivati, navedeni strategijski ciljevi moraju biti ideja vodilja u parcijalnim ustavnim promjenama.

Prof. dr. Adib Đozić

Doc. dr. Zlatan Meškić

Doc. dr. Amira Hadžagić Turbić

Prof. dr. Omer Ibrahimagić, red. prof. - emeritus
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

KONTROVERZE SAVREMENOG USTAVNOG UREĐENJA BiH I NJEGOVE PRIMJENE U PRAKSI

Summary

According to Ibrahimagic, the controversies of the current constitutional setup of Bosnia and Herzegovina originate from the fact that the Dayton Agreement, upon which it was based, did not resolve two main issues: responsibility of Serbia, Montenegro and Croatia for the aggression and the genocide committed against the Bosniaks. By not addressing these issues, the Dayton Agreement designed such a constitutional construction to satisfy both - the aggressors, which acted as a peace-brokers in the process of creation of the constitutional setup, and the Bosnia and Herzegovina, a victim of the aggression. Such a constitutional structure consisting of the two Entities and three constitutive peoples, with the State institutions based on ethnic and not the principles of civil society, has made Bosnia Herzegovina a dysfunctional state. This is apparent especially from the implementation of these principles in practice with the Entities entitled to exercise the right of the entity outvoting to obstruct the promulgation of critical legislation from the BiH's authority, thus creating an inefficient, irrational and dysfunctional state.

Key words: *Dayton Agreement, Bosnia and Herzegovina, constitutional setup, dysfunctional state, ethnic principles in forming the government, the Entity outvoting*

Kontroverze savremenog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine proizilaze iz sljedećih činjenica:

Kako se moglo desiti da Evropska unija, 6. aprila 1992. godine, prizna nezavisnost i suverenitet BiH, da SAD sutradan također priznaju nezavisnost BiH, kao i sve druge relevantne svjetske sile, a da su istovremeno sa međunarodnim priznanjem, dozvolile agresiju na BiH od strane bivše JNA, Srbije i Crne Gore, koje su ostale u Saveznoj Republici Jugoslaviji? Te iste velesile su dozvolile da BiH skoro 4 godine krvari kao članica međunarodne zajednice, koja je u maju te iste godine primljena u organizaciju UN, i da se u BiH izvrši genocid. Ni do danas se nije došlo do pravog odgovora zašto ove zemlje nisu pomogle BiH da odmah narede prestanak ratnih dejstava protiv nje. To što je ugrađeno u Dejtonski sporazum nije ono što se očekivalo da bi se mogao dobiti jasan odgovor na to pitanje.

Pored odgovora na pitanje zašto je međunarodna zajednica dozvolila agresiju na BiH, još je zagonetnije zašto je dozvolila da pored agresije Srbija i Crna Gora izvrše genocid u Srebrenici.

Da bi izbjegla decidan odgovor na to pitanje, međunarodna zajednica u Dejtonu nije raspravljala ni o odgovornosti SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) i Hrvatske za agresiju na Bosnu i Hercegovinu, a ni za genocid izvršen na Bošnjacima, a posebno za genocid u Srebrenici.

Dejtonski sporazum je imao dva osnovna zadatka: prvi, da prekine ratna dejstva u BiH, da se završi rat, i drugi, da omogući reintegraciju bh. društva i države. Ne treba zaboraviti da je u hiljadugodišnjem postojanju Bosne, kao jednog političkog i teritorijalnog entiteta, ona imala u srednjem vijeku svoju državu koju je obnovila nakon 480 godina na Prvom zasjedanju ZAVNOBIH-a 1943. godine; da je Bosna bila zemlja sa višestoljetnom tradicijom suživota četiri dominantne religije u Evropi, muslimana, pravoslavaca, katolika i jevreja. Pitanje je, dakle, zašto je međunarodna zajednica dozvolila razaranje takve jedne društvene strukture. Tom agresijom 1992.–1995. godine je nanesen najjači udar u hiljadugodišnjem postojanju BiH, da se takvo bosansko društvo dezintegrira i razbije, čime se onemogućava i održivost države u jednom dezintegriranom i razbijenom društvu. Dejtonski sporazum je, prije svega, trebao da dâ odgovor na to pitanje. On ga nije dao. Zaustavljen je rat u BiH i dao je neke osnovne elemente za reintegriranje bh. društva i države. Međutim, ti elementi reintegracije nisu u dovoljnoj mjeri osigurani u normativnom dijelu Ustava BiH. Ratna dejstva su stala, u to je bio uključen IFOR, kasnije SFOR, itd.

Drugi dio, koji se odnosi na civilni dio sporazuma, za ovih 15 godina nije implementiran na zadovoljavajući način. Može se postaviti pitanje šta je to međunarodna zajednica radila u BiH da za 15 godina nije osposobila bh. državu, koja bi mogla danas ili sutra ući u EU. Dakle, u Dejtonskom sporazumu su se našli i elementi dezintegracije koji su ometali takav proces društvene i državne reintegracije.

Koji su to osnovni elementi ugrađeni u Dejtonski sporazum i sam Ustav BiH koji su omeli bržu reintegraciju bh. društva i države? To je, prije svega, činjenica što je međunarodna zajednica pristala da podijeli BiH na dva entiteta: jedan entitet, koji je nastao Vašingtonskim sporazumom, kada je prestao sukob između Hrvata i Bošnjaka marta mjeseca 1994. godine, kada je i stvorena Federacija, i drugi – Republika Srpska, paradržavna tvorevina, koju je legitimirao Dejtonski sporazum, kojim je završen rat BiH sa Srbijom i Crnom Gorom. Njemu je prethodio 8. septembra mjeseca 1995. godine Sporazum u Ženevi, nakon izvršenog pritiska na bosansku vladu da prizna RS, koji će imati 49% teritorije bh. države. To su učinile zemlje članice tzv. kontakt grupe, koju su sačinjavale Amerika, V. Britanija, Rusija, Njemačka i Francuska.

Kao što se zna, Srbi nisu pristali 1994. godine da prihvate taj plan kontakt grupe, nego su ratovali još skoro jednu i po godinu i prisilili međunarodnu zajednicu da bombarduje srpske položaje, da bi ih na neki način privoljeli na nove pregovore po planu kontakt grupe. Plan je bio opstanak Bosne i Hercegovine kao međunarodno priznate države i članice UN sa ova dva entiteta.

Dejtonskim sporazumom legitimirana je RS, koja je nastala 9. januara 1992. godine u vrijeme dezintegracije Jugoslavije, u vrijeme kad se Evropska zajednica još nije izjasnila u pogledu međunarodno - pravnog priznanja njenih dotadašnjih federalnih jedinica kao nezavisnih država, dakle, u vrijeme kad se nije definitivno izjasnila u pogledu međunarodno - pravnog priznanja BiH, koje je ona tražila od Evropske zajednice, odlukom Predsjedništva i Vlade, na osnovi ponude koju je

sama Evropska zajednica učinila 16. 12. 1991. godine jugoslavenskim republikama i tražila da u roku 7 dana podnesu svoje zahtjeve.

Oba entiteta, i Federacija i RS su ratne tvorevine. BiH nikada administrativno-politički nije bila dijeljena po etničkom kriteriju. Ona je uvijek imala administrativno-političko unutarnje organiziranje po kriterijima koji su općevažeći za sve zemlje, a to su ekonomski, kulturni, saobraćajni, historijski i dr. Ovog puta međunarodna zajednica je pristala da BiH bude podijeljena na dva entiteta po etničkom kriteriju, Federacija u kojoj će biti većina Bošnjaka i Hrvata, a u RS će biti većina Srba. Tragika je u tome, što su za vrijeme rata i jedan i drugi entitet pretrpjeli etničko čišćenje, što je eufemizam kojim je zamijenjena riječ genocid. Međunarodna zajednica je izmislila riječ etničko čišćenje, čime je sebe oslobodila međunarodnopravne obaveze da spriječi genocid.

Na prostoru Federacije kojeg je kontrolirao HVO i hrvatska vojska, etničko čiščenje izvršeno je uklanjanjem Srba i Bošnjaka, a na prostoru RS, kojeg je kontrolirala vojska RS i jugoslavenska vojska, etnički su očišćeni Bošnjaci i Hrvati. Entiteti su nastali upravo na toj zločinačkoj podlozi; istjerani su starosjedioci sa jednog i sa drugog prostora i naseljavani svojim narodom i time izvršena homogenizacija jednog naroda na račun ranije multietničke strukture svih Bosanaca. Tada je nastalo politički pogrešno rješenje, da se čitava administrativno-politička struktura BiH i organizacija vlasti, dakle, u Ustavu BiH usvojenom u Dejtonu, napravi na toj etničkoj komponenti.

To su ta dva elementa u Ustavu koja onemogućavaju da BiH funkcionira kao suverena i nezavisna država. To je međunarodna zajednica znala, pa je zbog toga ugradila u Aneksu 10. Dejtonskog sporazuma instituciju Visokog predstavnika, koji je u ime međunarodne zajednice trabalo da pomogne društvenu i državnu reintegraciju. Po mom mišljenju, međunarodna zajednica je u tom procesu bila neodlučna i bez osmišljenog plana. Naime, bilo je neophodno da funkcija Visokog predstavnika bude u tome da BiH osposobi kao državu, s obzirom na nelogična i netipična rješenja, davanjem primata etničkom, umjesto građanskom konceptu organizacije vlasti. Visoki predstavnik, nije uspio to uraditi, nije uspio da BiH učini funkcionalnom i racionalnom državom, tako da i nakon 15 godina imamo Visokog predstavnika. Jednostavno je trebalo da Visoki predstavnik uz podršku međunarodne zajednice, kao svome predstavniku, uspostavi sve potrebne državne institucije BiH i da proglasi sve zakone na nivou države koji su neophodni za jednu normalnu državu.

A šta su oni napravili? Oni su totalno razbijenu državnu strukturu BiH, ugradnjom još dva entiteta, spriječili da se reintegrira. S druge strane, nisu joj vraćene njene državne nadležnosti i one državne institucije koje su entiteti za sebe prigrabili tokom rata. Razumije se da zbog toga BiH ne može da funkcionira. Trebalo je uzeti za primjer neku srednjoevropsku državu, npr. Slovačku, Češku, Mađarsku ili Hrvatsku, koje su bliske BiH, i reći koje su to institucije koje one imaju, a koje bi trebala da ima i BiH sa oko 4 miliona stanovnika; koji su to zakoni neophodni da ona može funkcionirati.

To je Visoki predstavnik trebao da uradi, međutim, oni to nisu uradili.

Najteže pitanje ovdje je, po mome mišljenju, reintegracija bosanskog društva, koju treba da slijedi reintegracija države. Dejtonski sporazum nije riješio pitanje povratka Aneksom 7., jer nije osigurao sigurnost povratnika, kojeg su trebale umjesto domaćih vlasti da osiguraju međunarodne policijske snage, predviđene u Aneksu 11, u vrijeme kada su bile obezbijeđene donacije za obnovu porušenih kuća i ekonomsku obnovu domaćinstava. Danas postoji sigurnost povratnika, ali presušile su donacije i ljudi su u međuvremenu našli alternativna rješenja izvan BiH. Bosanska vlada, koju je tada predstavljao gospodin Alija Izetbegović, ne bi nikada pristala na Dejtonski sporazum, niti bi ga potpisala, da nije bilo garancija o povratku u Aneksu 7. Ne treba zaboraviti da je prije etničkog čišćenja na današenjem prostoru RS bilo više od 40% Bošnjaka i Hrvata, a da je na današnjem prostoru Federacije bilo više od 30% Srba, dakle, prije agresije na BiH.

Razumije se da bi jedna takva multietnička struktura današnje RS i Federacije onemogućila današnju praksu da se ustavi i zakoni entiteta donose preglasavanjem, bez učešća jednog ili dva naroda u njihovom donošenju. S druge strane, iako je dogovoreno da će se popis stanovništva iz 1991. godine uzimati kao mjera učešća pripadnika sva tri naroda u vlasti na svim nivoima, u zakonodavnoj vlasti taj princip uopće nije ispoštovan.

U zakonodavnoj vlasti u općinama, kantonima i entitetima imamo, dakle, prisustvo sva tri naroda prema procentu povratka tih ljudi na te prostore, a ne prema popisu iz 1991. godine, a to je vrlo mali procenat. Čak nema ni 15% Bošnjaka i Hrvata zajedno danas da su se vratili u RS, a isto tako imamo nizak procenat Srba povratnika u Federaciji, jer je u RS vođena politika njihovog ostanka.

S obzirom da je u Ustavu BiH ugrađeno da su izborne jedinice entiteti za formiranje državnih organa BiH, imamo situaciju da su u Ustavu BiH, čl. 4 i 5, kad je riječ o članovima Predsjedništva, ugrađene odredbe da Srbin mora biti iz RS, a da članovi Predsjedništva Bošnjak i Hrvat moraju biti iz Federacije. To znači da nema nikakve šanse da Bošnjak i Hrvat iz RS bude član Predsjedništva države, niti ima šanse da Srbin iz Federacije bude član Predsjedništva države, iako u Ustavu stoji u općim odredbama (član 9), da oni predstavljaju narode BiH, a ne narode entiteta. S druge strane, također u Domu naroda Parlamenta BiH, Srbe BiH predstavlja 5 Srba iz RS, a Bošnjake i Hrvate BiH predstavlja po 5 Bošnjaka i 5 Hrvata iz Federacije.

Oni, dakle, ne predstavljaju konstitutivne narode Srbe, Hrvate i Bošnjake BiH, već samo Srbe iz RS i Bošnjake i Hrvate iz Federacije. Takve ustavne konstrukcije nema nigdje u svijetu.

To znači da Bošnjaci i Hrvati iz RS ne mogu biti među tih 5 Bošnjaka i Hrvata, niti među 5 Srba, kao predstavnici svoga naroda, mogu biti Srbi iz Federacije. To su ključna dva elementa zbog kojih BiH ne može da funkcionira. To su ta pitanja koja sadrži Dejtonski ustav, čime su u samom Ustavu ugrađeni elementi nemogućnosti funkcioniranja bh. države. Na stranu to što su te odredbe Ustava u suprotnosti s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. One građanima uskraćuju pasivno i aktivno biračko pravo da učestvuju u vlasti na nivou države, zbog čega su i pripadnici Ostalih uskraćeni da budu birani u Predsjedništvo i Dom naroda.

Najveći problem u BiH je nerealiziran ekonomski održiv povratak Bošnjaka i Hrvata u RS i Srba u Federaciju, da bi se obnovilo multietničko biračko tijelo i u jednom i u drugom entitetu. To bi bila garancija obnove multietničke strukture u zakonodavnoj vlasti, izvršnih i sudskih organa vlasti na svim nivoima organizacije vlasti. Dok se još i nekako vodi računa o sudskim organima vlasti, jer to je u nadležnosti Visokog sudskog i tužilačkog vijeća i vode računa o tome, međutim, kad je riječ o zakonodavnoj vlasti i zaposlenosti u državnoj upravi entiteta, kantona i općina, uopće se ne vodi računa. Mislim da će neuspjeh u ekonomski održivom povratku izbjeglih i raseljenih lica ostati trajna rana na tijelu BiH. Od obnove multietničkog bosanskohercegovačkog društva, kakvog poznaje historija BiH, u najvećoj mjeri ovisi multietnička struktura biračkog tijela i multietnička struktura organa vlasti.

Odgovornost za implementaciju Dejtonskog sporazuma je na BiH, njenim entitetima i međunarodnoj zajednici. Kad je riječ o ljudskim pravima u članu 2. Ustava BiH, rečeno je da BiH i entiteti u primjeni ljudskih prava moraju poštovati najviše standarde ljudskih prava, sadržanih u međunarodnim konvencijama i poveljama. U tom članu je ugrađena i odredba o zabrani diskriminacije. Međutim, u BiH je danas osnovni problem poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i jako široko prisutna diskriminacija, od osnovnih ćelija društva do najviših nivoa vlasti u BiH. Svugdje imate prisutnu diskriminaciju, naročito po nacionalnoj osnovi, a da ne govorimo o diskriminciji po osnovi spola i socijalnog položaja.

Po mome mišljenju, iz Dejtonskog sporazuma (Aneks 10) ostaje obaveza međunarodne zajednice da pomogne uspostavu države BiH u njenom punom kapacitetu, kao međunarodno - pravnog subjekta. Kao odgovornog međunarodno - pravnog subjekta za stanje u BiH, da vrši svoju funkciju, a to znači uspostavu svih organa i organizacija i donošenje svih zakona koji su na tragu evropske pravne regulative. A to je danas, prema Ustavu kakav imamo, u pogledu zakonodavne funkcije, skoro nemoguće. Zašto? Zato što je u članu 4 Ustava u oba doma Parlamentarne skupštine BiH u procesu odlučivanja ugrađena tzv. entitetska većina: ukoliko ne postoji saglasnost 2/3 poslanika iz jednog entiteta sa donesenim zakonom smatrat će se da zakon nije donesen. Takva odredba, koja bi se odnosila na dom građana, ne postoji ni u jednoj državi na svijetu, pa ni u onim državama koje su tradicionalno federativne države.

Zamislite da je u američkom ustavu, gdje imate 50 saveznih država, ugrađena ta odredba, da se 2/3 poslanika iz jedne savezne države ne slaže sa zakonom koji je Kongres izglasao, i da zbog toga zakon ne može stupiti na snagu, ni ta velika Amerika ne bi mogla da funkcionira. Zamislite da se jedna takva odredba unese u Ustav Njemačke, gdje ima 16 pokrajina, ili da se jedna takva odredba unese u Ustav Ruske Federacije; zamislite da se takva odredba ugradi u Parlament Velike Britanije, da 2/3 škotskih poslanika kaže da zakon koji je donio Donji dom Parlamenta Velike Britanije njih ne obavezuje, da li bi Velika Britanija mogla funkcionirati.

Ta ista gospoda je u Dejtonu tu odredbu unijela u Ustav BiH, i danas kritikuju BiH što ne funkcionira. Nijedna država s jednom takvom odredbom ne može da funkcionira. Čak i Butmirski paket iz 2009. godine, kojeg su predložile SAD i Evropska unija, kad je raspakovan sadržavao je tu odredbu, a njime se trebala

izvršiti ustavna reforma u BiH, kojom bi se ona učinila funkcionalnom državom. Dokle god postoji ta odredba, RS će opstruirati donošenje zakona na nivou države, kojim bi se ti zakoni prilagođavali evropskoj pravnoj regulativi. Stoga nije čudo što oni danas kažu „prvo RS pa EU". Da nemaju te odredbe, ne bi mogli govoriti o RS, jer u EU ulazi država BiH, a ne entiteti svaki posebno. RS danas spriječava donošenje zakona na nivou države, kojim bi se BiH prilagođavala pravno-normativnoj regulativi EU. Ako je tako, onda BiH nema nikakvu perspektivu da u doglednom vremenu može računati na ulazak u EU. Neodgovornost jednog entiteta u odnosu na BiH u međunarodnim institucijama adresira se na BiH i njenu neodgovornost da se ispoštuju pravila ponašanja zemalja u međunarodnom pravu koja su jednaka za sve države članice UN ili EU, a ona je nemoćna da sama tu odredbu iz Ustava briše, jer je potrebna saglasnost poslanika iz RS.

Ako je rečeno da su za implementaciju Dejtonskog sporazuma odgovorni BiH i entiteti, u ovom slučaju imamo primjer neodgovornosti entiteta, bez pravnih posljedica po njega. A to pravo entitetima u BiH dala je međunarodna zajednica, sve relevantne sile svijeta koje su učestvovale u donošenju Ustava BiH u Dejtonu i saglasile se s tim. Jako je važno da međunarodna zajednica preko Visokog predstavnika unutar BiH koristi svoje tzv. bonske ovlasti i da BiH nametne zakone koji su neophodni za ulazak u EU, ako ih zbog opstrukcije entiteta ne može donijeti Parlament BiH u redovnoj proceduri.

CONCLUSION

It has been an International community's fault not to succeed for 15 years since the Dayton Agreement in making BiH a functioning state before imposing upon her the same EU accession conditionalities as the ones imposed upon the other countries which were not victims of a devastating war as the BiH was. If all of a person's vital organs are attacked by a disease – such as all of the Bosnia's state structures were damaged during the war – it is unfair to expect of that person to compete with healthy competitors in a race, for the simple reason that the person's whole organism is ill. Such is the case with Bosnia and Herzegovina. International community let the whole state structure be destroyed; it did not help Bosnia to re-establish itself swiftly into a normal state to be able to be put into the same starting position with other countries for the EU accession race. That is a fact.

It has let the BiH – not a normal state – to run without a success towards the EU and NATO as goals, without having constitutional, legal and other instruments of the State power necessary to outweigh the powers of the Entities. That is why today the lack of responsibility of the international community over the state the BiH is in has immeasurable consequences. What is worse, they are not aware of that even today while putting the whole responsibility on the shoulders of a helpless Bosnia. In my last book I wrote of the International community's mission in BiH being on the verge of a debacle. Either it will do something or it will admit its mission in BiH to be a debacle.

ZAKLJUČAK

Međunarodna zajednica je pogriješila kada za ovih 15 godina od Dejtona, BiH nije uspostavila kao funkcionalnu državu, prije nego što je pred nju postavila uslove za ulazak u EU jednake kao i drugim zemljama koje nisu imale ovakav razarajući rat kao što ga je imala BiH. Ako jednom čovjeku obole svi vitalni organi, kao što su Bosni za vrijeme rata razorili državnu infrastrukturu vlasti, onda kada tog oboljelog čovjeka postavite u isti položaj na startu među trkačima i naredite da trči do cilja, razumije se da on neće moći doći do cilja iz prostog razloga što mu je cijeli organizam obolio. Isto je i sa Bosnom i Hercegovinom. Međunarodna zajednica je dozvolila da se razori državna struktura vlasti u BiH, nije joj pomogla da se ona brzo uspostavi i Bosna postane normalna država, pa da je tek tada dovede na startnu poziciju s drugim državama u natjecanju za EU. O tome se radi. Pustila je BiH bez da je uspostavljena kao normalna država da bezuspješno trči do EU i NATO saveza kao svoga cilja, bez ustavnih, zakonskih i drugih instrumenata državne vlasti, koji će nadjačati moć entiteta. Stoga je neodgovornost međunarodne zajednice za stanje u BiH danas sa nesagledivim posljedicama. Ono što je najgore oni toga ni danas nisu svjesni, prebacujući svu odgovornost na pleća nemoćne Bosne.

Ja sam u svojoj posljednjoj knjizi napisao da se misija međunarodne zajednice u BiH nalazi pred samim slomom. Ili će nešto preduzeti ili će priznati da je misija međunarodne zajednice u BiH završila slomom.

Doc. dr. Goran Marković

Mr. sc. Zlatan Begić

Mr. sc. Nermin Tursić

Prof. dr. Esad Zgodić, red. prof.
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

USTAVNI PATRIOTIZAM ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Apstrakt

Problematizirajući tezu da je Bosna i Hercegovina država bez patriotizma, tekst u sublimiranim i kritičkim uvidima predstavlja različite, tako ih autor naziva, tipove odnosa spram patriotskog ethosa u političkom javnom mnjenju postratne Bosne i Hercegovine. U njih uvrštava i pledoaje za nekonvencionalni, i u javnosti nedovoljno objašnjeni, projekt ustavnog patriotizma za Bosnu i Hercegovinu. U kritičkom diskursu ukazuje se kako na hendikepe ove zamisli, tako i na ono što u njoj može biti inspirativno i orijentirajuće.

Ključne riječi: *antipatritizam, kultura patriotizma, običajni patriotizam, ustvani patriotizam*

UVOD

U savremenim političkim kulturama evroatlantskih država figuriraju složene *kontroverze oko patriotizma*. U njima *pitanje patriotizma* nije ne samo *anahronizirano* nego je, naprotiv, *stavljeno* u *žižu* javne politike i njenih relevantnih aktera – državne vlasti, političkih partija, medija, vjerskih zajednica, znanosti, kulture i njihovih institucija, organizacija civilnog društva, i sl. Posebno *uočljivo* figurira, kroz različite interpretativne diskurse, *pitanje patriotizma* u *postsocijalističkim zemljama*: i u njima se shvata kao društvena, kulturna i politička vrijednost, ideološki *upotrebni entitet* i konfliktno kontroverzni aktualitet. No, ne namjeravamo se upuštati – jer ona ne ulazi u naše tematske i spoznajne aspiracije – u raspravu o *kulturama patriotizma* u *postsocijalističkom svijetu*: zadovoljićemo se *sublimiranim uvidima* u *tretman patriotskog ethosa* u političkom javnom mnjenju *postratne*, *postsocijalističke* i *dejtonske* Bosne i Hercegovine.

Ima, naravno, *taj tretman* iza sebe svoju *noviju historiju*: počeo se oblikovati u vrijeme pojave te nakon izborne pobjede i političkog trijumfa monoetničkih i nacionalističkih partija, a svoje ekstremne izraze – i u unutar apologija bosanskog patriotizma i u ideologiji i praksama njegovog zločinačkog poricanja i razaranja – zadobio je, nakon 1992. godine, u doba ratova protiv Bosne i Hercegovine. Nećemo se, međutim, *baviti* rekonstrukcijom *te historije* mada ćemo, razumljivo, imati na umu da je *postratni* status kulture patriotizma u Bosni i Hercegovini – njena posljedica i – budući da *ta historija* suštinski *još uvijek*, dakle, i u mirnodopskom kontekstu, traje - njeno *ovovremeno djelo* i njen *živi ovovremeni izraz*.

DRŽAVA BEZ PATRIOTIZMA

U tekstu pod naslovom *Država bez patriota* uvodnik "Frankfurter Algemeine Zeitunga" upozorava da je Bosna i Hercegovina, uprkos rezultatima koji su u njoj postignuti tokom sedam posljednjih godina, još uvijek "država koju odbija značajan dio njenog stanovništva. ... Dva od tri konstitutivna naroda Bosne i Hercegovine, medjutim, osjećaju državu u kojoj žive još uvijek kao nešto nametnuto. Njihovi interesi, ili ono što njihove političke vodje prodaju kao interese, suprotni su interesima zajedničke države", tvrdi uvodničar, koji dodaje da je to razlog situaciji u kojoj je primat zajedničke države nad entitetima i dalje samo na papiru. Tek kada se to promijeni, država može funkcionirati, kaže "Frankfurter Algemeine Zeitung". "Bosni i Hercegovini ne nedostaje samo patriotizam njenih građana, nego i sredstava da se prihvati svojih zadataka." (Bucalo, 2002.)

Da li, međutim, i u kojoj mjeri, *zaista* Bosna jest *država bez patriotizma*? Da li je to *stanje*, ako postoji, nešto *prirodno*, spontano, iskonsko, naslijeđeno, historijski ukorijenjeno, proizvod *vjekovnih averzija* spram Bosne, ili je, pak, nešto što je *politički isfabricirano*, što je kroz angažmane *nacionalističkih etnokratija* i *teritorijalnih nacionalizama* vještački stvarano i stvoreno, pa se, otuda – s abdikacijom ili marginalizacijom socijalnih snaga, ideologija i politika unutarbosanskog antipatriotizma – može promijeniti, preformatirati i vratititi u *stanje* koje podrazumijeva da *građanstvo* – i to bez obzira na svoje nacionalne pripadnosti, ali i *uz njih* i *s njima* u njihovoj punoj slobodi – kao nešto *normalno* posjeduje, uživa i afirmira svoj bosanskohercegovački patriotizam? Ko, dakle, s kakvim, javnim ili mimikriranim, ciljevima, s kakvim demagogijama i indoktrinacijama, i s kakvim *metodama javnog* i *tajnog* djelovanja – *radi* na minimalizaciji, obezvrijeđivanju, falsificirajućem tumačenju, ideološkim zloupotrebama ili destrukciji *već postojećih* patriotskih opredjeljenja, osjećanja, stavova i volja, kao i na *onemogućavanju* socijalizacije *nadolazećih generacija* u duhu *bosanskog državnog patriotizma?* to su, između ostaloga, pitanja koja iritiraju i motiviraju kritičke refleksije o patriotizmu. U toj *motivaciji* sudjeluje i naš uvid u *nekoliko* figurirajućih *tipova odnosa* spram bosanskohercegovačkog patriotizma. O kakvim je *odnosima*, zapravo, riječ?

PRIMITIVNI ANTIPATRIOTIZAM

U Bosni i Hercegovini figurira jedan *tipski odnos* – govorimo o *tipskom odnosu,* budući da nije riječ o ekscentričnostima ili usamljenim incidentalnostima, nego o jednom *osviještenom nacionalističkom izrazu antibosanske politike* koja ima svoje ideologe, *vlastodržačke* i *opozicione* protagoniste, medijske promotore i zaluđene sljedbenike – spram patrotizma kojeg ćemo označiti kao *primitivni antipatriotizam*, odnosno kao *vulgarno*, *iracionalno* i *neprirodno poricanja smisla* Bosne i Hercegovine *kao države i bosanskohercegovačkog patriotizma kao kulturne, moralne i političke vrijednosti*. Paradigmatične formulacije *ovog tipa odnosa* nalazimo, naprimjer, kod Milorada Dodika: "Premijer Republike Srpske Milorad Dodik izjavio je danas u Banjoj Luci da je BiH kočnica razvoju RS-a, te ponovio, da nema osjećaj za bosanski patriotizam kao što to *neko pokušava nametnuti* cijelo vrijeme.

Kakav bosanski patriotizam i Kulin - ban. Ovdje postoje realni politički odnosi koji će se poštovati ili ne. Ima i druga istorija, nije samo istorija Kulina - bana. Na kraju krajeva, on i *nije bio predstavnik naroda koji se sada poziva na njega*, kazao je, između ostalog, Dodik." (Prema novinskoj agenciji FENA, 30. august 2007.) Izazvala su, i provociraju, njegova permanentna – ona se, zapravo, neprestano ponavljaju u formi retoričkih iskaza i u praktičnim činovima – *odricanja* od *bosanskog patriotizma* ljutnje i ogorčenosti unutar građanstva koje prihvata i njeguje kulturu *bosanskohercegovačkog patriotizma*.

No, zar *ima razloga* za takva osjećanja, zar i *liberano pojmljena prava na različite svjetonazore* u sebe ne uključuju i prava na *poricanje smisla* bosanskog patriotizma? Zar, dakle, ukoliko nećemo prihvatiti politiku *oktroiranja vrijednosti*, odnosno, *totalitarnu politiku* nametanja patriotizma kao *obavezne vrijednosti*, ljudi ne smiju *uživati* u prolibertanskom *politeizmu odanosti* ili *pluralizmu vrijednosti* pa, s tim uživanjem, javno deklarirati i *bosanski antipatrotizam*? Naravano, ukoliko hoćemo promišljati i procjenjivati respektirajući tu *vrstu politeizma,* odgovor na postavljena pitanja može biti – *pozitivan*. No, sporno je nešto drugo: izriče i publicira Dodik ona *citirana* stajališta kao javna ličnost, a ne kao privatna građanska osoba, dakle, izriče ih i popularizira kao predsjednik *Nezavisnih socijaldemokrata* i *premijer vlade* jednog *entiteta* u Bosni i Hercegovini. U ovom slučaju, *bosanski antipatriotizam* ne pripada *slobodi privatnih svjetonazora*: naprotiv, on je u *Dodikovom liku* postao relevantna *javna stvar*, postao je, i to je ono *najgore*, i sastavni do *službene politike* entiteta kojim upravlja, to je neka vrsta *službene ideologije* s kojom se indoktrinira svijest i oblikuju političke preferencije bosanskih Srba.

I s njom hoće kod njih formatirati i održavati *odnos distance* spram državne egzistencije Bosne i Hercegovine. Jer u patološkim predstavama, iracionalnim željama te umobolnim htijenjima i ovoga *postratnog nacionalizma* ta je država, navodno, samo nešto iznuđeno, artificijelno, privremeno i *tranzitno* na, navodno, *historijski nužnom*, odnosno *nesprječivom* putu ka – opsesivno žuđenom – osamostaljenju i konačnom ujedinjenju sa Srbijom pa, otuda, i ne dolazi u obzir nikakva politika koja bi *radila* na *supstancijalnoj identifikaciji bosanskih Srba* sa Bosnom i Hercegovinom kao državom. A u tom kontekstu, s takvim *satusom* i s takvim *aspiracijama*, nije *bosanski antipatrotizam* nešto prema čemu bi *građanstavo* moglo biti *ravnodušno*: otuda su razumljiva reaktivna negodovanja, razumljiv je i *bijes* u replikama na Dodikov oholi, prkosni, ali, svakako – akcentirajmo to – i *neprirodni antipatrotizam*. A *neprirodan* je, artificijelan je utoliko što se s njim vrši nasilno *samoiskorjenjivanje* sa *bosanskog tla* kome i on, htio to, ili ne, potičući iz njega, do kraja pripada.

Ostavimo po strani *intimne frustracije* i *psihološke traume* koje dolaze sa *samoiskorjenjivanjem*: ovdje su važne *javne dimenzije* njegovog retoričkog i praktičnog *antipatriotizma*. S njima se, zapravo, otvorio *niz pitanja* vezanih za fenomen patriotizma: tu su, naprimjer, pitanja o patriotizmu kao *privatnoj stvari* i patriotizmu kao *javnoj stvari*, o značenju i smislu politike *oktroriranja* patriotizma, i, uopšte, o *statusu* patriotizma i antipatriotizma u multinacionalnim državama, i sl. Prema tome, *relevanacija antipatriotizma* kao *javne stvari* i *iritacije* koje produciraju Dodikova stajališta, stajališta s kojima poriče *osobnu* i, navodno, *opštesrpsku*

naklonost bosanskohercegovačkom patriotizmu, to, zapravo, ne može *probosansku svijest*, svijest koja je kritički i emancipatorski orijentirana, ostaviti – ravnodušnom.

PODVOSTRUČAVANJE

Figuriraju, međutim, i pokušaji, nazovimo to tako, *otupljivanja* i *razvodnjavanja bošnjačkih osjećanja patriotizma*. Pokazuju se ti pokušaji u povremeno deklariranim i publiciranim *htijenjima* obnavljanja nostalgije prema *historijskoj Turskoj*, vezivanja dijela bošnjačkog identiteta za tradiciju Osmanske carevine, mentalnog iskorjenjivanja s bosanskog tla i *naknadnog inkorporiranja* u jednu *imaginaciju* kakva je sada, u retrospektivi, *Osmanska imperija*. Paradigmatične *primjere* tih *vezivanja* kao *metode* oblikovanja *podvostručenog identiteta* i *podijeljene lojalnosti*, odnosno *raspršivanja* bošnjačkog patriotizma kao bosanskog patriotizma nalazimo u stanovištima koja tvrde – a te tvrdnje nisu ništa eksecentrično, nego se osviješteno i revnosno publiciraju i propagiraju – da Bošnjaci *jesu Turci*, i to, navodno, jesu po svom *povijesnom sjećanju*, po *povijesnom određenju*, po običajnom i vjerskom identitetu, odnosno po *islamu* koji su Bošnjacima *Turci donijeli*, i sl.

Kada se, međutim, narod *raspolućuje* i *iskornjijeva* - i to je implikacija tih *vezivanja* – ni odnos prema vlastitoj državi on ne može definirati na *nepodijeljen* način. Nije tada taj odnos jednoznačan, razgovjetan i homogen, u sebi je podvojen, podvostručen, razapet, u njemu egzistiraju dvije paralelne ali nespojive *struje* osjećanja, doživljaja i misli: i u Bosni i u *historijskoj Turskoj*, u jednoj stvarno, a u drugoj u mašti, valja prebivati pa se tako *nepotrebno*, u vještačkim konstrukcijama, da do kraja iracionalno, oblikuje još jedan *teret* koji se *svaljuje na narodna pleća* – teret *izmišljenog*, odnosno *dvostrukog* identiteta. Kažemo *izmišljenog,* jer u *stvarnosti*, po našem mišljenju, apsolutna većina Bošnjaka *nema problema* s vlastitim nacionalnim identitetom, niti u odnosu spram Bosne ima kod njih bilo što kolebljivo, nesigurno, predomišljajuće i konfuzno: nemaju – niti za njima imaju bilo kakvu potrebu – ni *dvije domovine* ili *dvije države*, ni *dva osjećaja patriotizma*, patriotizam je, zapravo, kod njih, tako je bilo u novijoj historiji, tako je i u ovom vremenu, *jedan*, *nedvosmislen* i *jednoznačan* – to je *bosanskohercegovački patriotizam*.

Nije, dakle, *problem patriotizma* nikakav *unutarnacionalni problem* Bošnjaka, odnosno nije *alarmantni problem* koji bi s bolno traumatičnim implikacijama figurirao unutar *stvarne* bošnjačke nacionalne svijesti i državne samosvijesti. Izgleda, zapravo, da se *patriotizam kao problem* pojavljuje samo u *uskim* bošnjačkim *vjersko-intelektualnim* krugovima. No, kako oni, ti *krugovi*, razumljivo, nisu bez relevancije u oblikovanju nacionalne svijesti i javnog života u Bosni i Hercegovini to se i kroz njihove angažmane pokazuje *živa aktuelnost* rasprava o značenju i smislu patriotizma i u *bošnjačkom kontekstu*, a s tim, onda, i u Bosni i Hercegovini.

KRITIČKI OTKLON

U bosanskohercegovačkoj javnosti figurira još jedna zanimljiva *percepcija patriotizma*. Paradigmatično može se ona naći, naprimjer, kod bosanskohercegovačkog pjesnika Nenada Veličkovića: "Sad sam uvjeren da je patriotizam ono čime se ispiru mozgovi ... A kojoj Bosni ja težim? Ne znam. Oslobođenoj patriotizma. Bosni u kojoj ne bi bilo suverenih i konstitutivnih naroda, nego suverenih pojedinaca. Bosni u kojoj bi obrazovanje bilo takvo da u nekoliko narednih generacija ovo o čemu govorim bude moguće." (Vadanjel, 2008.) Što eksplicitno, a što imanentno, u ovom je stajalištu sadržano nekoliko uvida. Prije svega, uvid u zbilje *manipulativnih upotreba patriotizma* – a, dodajmo, ideološka upotreba patriotizma kao sredstva *ispirnja mozgova* i, uopšte, kao *metode naciokratskog upravljanja nacionalnim percepcijama* samo je jedan od vidova tih manipulacija - i u tome *ništa nije sporno*. Zaista, kada se vidi *ko* se sve, s kakvom *motivacijom*, u ime *kakvih* sve *prljavih ciljeva*, i sa *kakvim* sve patološkim namjerama *poziva na patriotizam* onda može da *navre osjećanje gađenja* i pri samoj *pomisli* da se u govoru koji *drži do sebe - upotrebljava ova riječ*. To osjećanje *odvratnosti*, nastalo i uobličeno u *kontekstu* percepcija *mračnih strana patriotizma*, još je intezivnije kada se, u aranžmanima vlasti, i, svakako, uz agresivne angažmane njenih ideoloških aparata, od ljudi traži da svakodnevno, i to u svim prilikama i u svim segmentima njihove socijalne egzistencije, po mogućnosti i u transu, *javno deklariraju* i praktično demonstriraju *vlastiti patriotizam*. Stoji, međutim, sada pitanje: da li s *prljavom vodom* – sa zbiljama onih manipulacija i pervertiranja – valja iz *korita* racionalnog dikursa izbaciti i *samu diskusiju* o nečemu tako *uprljanom*, dakle, o porijeklu, karakteru, praksama i smislu patriotizma u bosanskohercegovačkom kontekstu?

S druge strane, tu je, svakako, i važan uvid da patriotizam u vladajućim konvencionalnim predstavama pripada *kolektivistčkom* vokabularu i *kolektivističkim* ideologijama i politikama. Nije onda slučajno što *svijest* koja slijedi personalističku aksiologiju i individualističku etiku – a i sami recipiramo tu aksiologiju i tu etiku – protestira i odbacuje patriotizam kao formu tegobnog, sumornog i protudemokratskog *kolektivizma*: htjeti Bosnu *oslobođenu od patriotizma* u ovom kontekstu, reći ćemo to tako, znači htjeti Bosnu koja se *emancipala* od presija i praksi bilo kakve *sociokratije* ili *naciokratije*. I, istovremeno, s tim htijenjem, ta je *svijest preokupirana afirmacijom* pojedinca kao pojednca, individue kao individue, osobe kao osobe. Ovo *htijenje* i ova *preokupacija* pripadaju, po našem mišljenju, *temeljnom diskursu* unutar kojeg treba da se kreću kritičke i emancipatorski orijentirane refleksije o patriotizmu uopšte i, naravno, o patriotizmu Bosni i Hercegovini.

ZA KULTURU PATRIOTIZMA

U bosanskohercegovačkom javnom životu figiriraju, naravno, i stanovišta koja tretiraju *patriotizam kao vrijednost*. Ona se kreću unutar onoga što možemo nazvati *običajni patriotizam*: a to znači da se kreću unutar konvencionalnih određenja patriotizma kao *prirodne ljubavi* i samorazumljive *moralne dužnosti*. Uz *svjetovnu inteligenciju,* i *teološka inteligencija* zastupa ovakvo shvatanje patriotizma.

Teološka shvatanja patriotizma, i u svojim deskriptivnim, i u svojim normativnim dimenzijama, kao i *svjetovne shvatanja* unutar znanosti o društvu, naprimjer, unutar filozofije, politologije, sociologije politike, socijalne i političke psihologije, kreću se unutar recepcije ključnih komponenti *običajnog patriotizma*. Samo što ona sada tim komponentama daju i *dodatno utemeljenje* u *božanskoj volji* i u *autoritetu teološkog socijalnog nauka*: patriotizam jeste – sada se tako poima – *vjerska vrlina* i *sveta dužnost*. Prema tome, i unutar *teoloških pogleda na patriotizam* daje se kulturi patriotizma religijska, odnosno teološka *potpora* pa se, s njom, patriotizam uopšte, i bosanskohercegovački patriotizam posebno, svrstava u krug pozitivnih etičkih vrijednosti, a ne poroka, i društveno poželjnih normativiteta. (O teološkim shvatanjima patriotizma vidjeti, naprimjer, u: Šagi, 1995.; Veljan, 2000.; Aničić, 2007.; Milojkov, 2008.; Dobrača, 2005.; Handžić, 1999.)

No, mi ćemo ostati unutar *svjetovnog diskursa* i ilustrirati stanovišta koja, krećući se unutar *običajnog patriotizma*, plediraju kulturu bosanskohercegovačkog patriotizma – kao društvenu vrijednost. U jednom od njih, naprimjer, kaže se: „Patriotizam je, ustvari, ljubav prema domovini, otadžbini, djedovini – prema roditeljima, obitelji... prema užem zavičaju, prema životnom prostoru grupe, naroda, nacije. Čovjeku je prirođeno da voli sve to, da čini djela koja će to unapređivati, da to brani od napada... Patriotizam je faktor kojem treba zahvaliti opstojnost mnogih ljudi, naroda, nacija i njihovih zajednica." (Nuhić, 2006.: 321) A Rusmir Mahmutćehajić patriotizam shvata kao „... osjećanje veze s precima i potomcima, te ljubav prema njima, ljubav prema otadžbini ili domovini." (Mahmutćehajić, 2002.: 204) Uključivanje *odnosa prema pretcima* i *potomcima* u pojam patriotizma nije uobičajeno, ali ovdje omogućava da se uvedu *dvije ključne dimenzije* patriotizma: otkriva ono *historijsko utemeljenje identiteta* i nosi u sebi *budućnosnu perspektivu*. S jedne strane, patriotizam jeste „...osjećanje identiteta, znanja šta neko jeste pa, prema tome, i raspolaganje odgovorom na pitanje o tom otkud se dolazi; potom, to je djelomično osjećanje pripadanja, koje nije posve jednako bivanju; i, naposljetku, to je osjećanje lojalnosti nekoj skupini koja to uzvraća." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 204) A ono *osjećanje i znanje identiteta,* ustvari, sadrži u sebi egzistenciju nesmetane *ljubavi* prema *domu* i *zavičaju*: „I država i svijet imaju privlačnost i smisao uz uvjet da ne poriču i ne razaraju dom i zavičaj. A sve to je u današnjem bosanskom vidiku upitno. ... Vladajuće političko mišljenje je ponizilo i poreklo blagosti i nježnosti doma i zavičaja. Politika je postala oholo i bahato govorenje o ispraznim pojavama iz kojih su iscijeđeni i posljednji sadržaji života i daha doma i zavičaja, te uspomene na pretke i nade u potomke." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 211)

No, ne ostaje se u svijetu *korijena* i *temelja*, jer čovjek „...je biće sadašnjosti koje zna svoju prošlost, ali vazda izmiče iz njezine tamnice okrenutošću prema budućnosti." (Mahmutćehajić, *ibid*: 211) Otuda, s druge strane, kao odgovor na *tribalistička* pervertiranja identiteta, na stanje „....preovlađujućih ružnoća i omraza..." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 207) i protubosansku politiku destrukcije, patriotizam jeste „...vizija bosanske budućnosti i rad za njezino ozbiljenje..." kako bi Bosna postala „...ono što će većina ljudi voljeti i za šta će biti spremni ustrajno raditi, te za to trošiti svoju energiju...". (Mahmutćehajić, *ibid*.: 207) Prema tome, u sadržinskom i funkcionalnom smislu, *bosanski patriotizam* se vidi kao odgovor na naciona-

lističke destrukcije i kao politička aksiologija koja može participirati u obnovi i očuvanju Bosne i Hercegovine kao društva i države. Tako će, naprimjer, filozof Arif Tanović – govoreći o nevladinoj organizaciji *Srpsko građansko vijeće* – pisati kako bosanskohercegovački patriotizam jeste i *slobodarska* „...borba za nedjeljivu, demokratsku i suverenu Bosnu i Hercegovinu....". (Tanović, 2005: 195), Patriotizam jeste – demonstriralo se to i u kontekstu borbe s *agresorskim barbarizmom*, a u njoj svojim djelatnostima sudjelovalo je i pomenuto *vijeće* – oblik, ovo su Tanovićevi izrazi, i djelo *građanske solidarnosti*, potvrda i izraz *moralno-intelektualnog integriteta*, patriotizam jeste i *moralna hrabrost*, *politička zrelost* i *demokratska opredijeljenjnost*. (Tanović, *ibid*.: 198) Posebno se insistira na *etičkoj sadržini* patriotizma kao vrijednosti. Ukoliko, zapravo, hoće biti *vizija bolje bosanske budućnosti*, odnosno, ukoliko treba „... da bude okrenutost prema budućnosti u kojoj će biti prevladane sadašnje podijeljenosti i napetosti..." (Mahmutćehajić, 2002.: 207) bosanski patriotizam ne može nositi sa sobim nikakvu *ideologiju tribalizma*, homogenizacije, unifikacije i protupersonalizma. Naprotiv, bosanskohercegovački patriotizam mora da čuva i bosanski svijet *različitosti* te afirmira *etiku personalizma*, odnosno, reći ćemo to tako, etiku koja na *tron vrijednosti* postavlja vrijednost ljudi kao pojedinaca, individua, osoba. Otuda se i može kazati: „Tek s pojedincem koji svoje pripadanje ili nepripadanje bira na osnovi tog da je izvorno i konačno sam a da je između te dvije sigurnosti sudionik svog roda, zajednice, društva i svijeta moguće je govoriti o uključenosti u zajednicu koja ima neograničenu etičku zasnovanost. Nijedan pojedinac ne može biti rođen bez svrhe. Ali, ta njegova izvorna svrha može biti onesviještena, zaboravljena ili spriječena. Tribalizam je najopakiji oblik preinačenja tog zaborava o izvornoj svrsi ljudske stvorenosti i njezinog pretvaranja u nasilje upravo prema njoj." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 207)

Sa svojom *etičkom sadržinom* bosanski patriotizam hoće, i njemu ona treba, *postojanu državu*. No, riječ je, recimo to tako, o *etičkoj državi*: to je država„... koja se ne može uzdići iznad etičke odgovornosti pojedinca i neporecivosti ljudskih prava u ukupnosti društva i politike." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 208) Patriotizam spram takve države čuvao bi *ljudsku slobodu*, a „...sloboda pojedinca ne može biti u službi ničeg osim potpunosti... njoj su potčinjene sve politike i s njima povezana društvena i državna ustrojstva. A tome ne mogu služiti sadašnje ideologizirane i teritorijalizirane nacije, partije i vojske." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 208) Bosanski patriotizam za kojeg se zalaže Mahmutćehajić, jeste, dakle, patriotizam s kojim i „...u kojem bosanskim biva imenovano okupljanje raznolikosti radi njihovog usaglašavanja u normalnom društvu i državi koja se ne može uzdići iznad interesa i potreba svojih građana vidljivih u slici bolje budućnosti. A takva slika je, budući da sabire dobro i ljepotu, privlačna, te, prema tome, odrediteljica onog stanja pojedinca koje se može imenovati bosanskim patriotizmom." (Mahmutćehajić, *ibid*.: 219)

USTAVNI PATRIOTIZAM ZA BIH

Uočimo i izdvojimo još jedan *tip odnosa* spram patriotizma: njegovo figuriranje, mada uzgredno ili marginalno, sa svoje strane, demonstrira kako se, i u kojem se sve smislu, može *aktualizirati pitanje patriotizma* u *postratnoj* Bosni i Hercegovini. Riječ je o tome da se povremeno u akademskoj i medijskoj javnosti - prodemokratskoj javnosti unutar koje se, inače, smatra da je *državni patriotizma* vrijednost, a građanska kultura patriotizma nešto poželjno – publiciraju stanovišta po kojima je u *dejtonskoj* Bosni i Hercegovini neophodno, umjesto zlotvorne samogetoizirajuće etnopolitike i etnonaciokratskog nacionalizma, među građanima promovirati kulturu i politiku *ustavnog patriotizma* te *raditi* na izgradnji društvene svijesti, socijalnih, pravnih i političkih odnosa prema njegovim načelima. Upravo se *odsustvo ustavnog patriotizma* smatra jednim od izvorišta neprestane reprodukcije nacionalnih antagonizama, secesionističkih politika i *nedovoljne patriotske privrženosti* dijela stanovništva Bosni i Hercegovini kao državi. Potreban je, dakle, Bosni i Hercegovini ustavni patriotizam: on je, navodno, *spasonosni* odgovor na različite vidove ugrožavanja teritorijalne cjelovitosti i državnog suvereniteta Bosne i Hercegovine, kao i *realnih šansi* za progradansku integraciju njenog društva. Zato se građani, tu i tamo, u aranžmanu pojedinih intelektualaca ili novinara, pozivaju na političko prihvatanje koncepta ustavnog patriotizma i njegovu praktičnu objektivaciju.

Zanimljivo je, međutim, kako se *oni* koji zagovaraju ustavni patriotizam za Bosnu i Hercegovinu *ne upuštaju u objašnjenja* ovog shvatanja patriotizma: ostaju na razini formalnih, retoričkih i deklarativnih poziva pa se čini da, prihvatajući, po *čuvenju*, jednu *ideju* koja se, inače, prvobitno oblikovala unutar intelektualnih krugova u Njemačkoj, i koja im se čini *proevrpskom* i *promodernom*, ne znaju *o čemu se*, zapravo, tu, kad je riječ o ustavnom patriotizmu uopšte, i, posebno, o *zamišljenom* ustavnom patriotizmu za BiH – *radi*. S druge strane, možda se pozivi na ustavni patriotizam za Bosnu i Hercegovinu recipiraju i *pod uticajem* prolibertanskih intelektualnih krugova u Srbiji koji *zagovaraju* koncept *ustavnog patriotizma Srbije.* Zapravo, nakon osvajačkih ratova koje su Srbija i Crna Gora vodile na prostorima Jugoslavije i čudovišnih zločina koji su počinjeni u aranžmanima njihovih režima i njihovih sljedbenika, pojavili su se srpski autori koji, imajući u vidu strahotne stvarnosti tih ratova, predlažu da Srbija prihvati ideju, etiku, politiku i pravnu kulturu ustavnog patriotizma. (Uz, naprimjer, Nenada Dimitrijevića /šire o njegovom shvatanju ustavnog patriotizma vidjeti i u: Dimitrijević, 2000.; 2007./ jedan od srpskih autora koji oblikuje i publicira taj prijedlog jeste i Milan Podunavac, 2003.)

Neovisno od toga da li se i pod kojim se uticajima – to, uostalom, i nije ono najbitnije – prihvata i propagira koncepcija ustavnog patriotizma za Bosnu i Hercegovinu, važno je to što se u javnosti, kao što smo rekli, *ne upušta u elaboraciju njenih temeljnih postavki.* Ni mi se ne možemo upuštati u širu elaboraciju tih *postavki*, ali ukazaćemo na nekoliko *važnih aspekata* političke teorije ustavnog patriotizma: omogućuju da prepoznamo ono *suštinsko* ustavnog patriotizma.

Po Habermasovom mišljenju, teorija ustavnog patritizma oslanja se na šire historijske procese. O kakvim je, zapravo, *procesima riječ*? Ideja, zamisao i koncept ustavnog patriotizma mogu da nastanu „...tek nakon što su se kultura i državna politika jače međusobno diferencirale nego u nacionalnoj državi staroga kova... apstraktno postali patriotizam... se više ne odnosi na konkretnu cjelinu neke nacije, nego na apstraktne postupke i načela. Ovi su usmjereni na uvjete zajedničkoga života i komuniciranja među različitim, ravnopravno supotojećim životnim oblicima – i unutra i prema vani." (Habermas, 2001: 133) I u drugim shvatanjima ustavnog patriotizma govori se o *patriotizmu spram načela*: polazi se od temeljnog stajališta da ustavni patritiozam „...označava ideju da politička privrženost treba da počiva na normama, vrednostima i, indirektnije, procedurama liberalno demokratskog uređenja. Drukčije rečeno, za političku lojalnost nije prvenstveno zaslužna ni nacionalna kultura, kako neki zastupnici liberalnog nacionalizma tvrde, ni "svetska zajednica ljudi", kako to proističe iz pojma kosmpolitizma koji zastupa, naprimjer Marta Nusbaum. Ustavni patriotizam nudi viziju koja se razlikuje i od nacionalizma i od kosmopolitizma." (Müller, 2008: 83. O pogledima ovog autora na ustavni patriotizam vidjeti i u: Müller, 2004.; 2008., a; 2010.) Usto, unutar *koncepta ustavnog patriotizma* od presudne je važnosti pojam *samoreferentnog ustava*: „...ustav kao najviši pravni akt, treba da bude uspostavljen kao svoja sopstvena referenca. Reč je o ideji tzv. samoreferentnog ustava. To je ustav koji sadrži sve demokratske principe i aranžmane kao i ‚tipičan' demokratski ustav: katalog osnovnih prava, mehanizme ograničenja vlasti, uključujući i mehanizme njene kontrole od strane građana (izbori, delovanje javnog mnenja, itd.). Razlika u odnosu na ‚standardne' demokratske ustave sastoji se u tome što se ovaj samoreferentni akt ne legitimira nekom eksternom (spoljnom) utemeljujućom instancom kao što su narod, nacija ili država; te pošto nije izveden iz nekog odredivog eksternog izvora, on ne može biti ni deligitimiran aktiviranjem takvog izvora. Samoreferentni ustav se, prema Habermasu, legitimira pozivanjem na sopstvenu moralnost. Unutrašnja moralnost ustava sastoji se od liberalno-demokratskih principa jednake slobode i vladavine prava, shvaćenih na poseban način – kao univerzalistički principi. To su „vrednosti i principi koji zahtevaju, neograničeno važenje i koji su apsolutno nadređeni demokratskim institucijama i procesima ... Politika dokazuje svoj demokratski karakter vernošću 'poretku vrednosti' koji sam stoji izvan dometa demokratskog procesa". (Mirović, 2007: 530) Prema Habermasovom shvatanju ustavnog patriotizma „...građani treba da interiorizuju taj ustavni vrednosni poredak kao jezgro sopstvenog identiteta i, takođe, da razumeju i prihvate političke aranžmane kao nužnu institucionalizaciju i proceduralizaciju tog istog vrednosnog poretka. Na taj način, građani ne bi uspostavljali svoj individualni identitet i lojalnost političkoj zajednici kao rezultatu svoje puke ukorenjenosti u određenu pretpolitičku grupu, ili kao poizvod istorijske slučajnosti, već bi to bio jedan postkonvencionalni ja-identitet koji bi otelotvoravao univerzalne političke principe zapisane u ustavu." (Mirović, *ibid*.: 531) U *sublimiranom rezimeu* Habermasovog poimanja ustavnog patriotizma može se reći „...da se njegova diskurzivna interpretacija samoreferentnog ustava i na njemu zasnovanog specifičnog tipa patriotizma zasniva na davanju apsolutnog primata principu jednake slobode za sve, uz poštovanje kontekstualno određenih partikularnih datosti,

tako da se zajednica učini smislenom i univerzalno prihvatljivom, a što zahteva da ustavna pravila koja regulišu ove odnose moraju da budu apstraktna i, time, jednako primenljiva na sve." (Mirović, *ibid*.: 534)

Kada, imajući u vidu prethodne uvide, *znamo* što koncepcijski jeste ustavni patriotizam, što su njegove suštinske komponente i političke svrhe te da je, ustvari, što je i najvažnije, riječ o jednoj *idealno normativnoj*, a nedeskriptivnoj, nepozitivističkoj i neopreativnoj *zamisli*, onda bi protaginosti ove *ideje* u Bosni i Hercegovini trebali odgovoriti i na pitanje: spram kojeg bi ustava, *osim Dejtonskog ustava*, građani mogli *gajiti* ustavni patriotizam, zaslužuje li, usto, *Dejtonski ustav* Bosne i Hercegovine *patriotsku odanost*, ili bi, nasuprot tome, prije bilo *patriotski* raditi na njegovoj *sporazumnoj* a radikalnoj reviziji ili, čak, potpunoj zamjeni novim ustavom? Ne bi li, zapravo, patriotska privrženost *tom ustavu* – a imajući u vidu njegovo porijeklo, njegove primarne *promirotvorne* funkcije kao i *sve ono* što je s njim sankcionirano te legalizirano kao rezultat agresije i što je s njim u *državno*, odnosno *teritorijalno uređenje* i *politički režim* instalirano kao nedemokratsko i protulibertansko – bila privrženost *ratnim plijenovima* protagonista ratova protiv Bosne i Hercegovine kao države. A na njoj se, toj privrženosti, ne može, osim u nužno privremenom i prisilno pragmatičnom smislu, insistirati, ona je suštinski nemoguća, iracionalna i nehumana, poriče htijenja pravde, prava, slobode i ljudskog dostojanstva. I još nešto: prepoznajući *usamljene* bosanske apele u kojima se hoće, sugerira i pledira *kao vrijednost* ustavni patriotizam za Bosnu i Hercegovinu, a pozivajući se na jednu izjavu Mustafe Cerića, objavljenu 2006. godine u Njemačkoj, Jean-Werner Müller će pisati kako se ustavni patriotizam predlaže „...i kao oblik pripadanja u duboko podijeljenim poratnim društvima: naprimjer, vođa bosanskih Muslimana eksplicitno je pozvao na svebosanski ustavni patriotizam – neobična ideja, reklo bi se, s obzirom na to da čak i najoptimističniji posmatrači prilika na Balkanu priznaju da je bosanski ustav komplikovano, 'konsocijalno' pravno čudovište koje zamrzava živa ljudska bića u njihovim navodno jedinstvenim 'etničkim identitetima' (ili, ako hoćete, 'identitetima iz građanskog rata')." (Müller, 2010: 11) Zar se, dakle, od građana može tražiti da prihvate, grade i prakticiraju ustavni patriotizam kao patriotizam prema takvom *čudovišnom Dejtonskom ustavu*?

U svakom slučaju, recimo kako se *u našoj javnosti*, i to sa *retoričkim*, a nepojašnjenim, *pozivanjem* građana na prihvatanje ustavnog patriotizma kao, navodno, jedino racionalnog *sadržaja* i *oblika* patriotizma spram Bosne i Hercegovine kao države, u najmanju ruku, i nehotimice, *produciraju konfuzije* te, vjerujemo, *dobroćudne iluzije*. Jer, prema našem mišljenju, *koncepcije ustavnog patriotizma* – i onda kad su osmišljene kao *rješenje* za nacionalne i, posebno, multinacionalne države, i onda kada se zamišljaju kao projekti s kojima je moguće *raditi* na perfektuiranju Evropske unije – pripadaju *svijetu idealpolitike*: one jesu *radikalno apstraktne teorijske konstrukcije*, intelektualno inovirajuće, odvažne i *maštovite građevine* te, usto, i *idealnonormativne* vizije *lijepih duša moralpolitike* nekorespodentne s historijskim stvarnostima i realnim historijskim perspektivama nacija, nacionalnih identiteta, nacionalizama, država-nacija, i sl.

S druge strane, imamo u vidu kako se unutar *kultura običajnog patriotizma* smatra da iz *ljudske prirode* i, još više, iz, navodno, historijski *neprevazidljive,* u stvarnosti *magično privlačne* – a u društvenim zbiljama uveliko mistificirane – *prirode nacije* te njenih *multifunkcionalnih socijalnih*, *političkih i psiholoških svrha* proizilazi patriotizam, pa, zato, patriotizam shvaćen kao ljubav, briga, ponos, moralna dužnost i politička obaveza *pripada konkretnoj naciji* i *njenoj državi* sa njihovim, često, imaginarnim ili iracionalnim tradicijama, uključivši i *sramne tradicije zlotvorenja*. Naravno, napomenimo to, one se često u kolektivnim nacionalnim uobraziljama i fantazmagorijama konformističkog patriotizma ne percipiraju tako, naprotiv, te se *tradicije* ideološki prerađuju i transformiraju u, navodno, izraze i neupitne dokaze zadivljujućih nacionalnih pregnuća, ekskluzivne nacionalne misije, časti, slave i historijske veličine nacije.

I sada se može, u odnosu na *običajni patriotizam*, uočiti *novum* teorija ustavnog patriotizma: *ustavni patriotizam* kao *patriotizam spram slobode* podrazumijeva da *politička privrženost građana* racionalno, dakle, bez velikih i zaludujućih strasti, bez začaravajućeg političkog fanatizma, nacionalnih historijskih imaginarija ili servilnog pozivanja na sakraliziranu naciju, *treba da pripada* ustavno definiranim normama, vrijednostima i procedurama na kojima počiva *dinamičko oblikovanje* zajedničkog života građana – i to svih građana, bez obzira na njihove individualne identite i grupne (vjerske, kulturne, ideološke, rasne, etničke ili nacionalne) pripadnosti – unutar liberalnog i, istovremeno, demokratskog poretka ili ustroja savremenih država.

Imajući u vidu ove *suštinske diferencije* između *običajnog* i političkih teorija *ustavnog patriotizma*, kažimo: ono što iz koncepcija ustavnog patriotizma možemo, kao inspiraciju i orijentir, *preuzeti* jeste njihova, što implicitna, a što eksplicitna *zamisao* da se na teorijskoj razini patriotizam *oslobodi zlotvornih iracionalizama,* što ih u historijskim praksama producira *običajni patriotizam* sa svojim psihoafektivnim, moralističkim, religijskim i ideološkim sadržajima, kao i sa svojim sakralizacijama i mistifikacijama nacionalnih historija, nacija, nacionalnih identiteta, država i njihovih tvorevina. Sa stanovišta te *zamisli,* možemo koncepte ustavnog patriotizma shvatiti i kao jedan od *vrijednih oblika racionalne kritike običajnog patriotizma.*

LITERATURA:

1. Aničić, Miljenko (2007.) *Nacionalizam u svjetlu socijalnog nauka Crkve*, Zagreb: časopis *Crkva u svijetu*, br. 2
2. *Bucalo, Elvir (2002.) Bosna - država bez patriota,* VOANews.com, 17. 07.
3. Dimitrijević, Nenad (2000.) *Stojeći na ruševinama: Kako obnoviti plemenski entitet*, u: Hodge, Carole, Grbin, Mladen (2000.), uredili, *Evropa i nacionaliozam, Nacionalni identitet naspram nacionalnoj netrpeljivosti, Međunarodni simpozij, Korčula, 21.– 28. 9. 1998.*, Zagreb: Durieux
4. Dimitrijević, Nenad (2007.) *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd: Fabrika knjiga
5. Dobrača Kasim (2005.) *Nacionalizam i patriotizam u islamu*, u: Dautović, Fe-

rid (2005.) *Kasim ef. Dobrača – Život i djelo*, Sarajevo: El-Kalem; Medžlis Islamske zajednice Sarajevo

6. Handžić, Mehmed (1999.) *Patriotizam, narodnost i nacionalizam sa islamskog gledišta*, u: *Izbrana djela Mehmeda Handžića*, Knjiga 3 (1999.) Sarajevo: Ogledalo
7. Mahmutćehajić, Rusmir (2002.) *Subotnji zapisi, S političkih razmeđa*, Sarajevo: Buybook
8. Milojkov, Aleksandar, *Ljubavlju pobediti krizu patriotizma i identiteta*, iz teksta objavljeno u listu *Pravoslavni misionar*, preuzeto iz: *Pismo Televizije Vojvodine*, 30. oktobar 2008.
9. Mirović, Aleksandra (2007.) *Habermasov koncept konstitucionalnog patriotizma*, Beograd: *Politička revija*, br. 2 – 4.
10. Müller, Jan-Werner (2004.) *Ustavni patriotizam – evropska dužnost?*, Zagreb: časopis *Treći program Hrvatskog radija*, br. 67/68.
11. Müller, Jan-Werner (2008.) *Ustavni patriotizam: oblik političke lojalnosti u nacionalnim državama i Evropskoj uniji*, Beograd: časopis *Reč*, br. 76
12. Müller, Jan-Werner (2008.) *Nacije bez svojstava? Ka teoriji ustavnog patriotizma*, Beograd: časopis *Reč*, br. 76
13. Müller, Jean-Werner (2010.) *Ustavni patriotizam*, Beograd: Fabrika knjiga
14. Nuhić, Muhamed (2006.) *Globalizacija: suverenitet – patriotizam i kultura u tokovima globalizacije (ili) globalizacija - za i protiv*, Sarajevo: *Godišnjak*, Fakultet političkih nauka
15. Podunavac, Milan (2003.) *Put Srbije ka normalnoj državi*, Beograd: časopis *Republika*, br. 318–319
16. Šagi, Bono Zvonimir (1995.) *Crkva i nacionalno pitanje, Relgiozne i nacionalne vrijednosti*, Zagreb: časopis *Bogoslovska smotra*, 3–4
17. Tanović, Arif (2005.) *U zbilji vremena, Humanistički pogledi*, Sarajevo: Internacionalna liga humanista
18. Vadanjel, Radenko (2008.) *Patriotizmom se ispiru mozgovi*, intervju sa Nenadom Veličkovićem, Pula: list *Glas Istre*, www. glasistre.hr.
19. Veljan, Velimir (2000.) *Patriotizam i nacionalizam – ljubav prema domovini i naciji*, Sarajevo: časopis *Bosna franciskana*, br. 13.

Prof. dr. sc. Mirela Šarac, red. prof.
Dr. sc. Andrija Crnković
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

BOSNA I HERCEGOVINA KAO NEDOVRŠENA DRŽAVA: DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM I KAPILARNO ZATIRANJE LJUDSKIH I GRAĐANSKIH PRAVA

Abstract

In this paper, the authors are critically examining the ideo protean potential of cosmocratic decisions which have, with all the burden of geopolitical malevolent intentions, pressed down upon the aggrieved and divided Bosnian-Herzegovinian society. The fetish of ethnical prerogative has wormed its way horribilis casus into the fundamental (pro)positions of the re-feudalized social dynamics, both the distinctly intimate one, as well as the tacit communal one. Indeed, the share of single-perspective somnamb(ot)ulism in the utmostly important domain of ortho-political consideration and decision making is still very strong and pernicious. Understandably, the authors are convinced beyond doubt that the focus of contagious discrimination lies in the octroyed Constitution of post-Dayton Bosnia and Herzegovina. The supreme will of the Dayton cartographers has cut out this monstrous and easily inflammable territoriatric patchwork of a scandalously unfinished state under the effective control of the oligarchies of national parties. Undoubtedly, they are the subsidiary immobilisers whose power-grabbing shamelessness continuously obstructs the development of a political community as a common cause of all collective identities. Obviously, the fruit-bearing constitutional reform cannot be imposed. On the contrary, new state-building solutions have to be founded upon the life-giving consensus among the legitimate light-searchers of the three constitutive nations, beyond the excessively patronising policies of the neighbouring states and ad hocratic palliative measures of the scheming united ethno-political pseudo-elites.

Keywords: *the key idea of an integral and prosperous Bosnia and Herzegovina, cosmocratically designed unfinished state, pestilence of octroyed discrimination, fetish of ethnic prerogative, inevitable constitutional reform, consensus of referential state-building constituents, effective political community*

Govor o Dejtonskom ultimatumu uvijek nam priziva u pamet barem četiri gorke uspomene:

(1) svirep rat za etnički čist prostor;

(2) veleizdaju uporišnih vrijednosti međunarodnog mirotvornog poretka;

(3) zlosilje nacionalističkog monoperspektivizma;

(4) neizrecivo stradalništvo obespravljenog, utaborenog i potrošivog naroda.

I baš zbog toga, taj govor je nenadomjestiv, bitno nedorečen, uvelike ostrašćen, dijaloški suspregnut i naizgled posve neprikladan za postupno zacjeljivanje

krvotopnog procjepa. »Dejtonskim je sporazumom prekinut rat, ali je Bosna i Hercegovina osuđena da joj svaki novi dan bude kao prvi poslijeratni.« Tako je sumrak dejtonske Bosne opisao britkoumni Miljenko Jergović, kolumnistički Jazon i vrstan književnik od Nobel formata.

U političkoj memoriji svih nepodmitljivih ljudi krvne grupe *BH +,* Dejton je jedna kafkijanska distopija u kojoj danju bujaju bešćutne imperijalne prisile [nasred šarenog pregovaračkog stola], a obnoć viju razorni cinizmi [od krezubog paviljona do samoživog bunkera]. I to je zloguk biljeg onog pseudokriptičnog hegemonijskog diskursa, što se kolokvijalno zove *paušalna multilateralna intervencija*. Dakako, ne bez opravdanog razloga.

Istini za volju, ima puno crnih dana, i bijelih noći, kad se napregnutom umu čini da jedino Bog može taj tobožnji mirovni sporazum sagledati u cjelini – i točno procijeniti udio nečiste sile u njegovoj *produženoj izradi*. Od kozmokratskih stipulacija amoralne transpolitike → do prve iskre velikosrpskog memorandumskog ekspanzionizma → preko smežuranog europejstva i ovalne transatlantske paranoje → pa sve do opskurnog vjerskog integralizma i njegovih zloćudnih transpolitičkih derivacija. I pakleni obruč se zlokobno zatvara.

Udžbenički rečeno, ustav je državotvorni akt najveće pravne snage koji jednu zajednicu utemeljuje moralno i politički. U naznačenom smislu, i čudnovatom kljunašu je razvidno da ova poslijedejtonska BiH nije psiho/socijalno životvorna zajednica, u smislu supstancijalnog političkog legitimiteta; jer naprosto nije zasnovana kako valja: *na čestitim namislima nekrivotvorenih političkih značajeva i vatrootpornim principima neukaljanog ćudoređa*.

U zbilji naše zlovolje, dejtonska je tvorevina ponajprije jedan *rugoban teritolatrijski pačvork*, koji je zbrda-zdola skrojen u opskurnom kriptofašističkom zabrđu. U zločinačkoj manufakturi nezajažljivog bratoubilaštva: isprva, po velikosrpskoj šabloni predatorskog grimiza i sociopatskog trona → a *potom* dopunjen retorzijskim krmivom žurne ortonacionalističke i/ili ratnohuškačke mobilizacije → zatim tvrdo ambalažiran u zrakoplovnoj bazi Sjedinjenih Država, zadugo jedine globalne vojne supersile → i naposljetku, operetno promoviran u maglovitom Parizu ocvale jednakosti, bratstva i slobode. Dapače, o lombrozoidnim zlomislima poslijedejtonskog razaranja BiH kočoperno svjedoči (i) ova kabadahijska nadmoć ordinarnog paleopolitičkog cinizma nad kilavom političkom i ekonomskom racionalnošću. Voljom dejtonskih ustavostaratelja, taj pačvork je još od sramnog početka i dalje pod efektivnom kontrolom nacional-partijskih oligarhija.

Bešćutnost, primitivizam, etnicizirani ostracizam i »velikoseljačka« gramzivost – to su izbljuvci moralne izopačenosti koji su filigranski ugrađeni u temeljne propozicije ove virulentne kozmokratske šarade. A ovaj oktroirani Ustav BiH, koji nikada nije prošao kroz ozbiljnu demokratsku trijažu, hoteći je zakočio demokratsko sazrijevanje i opći gospodarski oporavak BiH [preskupom kriogenizacijom kriminalnih učinaka etničkog čišćenja].

Po zlomisli Dejtonskoga ultimatuma, BiH je jedna ideoprotejski okljaštrena i politički slaboumna birokratska grdosija koja na jedvite jade obdržava glomazan, vrlo skup i nadasve neefikasan administrativni aparat, sveudilj rogoboreći

u korist svoje vlastite štete. Još gore, *fetiš etničkog prerogativa* ukrpeljio se u sve pore zapletene psiho-socijalne problematike jedne iskričavo nedovršene države bez jasnovito zašiljenih vizija kulturne samostojnosti i makropolitičke samobitnosti.

Znajući da prazan trbuh ne ispovijeda mlaka uvjerenja, bilo bi od velike i neporecive općenarodne koristi, kad bi se, kojim čudom, (i) ove zalud-nacionalne stranke rastočene BiH – koja tek prividno živi kroz ubrizgane rješidbe kozmokratskog protektorata – dozvale k pameti i bezodvlačno pristupile pred najstrože sudište ekonomske racionalnosti. Grubo rečeno, opstanak BiH sad ovisi jedino o ideoprotejskom (određenije: reintegrativnom) potencijalu održivog ekonomskog prosperiteta.

Herojski napori slabunjavog civilnog društva u poslijedejtonskoj BiH ne mogu niti ublažiti, a nekmoli suzbiti ovo fulminantno zatiranje temeljnih ljudskih sloboda i blagotvornog građanskog aktivizma, koje pristiže s naslova zakočenih reformi, nesmiljenog korporacijskog zaposjedanja nebranjene zajedničarske supstancije, kapilarno raspršenog koruptivnog ponašanja, uznapredovale refeudalizacije političkog diskursa i nezajažljive privatizacije javnoga međuprostora. Usto, poistovjetiti konfesionalnu pripadnost i nacionalni identitet (jedan iznimno složen socijalni konstrukt) – pogubno je. Zaplotnjački reducirati ortopolitički aktivizam (taj psiho-socijalni imperativ svake demokratske samoaktualizacije) na paleopolitičko mjesečarenje, stranačku ujdurmu i vlastodržačku ubikvistiku – to nije ništa manje opasno (po zdravlje izbezumljenog pojedinca i napaćene zajednice).

Blagostanje se ne nasljeđuje, nego se stvara. Baš kao i nesreća. Biti uspješan kao čovjek – to je čarobna formula slobodarskog patriotizma i održivog prosperiteta. *Najprije čovjek i nadasve čovjek*. Nitko u poslijedejtonskoj BiH ne bi smio sebi dopustiti volujski tupo ili kabadahijski raskalašeno nesudjelovanje u prakticiranju vrline. BiH svoju sudbinu mora *izabrati*, a ne *prihvatiti*. Spokojan život na vrhu vulkana – iluzoran je. Nažalost, još nisu izgovorene one prave političke formule koje bi združile sve političke obveznike krvne grupe *BH* + u državotvornoj misiji od životvorne važnosti: *naprednjački preosmisliti cjelovitu i jedinstvenu Bosnu i Hercegovinu i zaštititi svaku nit njezinog osebujnog životnog tkanja*.

Poznato je da je Bosanski sabor iz 1910. bio zasnovan na ograničenom izbornom pravu i da nije imao neposredne zakonodavne ovlasti. Zapitajmo se, kolika je izlazna zakonodavna snaga Parlamenta BiH 2010? Koliki je ideoprotejski potencijal bosanskohercegovačkog izbornog zakonodavstva u ovo nezgodno doba globalnih rizika i hazarda? Sve ozbiljne analize govore da je u ovom hibridnom ustavnom uređenju BiH *načelo efektivnosti* programirano zapriječeno do svojevrsne karikature. *Nota levis*, za kvalitetnu uspostavu i vršnu kalibraciju vitalnih demokratskih institucija jedne moderne države nije dovoljno organizirati djelomično slobodne višestranačke izbore. Dapače, i ovo složeno i politički razvikano pitanje optimalne decentralizacije BiH može poslužiti kao otužna ilustracija zlohudih tendencija i krajnje opasnih komplikacija. Konkretno, u viđenijim državama poznokapitalističkog nebosklona prvo se decentraliziraju one službe i javne ovlasti koje ponajbolje funkcioniraju. U Federaciji BiH sve se decentralizira i prije negoli je efektivno profunkcioniralo. Takoreći na neviđeno.

Očekivano, izostale su autentične strukturne reforme, jer je slomljen ognjeni duh državotvorne pustolovine kojemu svaka zemlja duguje svoje postojanje. Obrambeni instinkti su smrvljeni, a zemlja izgara u groznicama gorčine. Doduše, i naš svijet kao volja i predodžba stubokom se izmijenio. Nije to više elektrika plus vlast sovjeta. Kamo god pođeš, močvarno je. Dakle, raniti može i ono što *objektivno* ne postoji. A razbora ovdje nema dovoljno ni *naknadno*. Štoviše, svi kusaju apsolutnu sadašnjost, bez vedrog obzora i zavičajnog mirisa.

U takvim zlosretnim okolnostima nije lako odabrati navlastito svoj put. I današnja BiH mora slobodno i promišljeno odlučiti *kamo i kuda krenuti*. Ako kani i dalje figurirati kao moneta za obijesno geopolitičko potkusurivanje – ne mora mijenjati ama baš ništa. No, pokaže li se da iznova želi zadobiti svoju ortopolitičku samostojnost, i onu začudnu kulturnu osebujnost – tad mora promijeniti sve: *od najmanjeg izmotatora do najvećeg imobilizatora*. I to čim prije.

Zaključno, Bosna je opet, nakon Dejtona, preživjela i nadmašila dijaboličan kontekst svoga nestajanja. Njezine ideoprotejske frekvencije – koliko primitivne (s navodnicima, i bez navodnika) toliko i kompleksne – ostaju i nadalje nepronične za prevrtljive kolekcionare jasnih odnosa. Ipak, budimo uspravni, jer: *sloboda se ne iscrpljuje u umješnom odabiru jeftinijeg korita*. Svako političko organiziranje zajedničkog života mora voditi računa o ovoj intuiciji: *Ljudi posjeduju urođeni smisao za dostojanstvo i pravdu*. Kako god bilo, surovo lice rđave politike ne može izbjeći odgovornost za izdaju zajedničke stvari. Neugasla jezgra otpora porađa herojska djela državotvorne ideje. Sada korimo i obnavljamo. *Felix meritis*.

Prof. dr. Zenaid Đelmo, vanr. prof.
Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Sarajevo

PRAVNA PRIRODA NEZAVISNOSTI I SAMOSTALNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

Abstract

The experiences and challenges through which passed the Bosnia and Herzegovina give us the right to think that it is the conclusion of the Dayton peace agreement was necessary to take advantage. It always starts from the practical experience, in order to exploit it in future operations.When such an experience would not again be started from something, for example, from curiosity to know what things are in their essence, regardless of the practical utilization of such knowledge. In time, then the facts on the basis of experience together and from them to perform certain conclusions that are becoming more general. After that usually establishes some connection between the empirical and theoretical considerations. They should check the previous hypothesis that we have established on the basis of generalization of our findings and previous experience, as well as links to theory. So we on the basis of theoretical and empirical indicators, not only successfully interpreted the events of the past, but would be able to reliably predict the future.

Keywords: *Independence, state, referendum*

1. UVOD

Naučne rasprave i diskusije o državnosti Bosne i Hercegovine koje su do sada vođene i koje su imale različit teorijski karakter, u sebi su sadržavale historijske i historijsko-pravne, političke, zatim sociološke, socijalne i, na kraju ustavno-pravne elaboracije. Sve one, naravno, nisu promijenile stanje u Bosni i Hercegovini, ali su bile jedinstvene u ocjeni, da je ono državno-pravno uređenje koje je konstituirano Dejtonskim ustavom, prosto nemoguće i da je, stoga, neodrživo. Potencijalnost političkih promjena sukobljava se već u startu sa uspostavljenim etnonacionalizirajućim diskursima od jednog i pol stoljeća i cijelom kolonom političkih mistifikanata u vidu raznih pseudonacionalista, pseudodemokrata i raznih drugih pragmatičara populističke provenijencije koji, naviknuti na stanje koje im jako odgovara, ne žele bilo kakve temeljitije promjene. Bez tih promjena paradoksalna je svaka pomisao o postdejtonskoj Bosni i Hercegovini kao političkoj zajednici koja bi mogla postati evropska zemlja. Nepostojanje bitnosti političke kategorije onih čija se prava garantiraju najvišim standardima demokratske odgovornosti i autonomije, kao i potpuni izostanak političke prezentacije etosa i njegove elementarne odgovornosti u donošenju odluka. Upravo zbog toga mora se imati u vidu da ustavnost Bosne i Hercegovine ne baštini svoje postojanje od Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ona je inkorporirana u biće Bosne i Hercegovine u dugom historijskom periodu trajanja njenog identiteta i imala je različite razvojne faze.

2. PRAVNO-POLITIČKA PRIRODA PRAVA NA SAMO-ODREĐENJE NARODA U TZV. "DRUGOJ JUGOSLAVIJI"

U pravnoj nauci i doktrini unutrašnjeg i međunarodnog prava postoji saglasnost, da se "pravo na samoodređenje naroda" detektira kao problem ustavnog prava, ali koje tretira i međunarodno pravo. Tačnije, ono je sadržano samo u dijelu koji je vezan za međunarodno ugovorno pravo. Stoga su u današnjim savremenim i demokratskim državama ustavne odredbe uglavnom limitirane međunarodnim ugovornim pravom (što se posebno odnosi na ljudska prava i osnovne slobode). To podrazumijeva da savremena država može postojati samo na principu društvenog ugovora koji je u skladu sa međunarodnim pravom, pa se na današnju državu direktno primjenjuju norme međunarodnog prava koje su sadržane u konvencijama koje je konkretna država svojevoljno potpisala. Ako se ovakvo stajalište prihvati, a nema razloga da tako ne bude, možemo pretpostaviti da su u pitanju dva ugovora koji konstituišu državu. Prvi je onaj ugovor kojim se konstituiše narod kao zajednica etničkih skupina na određenoj teritoriji, a drugi je onaj kojim se konstituiše vlast na određenoj teritoriji. I jedan i drugi presudni su za postojanje suvereniteta koji legitimira društveni ugovor kojim se konstituše država kao politička zajednica. O čemu se onda, zapravo, radi?

Da li jedan "dio" države koji tvori državu referendumom može uništiti "cijelu" državu koristeći se pravom na samoopredjeljenje naroda?

Da bismo dali odgovor na ovo pitanje, moramo imati u vidu, da je "pravo na samoodređenje (samoopredjeljenje) naroda" veoma kontroverzan pravni institut. Usto, nije ni novijeg datuma, jer je svoj naglašeni međunarodni pravni značaj dobio ugradnjom u odredbe "Atlantske povelje", kada je prvi put javno istaknuto da se atlanstkim odredbama poštuju prava svih naroda da izaberu oblik vladavine koji žele.[1] Time su proklamovana suverena prava naroda da upravljaju »samim sobom«. U praksi, to je imalo svoje praktične implikacije na prilike u Carskoj Rusiji, u kojoj je odmah nakon "Oktobarske revolucije", "pravo na samoopredjeljenje" postalo opće-prihvaćeno pravo svih naroda da stvore vlastitu državu, da steknu nezavisnost i samostalnost. U skladu s njim, Lenjin je "pravo na samoopredjeljenje" priznao prvo Poljskoj, a onda i Finskoj, navodeći u nekim tekstovima kao razlog, da se "Finci i Poljaci svojim izgledom veoma razlikuju od Rusa". Ako je to tako, pitamo se zašto Lenjin to pravo nije dao Azerbejdžancima i narodima u državama Zakavkazja koji svojim fizičkim izgledom, a pogotovo religijom i kulturom, mnogo više odudaraju od Rusa, nego je to slučaj sa Fincima. Po našem mišljenju, prije se radi o ideološkim stavovima, na kojima su kasnije etablirane neke rasističke teorije, nego o iskrenim namjerama koje bi bilo koji vođa iskazao prema drugom i drugačijem. U isto vrijeme, u Kraljevini SHS pravu na samoodređenje naroda nije pridavana neka posebna važnost od onih koji su stvorali zajedničku državu. Oni ostali nisu ni bili konstitutivni,[2] tako da je od samog nastanka tzv. »zajedničke države«, bila

1 Atlantska povelja, ustvari predstavlja Zajedničku izjavu koju su 14. augusta 1941. godine potpisali predsjednik SAD Franklin Ruzvelt i predsjednik Vlade u Ujedinjenoj Kraljevini, Vinston Čerčil. (Op.a.).

2 "Države, posebno pravoslavne, ni do danas nisu zasnovane na ideji 'društvenog ugovora'. Ideja tih država ne zasniva se na ni na dužnosti zadovoljenja potreba i želja svojih građana, nego na temeljnoj obvezi obrane nacije od mogućeg novog vanjskog osvajača, gubitka državnosti te

uspostavljena vladavina dominacije i nacionalne hegemonije koja je trajala do stvaranja tzv. "Nove Jugoslavije", kada je pravo na samoopredjeljenje naroda konačno dobilo pravo građanstva.

U ostalim državama pravo na samoodređenje bilo je namijenjeno isključivo obespravljenim narodima pod kolonijalnom dominacijom i njegov razvoj bio je usmjeren na institucionalno jačanje oslobodilačkih pokreta u svijetu i ostvarivanje demokratije. Danas, to pravo postoji samo kao značajno međunarodno pravno načelo. Ono postavlja isto onoliko dilema koliko to čini, naprimjer, postojanje »Starateljskog vijeća« kao jednog od organa UN-a koji se zadržao u Povelji iako je odavno van funkcije, pa se ne zna ni čemu on služi, ako danas u svijetu nemate nijednu državu koja nije nezavisna i suverena ili nije članica UN-a.

3. ODNOS MEĐUNARODNOG PRAVA PREMA PRAVU NA SAMOOPREDJELJENJE NARODA

Zbivanja u Evropi s kraja XX stoljeća potvrdila su da historijski procesi nastanka država nisu bili završeni. Ispostavilo se, da su ti procesi bili retrogradni i veoma su podsjećali na sredjevjokovni period, kada su države nastajale i nestajale kao poljedica osvajačkih ratova. Nakon što je po međunarodnom pravu rat zabranjen kao sredstvo rješavanja nesporazuma, pravo na samoodređenje naroda ispoljilo se kao idealan način sticanja teritorije i stvaranje vlastitih nacionalnih država. To potvrđuju sadašnje prilike u Španiji, Italiji, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Austriji i dr., u kojima su unutrašnje prilike veoma nestabilne, pa bi se u budućnosti moglo očekivati da terorizam pronađe opravdanje u pravu na samoodređenje naroda. Jačanje desno orijentisanih političkih snaga prijetili su daljim disolutivnim procesima. U njima se javljaju isti razlozi koji su doveli do raspada "prve" i "druge Jugoslavije". Krivo tumačenje prava na samoodređenje naroda bilo je klasična zloupotreba prava kojom je davana puna potpora disolutivnim procesima. Iako je sadržano u Povelji UN-a kao univerzalno usvojeno političko načelo i kao materijalno pravilo pozitivnog međunarodnog prava, tumačenje njegovih odrebi išlo je na štetu teritorijalnog integriteta država. Domašaj tih normi ima karakter ius cogensa,[3] kao jednog od najvažnijih pravila pozitivnog međunarodnog prava.

Pored Povelje UN-a, ovo pravno pravilo nalazi se u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima,[4] čiji član 1 tačka 1 navodi: "Svi narodi imaju pra-

nacionalnoga i vjerskog identiteta. Po samoj definiciji država je samo nametnuta svim stanovnicima kao vrhunska nacionalna institucija, kao cilj za sebe. Budući da su inkarnacija državne sile, građani ne dovode u pitanje ni legitimitet njihove moći." (V. Đuro Degan, Međunarodno pravo, Pravni fakultet, Rijeka, 2000., str., 553)

3 "Ciljevi Ujedinjenih naroda su: "Razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda i preduzimanja drugih odgovarajućih mera radi učvršćenja opšteg mira." (Glava I, – Ciljevi i načela, član 1 Povelje UN-a)

4 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima stupio je na snagu 23. ožujka 1976. godine. Taj je pakt dodatak Rezoluciji Opće skupštine UN 2200 A (XXI), od 16. prosinca 1966. godine. Jugoslavija je ratificirala taj pakt. (Vidi Službeni list, br. 7. 1971. godine., str. 73. i sl.) Taj tekst je, također, u cijelosti objavljen u Međunarodno javno pravo – Izbor dokumenata – Drugo izdanje (Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 1977.).

vo na samoodređenje."[5] U njemu je norma o prirodnom pravu i samoodređenju naroda doslovno ponovljena iz teksta Povelje, tako da svi ovi dokumenti naglašavaju da se pravom na samoodređenje razvija mir i prijateljski odnosi među narodima. Najdalje je u tome otišla Povelja Ujedinjenih naroda, koja u čl. 1 i čl. 55 posebno naglašava ciljeve UN-a, među kojima su: "potreba razvijanja prijateljskih odnosa među nacijama, zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda i preduzimanja drugih odgovarajućih mera radi učvršćenja opšteg mira".[6] Povelja UN-a posebno ne razrađuje sadržaj prava na samoodređenje naroda. Ona ga samo spominje u glavi XI (član 73 i 74) i dovodi ga u vezu sa nesamoupravnim područjima i obavezama država u vezi sa samoupravnim djelovanjem. U glavi XII (član 75–85), pravo na samoodređenje naroda spominje se kao zadatak djelovanja starateljskog organa, da osigura nezavisnost nesamoupravnih područja. To ukazuje da je cilj Povelje u vrijeme njenog donošenja bio razvijanje samouprave i nezavisnosti kolonijalnih područja, radi stvaranja novih i nezavisnih država. Također, u "Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradanji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda",[7] kao i u "Deklaraciji o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima" itd,[8] uz ostale principe, navodi se, da se progresivni razvoj može ostvariti jedino na principima ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda.[9] Pri tome je posebno značajno peto po redu načelo koje nosi naziv "Načelo ravnopravnosti i samoodređenja naroda". Ono je od prvorazredne važnosti, jer je tekst te deklaracije pa, naravno, i tog načela postignut uz sudjelovanje gotovo svih (u to doba) postojećih država – članica Ujedinjenih naroda.

Mnogo više nego što čini Povelja, pravo na samoodređenje naroda razrađuje se u "Deklaraciji o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda". U njoj se autentično razrađuju sva načela koja su navedena u članu 2 Povelje, pa samim tim i peto po redu načelo koje se naziva "načelo jednakih prava na samoodređenje naroda", koje je spomenuto u članu 1. Potvrdu o tome nalazimo u dva posljednja stava "Deklaracije o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradanji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda", u kojoj stoji: "Ništa u prethodnim stavovima ne treba tumačiti kao da ovlašćuje ili podstiče bilo kakvu akciju koja ima za cilj da razbije ili ugrozi, poptuno ili djelimično, teritorijalnu cjelovitost ili političko jedinstvo suverenih i nezavisnih država koje se ponašaju u skladu s

5 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stupio je na snagu 03. januara 1976. i taj je pakt dodatak Rezoluciji Opće skupštine UN 2200 A (XXI) od 16. decembra 1966. Jugoslavija je taj pakt ratificirala. (Službeni list br. 7., god. 1971., str. 88). Tekst Pakta objavljen je u Međunarodno javno pravo – Izbor dokumenata – Drugo izdanje (Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, 1977. g.).

6 Povelja Ujedinjenih naroda – ("Službeni list: D. F. Jugoslavije", broj: 69/1945, od 11. oktobra 1945.). (Dr. Stevan Đorđević i dr., Međunarodno javno pravo, Beograd, 1988., str. 298.)

7 Opća skupština UN-a je Rezolucijom broj: 2625 (XXV), 24. oktobra 1970. godine usvojila Deklaraciju o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji između država u skladu s Poveljom UN-a.

8 Donijela ju je Opća skupština UN Rezolucijom broj: 1514 (XV), 14. decembra 1960.

9 "Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, kraće 'Deklaracija sedam načela." (Ibid., str. 318.)

naprijed proglašenim načelom ravnopravnosti i samoodređenja naroda i koje imaju vladu koja predstavlja cjelokupan narod tog područja, bez razlike u pogledu rase, vjere ili boje.""Svaka država se mora uzdržavati od bilo kakve akcije koja ima za cilj djelomično ili potpuno razbijanje nacionalnog jedinstva i teritotijalne cjelovitosti neke druge države ili zemlje."[10]

Iz citiranih odredbi vidljivo je da se u "Deklaraciji..." uspostavlja veza između načela "jednakih prava i samoodređenja naroda (peoples)", s pravnim načelom "teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti svih postojećih država". Riječju "peoples" izvorno se označava narod, a ne nacija ("nations"). Također, u odredbama "Deklaracije o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima", "pravo na samoodređenje naroda" direktno je suprotstavljeno kolonijalizmu, smatrajući ga protivpravnim djelovanjem na nezavisnost naroda, što upućuje da ova deklaracija predstavlja neformalnu izmjenu teksta Povelje UN.[11] Nešto od toga, potrdilo se odmah, a nešto deceniju i pol kasnije, kada je i formalno ukinuta kolonijalna dominacija i kada su oslobodilački pokreti priznati subjektima međunarodnog prava. To potvrđuje opredijeljenost međunarodne zajednice da podrži sticanje nezavisnosti naroda za stvaranje države u okviru teritorijalnog područja koje je pod kolonijalnom dominacijom.[12] Kao što vidimo i odredbe ove Deklaracije polaze od toga da je narod (peoples, plebs) cjelokupno stanovništvo jedne države koje se sastoji od različitih etničkih grupa, nacija ili zajednica života ljudi na određenom području. Upravo narodu kao cjelini, a ne naciji ili pojedincu kao njegovom dijelu, pripada pravo da ima vlastitu državu. Identičnu odredbu o narodu kao kolektivitetu nalazimo i u "Ustavu Organizacije afričkog jedinstva".[13] U njemu se pravo na samoodređenje naroda direktno ne spominje, ali se u odredbama izričito naglašava, da "jedino narodu pripada neotuđivo pravo upravljanja vlastitom sudbinom".[14] To upućuje na zaključak da se pravo na samoodređenje detektira kao problem ustavnog prava koje proističe iz međunarodnog ugovornog prava, što znači, da je ustavno uređenje, u skladu sa međunarodnim pravom, ključni princip društvenog ugovora koji se javlja kao način opstojnosti višenacionalnih zajednica u složenim državama. Stoga, logično se nameće pitanje: *šta je to „narod" po međunarodnom pravu?* Vidjeli smo, međunarodno pravo pod izrazom „narodom" podrazumijeva cjelokupno stanovništvo (*plebs*) u jednoj državi. To je nesumnjivo najvažniji detalj za pravilno razumijevanje „prava na samoopredjeljenje naroda", kao i sve posljedice koje iz njega proizilaze, čime je izvorno i etimološki "naglašena distinkcija između naroda" (*peoples*) i nacije ("*nations*"). S obzirom da se pod "narodom" podrazumijevaju svi građani, odnosno državljani neke države, očigledno, narod predstavlja kolektivitet koji čine njegovi sastavni dijelovi od različitih etničkih skupina koje se razlikuju po spoljnjem izgledu, običajima, nacionalnom, kulturološkom, historijskom i drugom određenju. To nije sporno i to je jedno prirodno

10 Ova deklaracija je popularno nazvana "Deklaracija iz 1970.", Ibid.

11 Juraj Andrassy, Međunarodno pravo, šesto izdanje, Zagreb, 1976., str. 110–126.

12 Dvije godine nakon Deklaracije..., sve kolonijalne države napustile su dotadašnje kolonije, osim Portugala koji se povukao iz Mozambika 1974. godine, pa se smatra da je kolonijalizam tada definitivno okončan.

13 Poznata kao „Povelja iz Adis Abebe", od 25. maja 1963. godine.

14 Ibid.

stanje duha koje proizilazi i iz onih vidljivih razlika koje su vezane za boju kože, vjersku pripadnost, rasu, pripadnost plemenu, kulturi i sl. Na svim ovim osobinama razlikuju se čitave grupe ljudi. Njihova obilježja određuju identifikacijske elemente kojima se oblikuju nacionalni kolektiviteti. Oni na određenom području (teritoriji) imaju pravo da slobodno i, bez miješanja spolja, odrede svoj politički status i da ga zaštite. Taj status moraju poštovati sve druge države članice međunarodne zajednice. Dakle, u svim međunarodnim pravnim dokumentima, pravna pravila pozitivnog međunarodnog prava, tretiraju „«pravo na samoodređenje naroda" isključivo kao pravo koje je vezano za "narod" (*peoples*). Svi ovi dokumenti prave distinkciju između pojmova *nacija* (*nations, les nations, les naciones, naci*) i narod (*peoples, les peuples, los pueblos*, *narody*).

Drugo važno pitanje jeste ono koje se tiče prava na samoodređenje (samoopredjeljenje) naroda i ono glasi: š*ta je "pravo na samoopredjeljenje naroda" i kako se ostvaruje?* Odgovor na njega nije jednostavno dati. Nije ga znao ni Slobodan Milošević kada ga je svojedobno (1991. god.), postavio Arbitražnoj komisiji Mirovne konferencije o Jugoslaviji Evropske zajednice (tzv. "Badinterova komisija). Njegovo pitanje tada je glasilo: "Ima li srpsko stanovništvo u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao jedan od konstitutivnih naroda Jugoslavije, pravo na samoopredjeljenje?" Arbitražna komisija dala je svoj odgovor u formi "mišljenja", koje je za trenutak "ušutilo" Miloševića, koji je za ostvarivanje toga prava imao osiguranu rezervnu varijantu u JNA. Da nije bilo nje, Milošević nikada ne bi ni postavio pitanje prava na samoodređenje Srba u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, da je mogao i pomisliti kakav će odgovor dobiti. Za mnoge njegove sljedbenike, teže od toga, bilo je saznanje da je zaštita "prava na samoodređenje naroda" strogo određena po međunarodnom pravu u pogledu ciljeva koji se tim pravom žele postići. Norme prava na samoodređenje imaju snagu imperativnog karaktera od kojih nije dozvoljeno nikakvo odstupanje, predviđeno je da "pravo na samoopredjeljenje" uživa narod u onim državama koje se u skladu s tim pravom ponašaju. To podrazumijeva da vlast pripada narodu i da mora proizilaziti iz cjelokupnog naroda i pripadati čitavom narodu. Ili jednostavnije kazano, narod u državi mora imati vladu koja ga u cijelosti predstavlja na čitavom teritorijalnom području države, bez obzira na razlike u vjeri, boji kože, rasi, jeziku, kulturi i drugim osobinama koje se ispoljavaju kroz elemente nacionalnog identiteta. Ako to nije slučaj, onda nacija kao etnička grupa u okviru naroda ima pravo na samoodređenje, pa čak i pravo na stvaranje vlastite države. To ni u kom smislu, ne znači po automatizmu stvaranje vlastite države, ali implicira na takvu mogućnost.

4. REFERENDUM ZA NEZAVISNOST I SUVERENITET BIH

Pravno-historijski za Bosnu i Hercegovinu, ali i za međunarodno pravo, izuzetan značaj predstavlja referendum koji je dana 29. februara i 1. marta 1992. god. održan u Bosni i Hercegovini. Još veći značaj imaju njegovi rezultati, koji su zvanično objavljeni 6. marta 1992. Uprkos dramatičnim događajima koji su kasnije slijedili, taj referendum je potvrdio da su ustavni organi Republike Bosne i Hercegovine u tom momentu djelovali kao organi suverene države na cijeloj teritoriji, koji su očuvali teritorijalni integritet i punu i isključivu vlast.

Održavanje referenduma za nezavisnost i suverenitet Bosne i Hercegovine uslijedilo je nakon zahtjeva Arbitražne komisije Evropske zajednice da se provjeri volja naroda (stanovništva) Bosne i Hercegovine za njenom samostalnošću i nezavisnošću. Samim tim odluka o referendumu nije upitna, jer je dolazila od međunarodnog arbitražnog tijela koje je postupalo u skladu sa ovlašćenjima iz Deklaracije o Jugoslaviji.[15] Usto, Arbitražna komisija (Badinterova komisija) bila je prihvaćena od svih jugoslavenskih republika, kao i Predsjedništva SFRJ. Ta komisija je, u skladu sa međunarodnim pravom, dobila validno ovlaštenje da postupa ad-hoc, kao nezavisan međunarodni pravosudni organ. Stoga su i njene odluke trajno svjedočanstvo o raspadu jedne složene države i nastanku suverenih i nezavisnih država kao subjekata međunarodnog prava. Odluke (mišljenja) Arbitražne komisije značajne su, dakle, i zbog pravne teorije i prakse koje su napokon postale saglasne, da se referendumu, bez obzira na njegovu demokratsku prirodu, nikada ne smije pridavati neka apsolutna vrijednost kao idealnom i, pogotovo ne, jedinom obliku ostvarivanja neposredne demokratije. Zato, veoma griješe svi oni koji najavu referenduma u RS shvataju kao svenarodni plebiscit ili ”svekoliko događanje naroda” ili, kao neku novu ”balvan revoluciju” kojom bi se provela aklamacija da se dovrši ono ranije započeto, odnosno, da bi se ”očistilo ono što svojevremeno nije očišćeno”.

Slična shvatanja mogla bi se primijeniti i u vezi sa pravom naroda na samoodređenje. Njega, kao i referendum, uopće nije teško zloupotrijebiti kada bi se taj pravno-politički princip tumačio jednostrano i voluntaristički. Tada bi nacija kao etnička skupina, odnosno, kao dio stanovništa jedne države imala pravo samoorganizovanja, što bi značilo pravo na otcjepljenje od postojeće države i stvaranje vlastite mononacionalne države. Svemu bi jako pogodovalo svako djelovanje protiv postojeće države koje bi bilo u funkciji ostvarivanja prava na samoodređenje naroda. Ono bi se ostvarilo svaki puta onda kada bi država na svom teritorijalnom području, nekoj etničkoj grupi (npr. nekoj naciji), uskratila pravo koje uživa ostalo stanovništvo. U tome slučaju, država u pitanju podlijegala bi sankciji koja bi se mogla protezati do priznavanja prava na samoodređenje naroda nekoj etničkoj grupi, što bi, u konačnici, značilo i otcjepljenje od postojeće države, bilo radi stvaranja vlastite samostalne i nezavisne države, bilo radi pripajanja drugoj državi.

Mora se imati u vidu da je pravo na samoodređenje naroda demokratsko kolektivno pravo, koje omogućava narodu (stanovništvu jedne države) pravo da slobodno bira oblik vladavine i društvenog uređenja koji mu najbolje odgovara, te da ne bude onemogućen da učestvuje u vlasti države u pitanju, jer mu u tom slučaju pripada pravo na otcjepljenje.[16] U suprotnom, taj narod imao bi pravo na vlastitu državu. Da nije tako, nastao bi totalni haos koji bi doveo do raspada mnogih ili svih višenacionalnih država. Tada bi pravo na samoodređenje naroda, de iure i de facto, značilo pravo na stvaranje vlastite države-nacije. U takvoj državi bi jedno općeprihvaćeno načelo koegzistencije bilo zamijenjeno načelom dominacije. Nepriznavanje ili, pak, poricanje prava na samoodređenje naroda danas predstavlja

15 Deklaracija o Jugoslaviji (Vanredni ministarski sastanak, Den Hag, 03. septembra 1991.).

16 “Suština savremenog i progresivnog shvatanja prava na samoopredjeljenje, kao sociološko-političkog shvatanja, sastoji se, po našem mišljenju, u pravu na slobodan izbor društvenog i državnog uređenja i, u pravu na otcepljenje.” (Magarašević, A., Samoopredjeljenje i međunarodno pravo, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, br. 3. Beograd, 1955. str. 340)

akt kršenja prava i sloboda naroda i manjina kao njihovog kolektivnog prava. Takvo nešto bi danas predstavljalo necivilizacijski i nedemokratski čin, kojim se zagovara "nekonstitutivnost", a samim tim i neravnopravnost "velikih naroda i malih naroda", te samim tim i velikih i malih država, što bi bilo suprotno Povelji UN-a o jednakosti država.

Također, nepoštivanjem prava na samoodređenje naroda negiralo bi se poštovanje prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve ljude, bez obzira na razlike u pogledu rase, spola, jezika i vjere, što se navodi i u operativnom dijelu Povelje UN.17 To ponovo potvrđuje da je pravo na samoodređenje naroda priznato opće pravilo pozitivnog međunarodnog prava.18 Ono je univerzalno i trajno pravo koje pripada svim narodima, bez razlike o tome kako je neko postao narod. Bez njega danas nema pune demokratije.19 Oduvijek je jedan broj naučnika i stručnjaka ustavnog i međunarodnog javnog prava imao pozitivan pristup u raspravama o pravu na samoodređenje naroda. Drugi su, pak, iznosili niz zamjerki ovom pravnom pravilu kao i načinu na koji se on ostvaruje. Oni su izbjegavali razumjeti suštinu i demokratsku vrijednost toga principa, jer nisu bili u mogućnosti odvojiti njegovu političku dimenziju koja je sadržana u njegovoj definiciji od pravnog značenja koje to pravilo ima za razvoj savremene demokratije. Osnovni problem prava na samoodređenje naroda kao historijskog, sociološkog, političkog i međunarodno - pravnog pojma, koji se kao načelo i pozitivno pravilo različito tumači i interpretira, jeste u tome što mu se daje izrazito naglašeno ideološko značenje, koje duboko zadire u njegovo stvarno etimološko određenje.20 Ide se toliko daleko, da se pravo na samoodređenje naroda definiše protivno samom sebi, kao pravo koje je suprotstavljeno zajednici života ljudi, pa teži njenom razbijanju. Iz toga razloga njegovo djelovanje erga omnes poprima anarhističku formu i sadržaj. Komisija za međunarodno pravo svojevremeno je preporučila uspostavu jedne međunarodne sudske ustanove koja bi trebala objasniti značenje prava na "samoodređenje naroda", onako kako je ono iskazano u najznačajnijim pravnim dokumentima, prije svih, u Povelji UN-a. To ne bi morala biti neka nova međunarodna ustanova ili institucija. To može biti neka od postojećih pravosudnih institucija, kao što su, naprimjer, sadašnji Međunarodni sud odnosno Evropska komisija, Sud za ljudska prava ili Evropski sud za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Što se to do sada nije dogodilo, razlog

17 "U preambuli Povelje UN je rečeno: 'Mi, narodi Ujedinjenih naroda, odlučni da spasimo buduće naraštaje od užasa rata, koji je dva puta u toku našeg života nanio čovječanstvu neizricive patnje, da ponovo potvrdimo vjeru u osnovna prava čovjeka, u ravnopravnost muškarca i žene kao i ravnopravnost velikih i malih naroda...' Što se operativnog dijela Povelje tiče, samoodređenje naroda se spominje u čl. 55, a prava čovjeka i osnovnih sloboda u čl. 55, 62, 68." (Ibid., str. 54)

18 Opširnije o tome u: Juray Andrassy, Međunarodno pravo, sedmo izdanje, Zagreb, 1978. g. str. 83.

19 Vidi o tome: Škrabalo, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1–2, 1976., str. 49.

20 "Spoljni vid samoopredjeljenja sastoji se u pravu naroda, koji živi u sastavu druge države, na otcjepljenje i stvaranje nezavisne države. Međutim, u ovom slučaju, kao što je već naglašeno, ono mora biti nužno posmatrano kroz prizmu osnovnih ciljeva i načela Povelje UN. Isto tako svaka prinudna akcija, koja bi lišila narode pod stranom dominacijom prava na samoopredjeljenje, predstavlja kršenje Povelje." (Avramov, S. Međunarodno javno pravo, treće dopunjeno izdanje, Beograd, 1973., str. 55) "Svaki narod ima pravo na samoopredjeljenje, koje uključuje u sebi i pravo na stvaranje sopstvene suverene nacionalne države." (Jugoslavenski nacrt deklaracije o pravima i dužnostima država, čl. 1 st. 1, što je bio 1948. podnijet Ujedinjenim narodima. Potpuni tekst deklaracije u M. Bartoš, Međunarodno javno pravo, sv. I, str. 198–199).

leži u činjenici da mnogima još uvijek odgovara da postoji nesklad između načela prava na samoodređenje naroda i, ne manje važnog međunarodnog načela koje je vezano za nepovredivost granica i teritorijalnu cjelovitost država. Radi se o odnosu između prava na samodređenje naroda i teritorijalne cjelovitosti država. Posebno na Balkanu to pravo se različito tumači. Ono što je nesporno, u pitanju je opće načelo koje vrijedi uvijek i svagdje, ali samo ukoliko se pravilno shvati i precizno tumači. Sva pozitivna shvatanja međunarodnog prava upućuju da pravo na samoodređenje treba biti shvaćeno kao pravo svakog naroda da taj narod sam, slobodno i bez stranog miješanja, određuje svoje političko, ekonomsko, socijalno i kulturno uređenje i razvoj. Pri tome, narod (kompletno stanovništvo ili njegov dio) mora biti siguran da neće biti izložen domaćoj ili stranoj političkoj prevlasti i eksploataciji, te da će suvereno raspolagati svojim prirodnim bogatstvima.[21] Samo tako bi pravo na samoodređenje spadalo u osnovna čovjekova prava, bilo kao individue ili kao kolektiviteta. To potvrđuje činjenica da je ono sadržano u brojnim deklaracijama o ljudskim pravima, pa se ne može odvojiti od temeljnih prava čovjeka, jer, u osnovi, ono i omogućava puno ostvarenje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uostalom, pravo čovjeka ne može postati dio objektivne stvarnosti, ako ne osigurava pravo na samoodređenje naroda. Zato, mislimo da bi sveobuhvatna definicija prava na samoodređenje mogla glasiti: Samoodređenje naroda jeste univerzalno usvojeno političko načelo međunarodnog prava imperativnog karaktera, koje predstavlja pravo svakog naroda da sam slobodno, bez tuđeg uticaja i, ne na štetu drugog naroda, određuje svoje političko, ekonomsko i kulturno uređenje i razvoj. Ukoliko se etničkoj skupini kao dijelu ukupnog stanovništva u jednoj državi ne osiguraju prava koja ima ostalo stanovništvo, a koja se danas smatraju univerzalnim demokratskim pravima, tada toj skupini pripada pravo na samoodređenje koje može da se proteže do stvaranja vlastite države.

5. REFERENDUM U REPUBLICI SRPSKOJ I PRAVO NA SAMOOPREDJELJENJE „NARODA"

U pravno-teorijskom smislu, referendum je jedan od oblika neposredne demokratije, u kome građani neposredno donose određene odluke. Referendum poznaje i međunarodno i unutrašnje pravo. Pravna teorija i praksa poznaje obavezujući i fakultativni referendum. Obavezna primjena referenduma obično je ona

21 "Deklaracija o građanskim i političkim pravima, kao i Deklaracija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u članu 1 sadrži istovjetnu definiciju prava na samoopredjeljenje, koja glasi: 'Svi narodi imaju pravo na samoopredjeljenje. S tim pravom slobodno sebi uređuju svoj politički status i slobodno određuju svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvoj. Da bi ostvarili svoje ciljeve, svi narodi slobodno raspolažu svojim prirodnim bogatstvima i prirodnim izvorim, što ne smije biti na štetu obaveza koje proizilaze iz međunarodnog učešća zasnovanog na načelu uzajamne koristi i na međunarodnom pravu." (Dr. Stevan Đorđević i dr., Građa međunarodnog javnog prava, Ibid., str. 317 i 515).
„Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijama a i narodima pod kolonijalnom upravom (14. decembra 1960.) u tački 7 navodi: 'Sve države se moraju tačno i dosljedno pridržavati poruke Povelje UN, Opšte deklaracije o čovjekovim pravima i ove deklaracije na osnovu jednakosti, nemiješanja u unutrašnje poslove svake države i poštovanje suverenih prava svih zemalja i njihove teritorijalne cjelovitosti." (Ibid., str. 335.).

koja bi proizilazila iz odredbi ustava. One bi se mogle odnositi na promjenu postojećeg ili donošenje novog ustava, dok bi se zakonima mogla urediti pitanja koja se tiču donošenja lokalnih propisa i odluka. Sprovođenju fakultativnog referenduma obično se pristupa bilo po odluci nadležnih organa, bilo na zahtjev određenog broja građana, kao tzv. "ante legem", odnosno, organizovanje referenduma prije nego za to ovlašteni organ donese odluku, s tim što odluka mora podlijegati kasnijoj potvrdi nadležnog organa u skladu sa zakonom. Također, postoji i drugi način, tzv. "post legem", odnosno, referendum nakon odluke nadležnog organa o njegovom raspisivanju. U svim drugim slučajevima, referendum je uvijek fakultativan i njegove odluke su na nivou odluka javnog mnjenja. Dakle, konsultativnog su karaktera.

Nastanak referenduma vezan je za srednjevjekovne švajcarske kantone, u kojima je bio uveden umjesto tzv. Lndsgemeinde,[22] odnosno, organizovanog skupa svih birača jednog kantona. Tokom XIX stoljeća referendum je našao široku primjenu na saveznom, kantonalnom i komunalnom nivou. U mnogim državama, a posebno onim višenacionalnim, referendum je poznat kao oblik neposrednog izjašnjavanja građana o pitanjima koja su od općeg interesa. U složenim državama (federacijama), referendum se može organizovati u okviru čitave države ili njenih federalnih jedinica u skladu sa ustavom, odnosno, zakonom. Također, može se provoditi u jedinicama lokalnih zajednica (općine gradovi), kao i u mjesnim zajednicama, zatim u preduzećima i privrednim subjektima, o pitanjima koja su normativnim aktom (statutom) predviđena za odlučivanje referendumom. Najčešće su to pitanja koja se odnose na donošenje ustava, zakona na nivou države, odnosno, lokalnog propisa ili neke odluke na nivou političko-teritorijalne zajednice ili njenog subjekta. U vezi sa sadržajem pitanja o kojima se odlučuje referendumom, bitno je istaći da se ona mogu odnositi na najrazličitije sadržaje iz društvenog života, kao što su oblik vlasti u državi, prihvatanje ili odbijanje međunarodnog ugovora, kao i određena pitanja koja se odnose na administrativno razgraničavanje političko-teritorijalnih zajednica. Osim u nekadašnjim socijalističkim državama, u kojima je ustavima tih država bila predviđena mogućnost izjašnjavanja stanovništva putem referenduma o pitanjima ostvarivanja prava na samoopredjeljenje do otcjepljenja, danas ne postoji nijedna država na svijetu u kojoj takva mogućnost postoji. Pravila o referendumu poznavalo je jugoslavensko pravo. U jugoslavenskim ustavima od 1946., pa sve do onog posljednjeg iz 1974. godine, referendum je bio predviđen kao oblik neposrednog izjašnjavanja građana o određenim pitanjima.

Međutim, interesantno je da ustavne odredbe nisu nikada bile razrađene posebnim zakonima, čak ni onda kada je donošenje takvih propisa bilo izričito predviđeno, što ukazuje da je referendum više bio političko-ideološki princip, a manje pravo odlučivanja građana.[23] Po Ustavu SFRJ iz 1974. godine, referendum je mogla raspisati »skupština društveno-političke zajednice radi prethodnog izjašnjavanja radnih ljudi o pojedinim pitanjima iz njene nadležnosti, ili radi potvrđivanja zakona, propisa i drugih općih akata«. Ipak, referendumi na nivou države i na nivou republika nikada nisu održavani, dok su u općinama i mjesnim zajednicama orga-

22 Right of self-determination, droit des peuples a disposer d'eux memes, le droit a l'autodetermination, Selbstbestimmugsrecht.

23 Ustavni zakon iz 1953. i Ustav iz 1963. godine.

nizovani o pitanjima lokalnog značaja, kao što su, naprimjer, odluke o zavođenju mjesnog samodoprinosa i sl. Danas, osim Švajcarske, SAD i Francuske, u drugim državama referendumi rijetko nalaze primjenu u praksi. U pojedinim državama SAD-a postoje neki oblici referenduma. Provode se u nekim gradskim općinama o pitanjima koja su striktno utvrđena zakonom. To svakako nisu pitanja kojima bi se neka država mogla izdvojiti iz SAD, ili koja su vezana za pripajanje nekoj drugoj državi. Takav pokušaj, jednostavno, nije moguć, a ako bi se dogodio, sama inicijativa smatrala bi se secesionizmom i antidržavnim djelovanjem.

U pravnom i političkom smislu, poseban značaj ima referendum koji je 2006. godine održan u Crnoj Gori. I njega određeni politički krugovi iz RS-a dovode u vezu sa inicijativama za provođenje referenduma u Republici Srpskoj. Odmah da kažemo da crnogorski referendum nema nikakav značaj niti je u korelaciji sa inicijativama za provođenje referenduma u Republici Srpskoj. Dovoljno je imati u vidu činjenicu da je referendum u Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore bio predviđen Ustavnom poveljom.[24] Usto, za razliku od Bosne i Hercegovine, koja je sastavljena od dva entiteta i tri konstitutivna naroda, Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore čini savez država koji čine dvije države.[25] Koliko god se neko trudio, činjenica je da Republika Srpska nije država. Član 1, tačka 1 Ustava Bosne i Hercegovine očigledno ustanovljuje činjenicu da jedino Bosna i Hercegovina nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država sa verificiranom unutrašnjom strukturom. Član 1, tačka 3 Ustava Bosne i Hercegovine uspostavlja dva entiteta kao sastavne dijelove države Bosne i Hercegovine. Članom 3, tačka 2, entiteti su podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine ne ostavlja prostora za bilo kakav suverenitet entiteta, ni za pravo samoorganiziranja zasnovanog na ideji teritorijalne odvojenosti.

Na osnovu svega kazanog, može se zaključiti da referendum danas nema neki veći značaj ni u unutrašnjem, ni u međunarodnom pravu. On nije sredstvo svenarodnog odlučivanja o bilo kakvim važnim pitanjima. Pogotovo se referendumom danas nigdje u svijetu ne odlučuje o pitanjima koja su vezana za prestanak postojanja države, ili o onim kojim bi neki dio države stekao pravo na otcjepljenje,

24 "Po isteku perioda od tri godine, države članice imaju pravo da pokrenu postupak za promenu državnog statusa, odnosno za istupanje iz Srbije i Crne Gore. Odluka o istupanju iz Srbije i Crne Gore donosi se nakon referenduma. Zakon o referendumu donosi država članica, vodeći računa o međunarodno priznatim demokratskim standardima. U slučaju istupanja Crne Gore iz Srbije i Crne Gore međunarodni dokumenti koji se odnose na SRJ, posebno Rezolucija 1244 SB UN, odnosili bi se i u celosti bi važili za Srbiju, kao sledbenika. Država članica koja to pravo iskoristi ne nasleđuje pravo na međunarodno-pravni subjektivitet, a sva sporna pitanja posebno se regulišu između države-sledbenika i osamostaljene države. U slučaju da se obe države članice u referendumskom postupku izjasne za promenu državnog statusa, odnosno nezavisnost, u postupku sukcesije regulišu se sva sporna pitanja, kao u slučaju bivše Jugoslavije. (Ustavna povelja Srbije i Crne Gore, Istupanje iz Državne Zajednice Srbije i Crne Gore („Službeni list Srbije i Crne Gore", br. 1/2003).

25 Polazeći od ravnopravnosti dve države članice, države Crne Gore i države Srbije koja uključuje autonomne pokrajine Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, trenutno pod međunarodnom administracijom u skladu s Rezolucijom 1244 SB UN, na osnovu Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore od 14. marta 2002. godine. Narodna skupština Republike Srbije, Skupština Republike Crne Gore i Savezna skupština SRJ donose Ustavnu povelju državne zajednice Srbija i Crna Gora. (Ustavna povelja Srbije i Crne Gore, Preambula)

bilo radi osamostaljivanja ili spajanja sa nekom drugom državom. U novije vrijeme organi Evropske unije predvidjeli su održavanje referenduma za donošenja Ustava Evropske unije. To je učinjeno iz razloga što se radi o najvišem pravnom aktu Unije, kojim se još više integriše regionalno povezivanje njenih nezavisnih i suverenih država članica.

6. KONSTITUCIONALIZACIJA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE

Legalistički pristup nesumnjivo pretpostavlja i zahtijeva dosljednu provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma, ali i dalju njegovu dogradnju, posebno u dijelu koji se odnosi na Aneks IV. Pored rješenja koja su u njemu sadržana, zahtijeva se stvaranje novih institucija kako bi se ojačao kompletan državni aparat i omogućilo njegovo potpuno i efikasno funkcionisanje.[26]

Ovaj članak, u tom smislu, ne nudi direktna rješenja, jer to nije njegov cilj. On sadrži elaboraciju onih rješenja koja sada imamo i preko kojih je uspostavljen ustavno-pravni okvir Bosne i Hercegovine. Na taj način impliciraju se rješenja koja su imanentna savremenim ustavnim sistemima, kojima se osigurava konzistentan i stabilan državno-pravni razvoj i njegove perspektive.[27] Takav ustavno-pravni okvir bi uvažavao temeljne principe definisane međunarodnim pravom. On bi svojim pristupom i međunarodnim standardima simplificirao složenost i prilagodio ih historijskom kontinuitetu državno-pravnog razvitka Bosne i Hercegovine kao i savremenim standardima ljudskih prava, kojima bi se glorifikovala individualna zaštita i garantovala jednakost svih njenih građana. Vrlo teško je, a savremena nauka i doktrina to potvrđuju, odrediti model državnog uređenja koji bi u višenacionalnoj zajednici, kakva je Bosne i Hercegovina, bio primjeren i odgovarajući, odnosno, kojim bi se otklonile slabosti postojećeg Ustava BiH i recidiva kolektivnog nasilja i destrukcije.

U Bosni i Hercegovini su, empirijski, potvrđene brojne slabosti koje predstavljaju kočnicu razvoja demokratskih odnosa u složenoj zajednici i koji predstavljaju latentnu opasnost za divergenciju stanja. One su u Ustavu Bosne i Hercegovine prisutne od ustavotvorca i njegovog moralnog stava spram legitimiranja ratnih posljedica, odnosno od prihvatanja etničke podjele BiH, koja je postignuta uz pomoć vojne sile, zatim**,** postupka i procedure donošenja Ustava itd. Simbiozom etnokratije i pravne države kao protivurječnih kategorija, etablirana je etnička pripadnost supstituciji Ustava RBiH. Time je izraz suvereniteta građana (državljana), zamijenjen suverenitetom kolektiviteta kao izrazom etničke volje na određenom prostoru. Promjene koncepta u odnosu na ljudska prava i istrajavanje na individualnim, građanskim ljudskim pravima, preduslov su za stvaranje i jačanje civilnog

26 "Ovaj Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu." (Član X Ustava BiH.).

27 »Od tri moguća scenarija u Bosni – (1) ponovne uspostave multietničke Bosne; (2) mirnog suživota, pod zajedničkim krovom, triju zajednica unutar dvaju entiteta, i (3) podjele, najprije u dva, a potom u tri dijela, što bi navjerojatnije dovelo do toga da Hrvatska i Srbija de facto anektiraju dijelove Bosne i tako Bošnjacima ostave približno 30 posto Bosne u obliku sićušne državice – treći je navjerojatniji."(Nedovršeni mir, Ibid.)

društva.[28] Prof. Festić smatra da »ključno pitanje jeste dogovor i harmoniziranje odnosa među njenim narodima«.[29]

U definiranju ustavno-pravne konstrukcije Bosne i Hercegovine moramo poći od činjenice da je Bosna i Hercegovina bila suverena država njenih građana. Na tim osnovama ona je stekla međunarodno priznanje, i to je najvažniji fakat budućih odnosa i njene perspektive uopće. Suverenost je bila izraz volje stanovništva Bosne i Hercegovine, kada je ona bila iskazana na referendumu za njenu nezavisnost u skladu sa zahtjevom Arbitražne komisije. (Mišljenje No. 4.) Upravo zbog toga je uspostava punog suvereniteta Bosne i Hercegovine, bez etničkih podjela, zasnovanog na postojanju vlasti i državnih institucija kojima će se osigurati i štititi osnovna ljudska prava, imperativ unutrašnjeg ustavno-pravnog okvira i perspektiva njene budućnosti. Na tim osnovama mora se uspostaviti princip pravne države koji podrazumijeva puno i neograničeno biračko pravo svih građana na cjelokupnom prostoru, zaštitu individualnih prava, vladavinu zakona, nezavisnost sudstva, borbu protiv korupcije, nepovredivost privatnog vlasništva itd. U tom smislu, pravo protjeranih i izbjeglica čini se sinonimom pravne države i temeljnih ljudskih prava. Unutrašnji ustroj Bosne i Hercegovine zahtijeva jedan konsenzualni pristup, kako pravne nauke i doktrine, tako i političkih i međunarodnih subjekata, u kojem će do izražaja doći tolerancija i znanje iz oblasti ustavnog i međunarodnog javnog prava. Nikakva etablirana rješenja ne bi bila, a priori, moguća, osim onih koja će principom usaglašavanja biti aproksimativna i prihvatljiva. Iskustva iz rada Arbitražne komisije mogu biti vrlo korisna u budućem dizajniranju Bosne i Hercegovine. Ne treba zanemariti, nego, čak šta-više, treba afirmisati referendumsko odlučivanje, kao neposredan oblik izjašnjavanja građana. Ako se primijeni po modelu Švicarske, referndum je, svakako, najbolji vid neposrednog ispoljavanja interesa građana.

Dosadašnja rješenja, ne samo ona kakva su postignuta u Republici Srpskoj, nego i ustavna rješenja u Federaciji BiH, ne omogućavaju postizanje ravnoteže kao jedinstva različitosti u Bosni i Hercegovini. Čini se da je stanje još neizvjesnije uspostavom Federacije.[30] Bilo bi dobro kada bi se na sasvim drugačiji način osi-

28 »Najlošije rješenje u cijelom Ustavu Bosne i Hercegovine jeste što Bosna i Hercegovina nije jedna izborna jedinica za predstavnički dom Parlamentarne skupštine, Dom naroda, članove tročlanog Predsjedništva i Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Smatram da je takvo rješenje suprotno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim Protokolima koji se prema slovu Ustava direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. (Prof. dr. Omer Ibrahimagić, Država i entiteti u Ustavu Bosne i Hercegovine, u Agresija na Bosnu i Hercegovinu i borba za njen opstanak 1992.–1995. godine – Monografija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu)

29 Ibrahim.Festić, Republika , br. 10. str. 33.

30 »Međutim, ako bi se za neka od rješenja i opredjeljivali, barem na globalnoj teorijskoj ravni, povijesna iskustva, ali i teorijske analize, upućuju na razmišljanje kako najveće izglede na uspjeh u tom pravcu imaju rješenja koja polaze od filozofije uređenja Bosne i Hercegovine kao federacije kantona, županija ili provincija, pri čemu bi raspodjela vlasti između njih i središnje vlade bila uređena tako da pretežu u korist kantonalnih, a na štetu federalnih organa vlasti.« (Prof. dr. Slavo Kukić, Odnos pojedinačnog i kolektivnog (građanskog i nacionalnog) – njihovo mjesto i uloga u integraciji bosanskohercegovačkog društva, Građanin i narod, Centar za zaštitu prava manjina, Sarajevo – Verona forum, Brisel, 1998., str. 27). »Kako 'zamišljamo' Bosnu i Hercegovinu kao federalnu parlamentarnu republiku, čije bi federalne jedinice bile regije (mogući je i drugačiji naziv federalnih jedinica)? Bolje reći kako zamišljamo kriterij za uspostavu regija? Kriterij za uspostavu regija bila bi već poznata i moderna evropska iskustva, ili kako

gurala funkcionalna i teritorijalna nadležnost federalnih jedinica (kantona, regija, provincija i sl.), te na sasvim drugim osnovama regulisala pitanja odnosa federacije i federalnih jedinica. Novi odnosi bi uspostavili neophodnu vertikalnu povezanost i odredili njihovu međusobnu uslovljenost kao oblik jače ili slabije decentralizacije države. Na tim osnovama izgradili bi se mehanizmi predstavljanja federalnih jednica kao oblika njihovog zastupanja i uticaja u federalnim organima. Izuzetno važno pitanje, svakako, je teritorijalizacija Bosne i Hercegovine na određen broj federalnih jedinica.

U svakom slučaju, pitanje integracije Bosne i Hercegovine, kao dominantno pitanje unutrašnjeg uređenja, ispoljilo bi se definiranjem teritorijalnih cjelina – federalnih jedinica. Loša rješenja Dejtonskog sporazuma i etnički aranžamani morali bi biti zamijenjeni multisadržajnim pristupom, u kojem bi bili uvažavani: ekonomski, geografski, tradicionalni i drugi sadržaji koji bi činili sintezu i osiguravali jedinstvo političkih interesa građana toga područja. Kako federalizam počiva na svom osnovnom principu, a on je jednakost između federalnih jedinica, federalne jedinice bi bile ekonomski održive teritorije, čija bi političko-teritorijalna struktura bila uređena ustavom ili, eventualno, zakonom. Najvažnije u njihovom strukturiranju jeste da one u što većoj mjeri, unutar njih samih, budu zasnovane na principu ekvidistancije, odnosno ravnoteže u odnosu na demografsku strukturu stanovništva, na osnovu koje će među stanovništvom biti uspostavljen politički, socijalni i ekonomski balans. Predstavljanje federalnih jedinica u organima federacije, kao izraz i značenje principa zastupljenosti, bilo bi osigurano u drugom domu federalnog parlamenta koji bi imao karakter predstavništva federalnih jedinica. Predstavljanje naroda, odnosno građana, jer se pod narodom moraju podrazumijevati svi građani sa područja cijele federacije, bilo bi osigurano na način što bi Bosna i Hercegovina bila jedna izborna jedinica. Dakle, uspostavio bi se svojevrstan oblik kompromisa, kao nacionalnog predstavništva građana.[31] Tako bi nova konstitucija Bosne i Hercegovine podrazumijevala postojanje efikasnih državnopravnih (posebno sudskih) institucija radi zaštite ljudskih prava u svim domenima socijalne i nacionalne egzistencije. Ustavna pozicija autoriteta apstraktnog čovjeka označavala bi, ustvari, političkog subjekta na kojem je Bosna i Hercegovina priznata kao nezavisna i suverena država i subjekt međunarodnog prava. Prema tome, političko polazište institucionalizacije centralne vlasti i osnov ustavne norme bio bi građanin, i to na cijeloj teritoriji svoje Bosne i Hercegovine. Državotvornost bi bila zaštićena tako što bi se ustavno normirala, čime bi se izbalansirao etnički i građanski princip ravnopravnosti i jednakosti naroda i građana na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Uostalom, demokratija je i nastala iz individualističkog poimanja društva, pa je krajnje vrijeme da se kao takva potvrdi u Bosni i Hercegovini kao homo oecoonomicus, a ne politikon zoon.

---

reče Esad Zgodić, 'regije bi se mogle odrediti u svojoj biti kao oblici očuvanja ljudske običajnosti'.« (Mr. Nurko Pobrić, Glose o ustavnom poretku za Bosnu i Hercegovinu, Građanin i narod, Centar za zaštitu prava manjina, Sarajevo – Verona forum, Brisel, 1998., str. 107)

31 Carl J. Friedrich: La democratie constitutionnelle, Presses Universitaires de France, Paris, 1958., str. 173–174.

7. CONCLUSION

There is no doubt that all new forms of discrimination and domination that exist in the world today, have a racial, religious or national character. With that in mind, we are not sure whether "the right to self-determination of Peoples" contributes to the preservation of peace and justice in the world or, even more cause more conflicts and violence among people. In the medieval period when people are invited utilitas publica, peace and justice were indivisible and universal principles that belonged to all people, regardless of nationality, religion, race, etc. Instead of progress and development, the right to self-determination has become a bone of contention and conflict people on various grounds. This is especially manifested in Yugoslavia, where the right to self-determination most used, both in constitutional and legal sense and in practical terms as the worst kind of abuse of rights. After all that happened, especially due to the fact that the most numerous people potsegao the right to self-determination, there is a perfectly logical question: "Is it right to self-determination of Peoples predictable benefit for a single nation or other nations have a right to the same equality and equality within the Yugoslav state?"

In the Yugoslav case of grabbing the right to self-determination was enlarged so as to create nation-states. It is absurd to think that the most numerous people were affected and sought refuge in self-determination and the creation of their own country. Reduced or enlarged Serbia Yugoslavia imposed by the fact that ethnic and political boundaries in this area have never corresponded, it was a permanent challenge to the establishment of national states in the Balkans. The main problem of the program requirements, in a sense, that this or that people live in one state, was, that this is possible only in case if the state of Yugoslavia. After its demise is confirmed, that not everyone can live in one state, and that someone always lives in the other, so the situation "a territory for two dreams" is a latent threat to peace and relations between neighbors, always, when two or more nations considered one and the same area most important for the preservation of national identity.

In the pre-existing conditions of instability, a lack of authority, and he was in Bosnia and Herzegovina does not, it is obvious that produce long-term blockade, both political and economic nature. As for many other countries in transition and for Bosnia and Herzegovina is characterized by a lack of institutionalized party system, with plenty of low turnout of citizens in elections and high volatility of each election year, so the society is often divided and polarized by religious, national, political, linguistic, economic and other grounds. This causes a state of total division between the country completely opposing political forces and their commitment to each act really correct realization of democratic values and retrograde those who would maintain this status which is in complete contradiction. The international community has so far this must be recognized. Therefore, the international community must first move to build civil society, or at least, his revitalize, and then enter into the process of reform of the legal and political system. Thus, it still does not address the causes, but this time just facing the consequences are disastrous.

LITERATURA:

1. Banac, Ivo: Cijena Bosne, Europa danas, Zagreb,1996.
2. Begić, I. Kasim: Bosna i Hercegovina od Vancove misije do Daytonskog sporazuma, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997.
3. Bukić, Kržišnik, Vera: Bosanski identitet, Bosanska knjiga, 1997.
4. Čekić, Smail: Agresija na Bosnu i genocid nad Bošnjacima, 1991.-1993., Sarajevo,
5. Degan, Vladimir–Đuro: Jugoslavija u raspadu, Politička misao, Pravni fakultet u Rijeci, Vol. XXVIII (1991.), No. 4.
6. Duraković, Nijaz: Prokletstvo Muslimana, FEB, Sarajevo 1993.
7. Đorđević, S.: Sukcesija država i svojstvo članice Ujedinjenih nacija, JRMP, Beograd, 1965.
8. Efendić, Hasan: Ko je branio Bosnu, "Oko", Sarajevo, 1998. g.
9. Enciklopedija samoupravljanja, Savremena administracija i izdavački centar Komunist, Beograd, 1979. g.
10. Grupa autora: Ima li demokracija šanse u Bosni i Hercegovini, Asocijacija nezavisnih intelektualaca Krug 99, Sarajevo, 1998.
11. Goati, Vladimir: Jugoslavija na prekretnici, jugoslovenski institut za novinarstvo, Beograd, 1991.
12. Grupa autora, Nasleđe i naslednici Jugoslavije, Pravni fakultet, Beograd, 1994.,- NIP "Politika", Beograd, 21. august 1992.
13. Ibrahimagić, Omer: Državnost i nezavisnost Bosne i Hercegovine, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Biblioteka, "Posebna izdanja", Sarajevo, 1997.
14. Ibrahimagić, Omer: Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima, Biblioteka »Posebna izdanja«, Sarajevo, 1998.
15. Izetbegović, Alija, Islamska deklaracija, Sarajevo, 1970. g.
16. Kreća, Milenko: O datumu sukcesije, Pravni fakultet i Srfempublik, Beograd, 1994.
17. Masleša, Ramo. Ideologija ustaškog pokreta i njegov politički sistem–doktorska disertacija, Sarajevo, 1994. g.
18. Novi ustavi na tlu bivše Jugoslavije, Međunarodna politika / Pravni fakultet, Beograd, 1995.
19. Pravna enciklopedija, knjiga I, Savremena administracija, Beograd, 1989.
20. Sadiković, Ćazim: Pedesetogodišnjica Pravnog fakulteta u Sarajevu – Agresija na Bosnu i Hercegovinu i borba za njen opstanak 1992.–1995. godine, "Godišnjak" Pravnog fakulteta u Sarajevu – Sarajevo, 1997.
21. Sadiković, Ćazim: Ljudska prava bez zaštite, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1998.
22. Sadiković, Ćazim: Država i samoupravljanje, NIŠRO »Oslobođenje«, Izdavačka djelatnost, Sarajevo, 1987.
23. Softić, Sakib: Pravna priroda rata u Bosni i Hercegovini, doktorska disertacija, Sarajevo, 1999.
24. Tomić, Zoran i Herceg, Nevenko: Izbori u Bosni i Hercegovini, Sveučilište u Mostaru, 1999.

Dr. sc. Adib Đozić, vanr. prof.
Filozofski fakultet Univerziteta uTuzli

GENOCID KAO DRUŠTVENA I PRAVNA ČINJENICA BOŠNJAČKE HISTORIJE

Genocid, najstrašniji zločin koji čovjek može počiniti. (Israel W. Charny)

Abstract

Experience of three-hundred years of Bosniaks history of genocide has resulted in a frightening realization that the Bosniaks were the only European nation which, due to the genocide against him in the last three hundred years, now lives on the edge / boundary of the political and biological existence. This admonishing Bosniak reality most explicitly confirms the following facts. Bosniaks are the only European nation that, due to the crime of genocide carrying out against them now, are more numerous in the Diaspora than in their own country, In territorial and demographic terms Bosniaks are living in three territorially unconnected enclaves: the area of Una-Sana canton, territorial triangle that make cities Sarajevo, Tuzla and Zenica, and the territory of Sandžak which is divided by the state borders of Serbia and Montenegro Gore. Since the socio-political causes of the genocide have not yet been eliminated and because they are still active in peacetime, Bosniaks are living in unstable and dysfunctional country desperately fighting for its survival, self-confident that the state of Bosnia and Herzegovina is the only guarantor of the Bosniaks biological and political self-preservation.

Key words: *Genocide, genocide as a social and legal fact, Bosniaks hitory of genocide*

UVOD

Mnogi autori unutar sociološke znanstvene misli, kada raspravljaju o konstutiensima koji tvore naciju, između ostalih, navode kao vrlo značajan konstitutivni element nacije „zajedništvo povijesne sudbine“. U dugovjekovnom toku bošnjačke nacionalne historije, sadržajnosti povijesne sudbine odigrale su vrlo značajnu ulogu u nastanku i razvoju bošnjačke nacije. Jedan od, nažalost, najznačajnijih sadržajnih elemenata „zajedništva povijesne sudbine“ bošnjačke historije jeste genocid.Pođemo li od Durkheimovog poimanja društvenih pojava kao kolektivnih činjenica, onda se u našem slučaju, u slučaju našeg zadatog predmeta proučavanja, bošnjačka historija, između ostalog, javlja i kao historija genocida nad bošnjačkim narodom/nacijom. Namjera nam je da na znanstveno relevantan način, koristeći se historijskim činjenicama, pokažemo da genocid kao pravna i društvena činjenica jeste nerazdvojni sadržinski element ukupne bošnjačke historije. Da bismo u potpunosti razumjeli genocid kao društvenu i pravnu činjenicu, neophodno se podsjetiti kako društvenu činjenicu određuje Emil Durkheim.

On kaže: "Društvene činjenice imaju vrlo osobena obilježja: one se sastoje u načinu djelovanja, mišljenja i osjećanja koji su za pojedinca spoljni i koji imaju moć prinude na osnovu koje mu se nameću. Prema tome, one se ne mogu miješati sa organskim pojavama, pošto se sastoje u predstavama i u djelatnostima, ni sa psihičkim pojavama koje postoje samo u pojedinačnoj svijesti i kroz nju. One čine, dakle, jednu novu vrstu i njima treba dati i za njih zadržati kvalifikaciju društvenih činjenica." Ne možemo se zadovoljiti samo konstatacijom postojanja genocida kao društvene i pravne činjenice bošnjačke historije kao takve već smatramo obavezom sociološke i pravne, ali i drugih znanosti, da istražuju i utvrđuju zakonitosti genocidnog događanja bošnjačkoj naciji sa jednim jedinim ciljem – zaustavljanja i sprečavanja nestajanja i potpunog uništenja bošnjačke nacije.

Elementarno spoznajno iskustvo bošnjačke historije genocida ukazuje nam na zastrašajuću činjenicu koja se dogodila bošnjačkoj naciji, jednoj od najstarijih evropskih nacija. Koja je to činjenica, ili, bolje reći činjenično stanje u kome se danas, nakon sto godina od donošenja Zemaljskog štatuta nalazi bošnjačka nacija? Pogledamo li teritorijalno-demografski razmještaj bošnjačke nacije danas, vidjet ćemo da je ona teritorijalno getoizirana u jednoj malo većoj i dvije male enklave. Ta veća enklava je geografski trougao koga čine gradovi Sarajevo, Tuzla i Zenica, a dvije manje su: područje Unsko-Sanskog kantona na krajnjem zapadu Bosne i Hercegovine, i regija Sandžaka koja je, kako znamo, podijeljena između država Srbije i Crnr Gore. Ni jedna od ovih teritorijalnih enklava nije s bilo kojom drugom teritorijalno povezana. Druga zastrašujuća i upozoravajuće opominjuća činjenica društveno-demografskog stanja bošnjačke nacije jeste ta da je ona jedina evropska nacija koja je zbog vršenja zločina genocida nad njom danas brojnija u dijaspori nego u vlastitoj državi Bosni i Hercegovini. Da je to rezultat genocida kao društvene i pravne činjenice bošnjačke historije, pokazat ćemo ovim radom.

I. GENOCID KAO NAJSTRAŠNIJI I NAJOKRUTNIJI ZLOČIN

Prema stupnju svoje kompleksnosti, genocid je vrlo složena i kompleksna društvena činjenica. Istovremeno, kao znanstveno pitanje genocid je, posebno unutar bosansko - hercegovačkog znanstvenog mišljenja, prije svega pravnog, sociološkog, kriminološkog, politološkog, antropološkog i historijskog nedovoljno elaboriran.Genocid kao društvena i pravna činjenica, ali i kao znanstveno pitanje, uopće nije problem samo jedne lokalne zajednice, jednog naroda, jedne kulture, jedne rase, jedne religije, jedne države, nego je problem koji se tiče svih lokalnih zajednica, svih naroda, svih kultura, svih rasa, svih religija, svih država i svih ljudi uopće. Istovremeno, genocid se tiče svih međunarodnih subjekata i ukupne savjesti čovječanstva. Zašto je to tako? Zato što je to najstrašniji i najokrutniji zločin, koji prevazilazi zločin pojedinačnog ubijanja ljudi. Iz tih razloga genocid nije samo društveno i pravno pitanje, već istovremeno i moralno, kriminalno, duhovno, vojno, religijsko, filozofsko i, nadasve, općecivilizacijsko i općeznanstveno pitanje. Da bismo uopće mogli razumjeti genocid kao društvenu i pravnu činjenicu koja se nad Bošnjacima primjenjivala u toku njihovog višestoljetnog povijesnog hoda, neophodno se prethodno upoznati s dosadašnjim i sadašnjim pravnim i sociološkim određenjima genocida, prvenstveno kao najokrutnijeg zločina.

Prvo eksplicitno definicijsko određenje genocida izrekao je 1943. godine poljski pravnik Raphael Lemkin u svome djelu *Vladavina sila osovine u okupiranoj Evropi*, objavljenom u Vašingtonu 1944. godine. „Pod genocidom podrazumijevamo uništenje naroda ili etničke grupe." Nova riječ, koju je autor označio da bi označio i uključio iskustvo njenog modernog razvoja, skovana je od starogrčke riječi genos (rasa, pleme) i latinske riječi cide (ubiti), tako da svojom tvorbom korespondira riječima tiranicid, homocid, genocid, itd.

Općenito govoreći, genocid ne znači nužno neposredno uništenje naroda, osim kad se vrši masovno ubijanje svih pripadnika nekog naroda. Namjera je, zapravo označiti koordinirani plan različitih akcija, usmjerenih na razaranje neophodnih osnova za život nacionalnih grupa, s ciljem njihova uništenja. Ciljevi takvog plana bili bi dezintegracija političkih i socijalnih institucija, kulture, jezika, nacionalnih osjećaja, religije i ekonomske egzistencije nacionalnih grupa, te ugrožavanje osobne sigurnosti, slobode, zdravlja, digniteta, čak i života pojedinaca koji pripadaju takvoj grupi. Genocid je uperen protiv nacionalnih grupa kao entiteta, a uključene radnje uperene su protiv pojedinaca kao pripadnika nacionalne grupe, a ne protiv njih osobno.[1]

Nastavljajući dalje napore u preciziranju pojma genocid, odnosno nastojeći njegovom sveobuhvatnijem razumijevanju, R. Lemkin je u listu *Američki časopis za međunarodno pravo* 1947. godine rekao da "…zločin genocida obuhvata svakojaka djela, uključujući ne samo lišavanje, već i sprečavanje života (putem abortusa, sterilizacije), kao i postupke koji u znatnoj mjeri ugrožavaju život i zdravlje (vještački izazvane infekcije /tjeranje na rad/, rad do smrti u posebnim logorima, namjerno razdvajanje porodica u cilju raseljavanja…)"[2] Generalna skupština UN-a je na skupštini 11. decembra 1946. godine usvojila termin genocid, kao zločin prema međunarodnom pravu. Na istoj sjednici Generalna skupština je pozvala svoje članice na međunarodnu saradnju u suzbijanju zločina genocida te da ga i zakonodavno sankcioniraju. Kao rezultat međunarodne aktivnosti, Generalna skupština UN-a je 9. decembra 1948. godine usvojila međunarodnu Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida. U članu 2 Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, genocidom se označava svako djelo "…počinjeno s namjerom da se potpuno ili djelimično uništi jedna nacionalna, etnička, rasna ili vjerska skupina:

a. ubojstvo članova grupe;
b. nanošenje teške ili duševne povrede članovima grupe;
c. namjerno podvrgavanje grupe takvim uslovima života koji bi trebali dovesti do njezinoga potpunoga ili djelimičnog uništenja;
d. nametanje takvih mjera kojima se želi spriječiti rađanje u okviru grupe;
e. prisilno premještanje djece iz grupe u drugu." [3]

---

1 Navedeno prema: Bartol Letica, Slaven Letica, Postmoderna i genocid u Bosni, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1998., str. 29.

2 R. Lemkin, GENOCIDE AS CRIME UNDER INTERNACIONAL LAW (Genocid kao oblik zločina po međunarodnom pravu), Amerikan Journal of Internacional Law, br. 41, (1947.), str. 147.

3 Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (Rezolucija 260A, III, 9. decembra 1948. god.). Pogledaj: Aleksandar Vajs, GENOCID, Vojna enciklopedija, Beograd,1972., sveska 3, str. 187–188.

U godinama nakon usvajanja Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida znanstvenici i stručnjaci za društvene znanosti intenziviraju rasprave o svim aspektima zločina genocida. Ovom prilikom pomenut ćemo samo najznačajnija imena, bez ulaženja u njihove znanstvene elaboracije, što ćemo učiniti u radu *Teorijski aspekti definicijskog određenja genocida*. Zasigurno najznačajnija imena u znanstvenom problematiziranju i rasvjetljavanju zločina genocida su: Leo Kuper, Frank Chlark, Kurt Johanssohn, Helen Fein,Israel Charny, Irving Louis Horowitz, Alex Alvarez, Jehuda Bauer, Robert Melson i Ton Zwan. Dokumentiranje genocida ima mnogo poteškoća, posebno onih koji su se dogodili u daljoj prošlosti. Neko će se možda zapitati čemu istraživanje prošlosti zločina. Odgovor je jednostavan: da se ponovo ne bi desio. Iz istih razloga potpuno je opravdana pravna norma da zločin genocida nikada ne zastarijeva. Da bismo što eksplicitnije izvršili rekonstrukciju genocidnih događaja u prošlosti, svakako i u bošnjačkoj historiji, u metodološkom smislu pomoći će nam zaključci Izvještaja centra za proučavanje holokausta i genocida iz Amsterdama. Ovom prilikom sažet ćemo šest zaključaka:

- mora se jasno napraviti razlika između genocida i drugih masovnih zločina protiv određenih grupa s jedne strane, i rata (posebno građanskog) s druge strane, ali se mora i priznati da stanje rata, pa i građanskog, na različite načine može uticati na razvoj procesa genocida;
- zločini genocida se razvijaju i događaju isključivo u uslovima teških i upornih kriza;
- postoji mogućnost da neka radikalna politička elita u toku krize preuzme poluge moći i organizaciju države. Odluke tog vođstva mogu biti presudne za pojavu genocida i da se proces genocida razvija „odozgo nadolje“, te da su najviši državni organi odgovorni za razvoj tog procesa;
- genocid treba posmatrati kao izuzetno složen proces koji ima svoj početak, strukturisani tok i kraj koji obično nastupa nakon žestoke spoljne intervencije;
- ideologija je presudna za pojavu genocida. To su, prije svega, raznovrsni oblici ekstremnog nacionalizma koji formiraju ekstremnu političku atmosferu;
- Svaki proces genocida treba posmatrati sa stanovišta žrtava, da su one prethodno određene kao meta progona i da postaju sve ranjivije i nezaštićenije tokom samog procesa, te da sudbina žrtava mora biti bitan orijentir u procjenjivanju i donošenju suda o genocidu.[4]

Genocid kao društvana pojava uvijek je uzrokovan društvenim činiocima. Iz ovoga stava proizilazi sljedeće pitanje: koji su društveni uzroci genocida ne samo nad Bošnjacima, već uopće? Rat, zasigurno predstavlja društveni milje za činjenje genocida, ali i rat je rezultat dubljih, fundamentalnijih društvenih činilaca. Za potpunije razumijevanje društvene osnove genocida neophodno je uključiti historijske, ekonomske, kulturne, religijske, ideološke i druge elemente koji su bitni za cjelinu spoznajnog produktiviteta o genocidu kao društvenoj i pravnoj činjenici. Među uzroke genocida svakako spada nacionalizam, kao najdominantniji društveni pro-

4 T. Zwan, O etiologiji i genezi genocida i drugim masovnim zločinima protiv određenih grupa, objavljeno u SVJEDOČANSTVIMA Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji, knjiga 22, SREBRENICA - OD PORICANJA DO PRIZNANJA, Beograd, XXX, 005., str. 57–58.

izvod "racionalističkog sekularizma". S pravom konstatira Benedikt Anderson da "…18. stoljeće u Zapadnoj Evropi ne obilježava samo početak doba nacionalizma, već i smiraj religioznog načina mišljenja. Stoljeće prosvjetiteljstva, ***racionalističkog sekularizma*** (istakao A.Đ.) donijelo je sa sobom vlastito mračnjaštvo."[5] Vlastito mračnjaštvo evropskog prosvjetiteljstva je holocaust nad Jevrejima i genocid nad Bošnjacima. Ovovremena zapadnoevropska civilizacija, nastala na vladavini tehničkog uma racionalističkog sekularizma, proizvela je oružja da može uništiti 50 milijardi ljudi ali hrane nije proizvela, da može normalno nahraniti 6 milijardi ljudi. Ovaj podatak govori o velikoj količini destruktivnosti u društvima racionalističkog sekularizma, ako ne jače izraženoj od elemenata miroljubivosti i konstruktivizma, onda bar isto. "Problemi militarizacije civilizacije su problemi nasilja, antihumanizma, antidemokracije, problem ljudske emocionalne nezrelosti za vlastitu vrstu. Rasprave o humanizmu kao da postaju nepotrebne uz rasprave o militarizmu i zlu. Nasilja ima previše i posvuda da bismo i dalje šutjeli o humanizmu:

1990.–12 oružanih sukoba u svijetu;

1991.–23 oružana sukoba u svijetu;

1992.–34 oružana sukoba u svijetu;

1993.–42 oružana sukoba u svijetu;

1994.–92 oružana sukoba u svijetu.

Treći svjetski rat je u tijeku, svim vojnim i nevojnim sredstvima. Svijet država i države svijeta kao da vode ljudi nedorasli za probleme koje proizvode. Preraspodjela uvjeta života na Zemlji je prepoznatljiva. Život u konfliktnom svijetu je problem svih ljudi svijeta. To je već danas problem živog svijeta."[6]

Naprijed navedene činjenice nedvosmisleno pokazuju da su rat i ideologije najčešći društveni uzroci genocida 19. i 20. stoljeća. Bošnjaci kao nacija i njihova multinacionalna država Bosna i Hercegovina najneposrednije su u posljednja tri stoljeća bili izloženi ovim destruktivnim ideologijama koje su po pravilu rezultirale ratom i genocidom kao sredstvom ostvarenja postavljenih ratnih ciljeva velikodržavnih nacionalnih tvorevina. Pokazivanje zločina genocida unutar bošnjačke historije postavlja se ne samo kao znanstveno pitanje, već i kao civilizacijska potreba, te pitanje savjesti zapadnoevropske kulture i civilizacije uopće. Zašto? Zbog perfidnosti skrivanja i poricanja, te zbog ideološki agresivnog širenja stereotipa i predrasuda o Bošnjacima,[7] posebno kada je riječ o njihovoj islamskoj komponenti.

5 B. Anderson, Nacija: Zamišljena zajednica, Plata, Beograd, 1998. str. 22.

6 S. Kulić, Strategija nasilja kao strategija razvoja, Naprijed, Zagreb,1996. str.13.

7 „Dejtonsko-pariški sporazum nužna je posljedica konačne pobjede i prihvaćanja kolektivne, slike o plemenskoj Bosni u zapadnim/američkim predodžbama. Nakon što je pune tri godine Zapad odbijao svaku pomisao o adekvatnom definiranju ključnih termina 'katastrofe' u Bosni (tj.velikosrpske agresije i genocida), inzistirajući na terminima etničko čišćenje, plemenski rat, etnički konflikt, građanski rat i dr., sporazum pripremljen u vojnoj zračnoj luci Wright Petterson u Daytonu 22. studenog 1995. godine i potpisan u Parizu 14. prosinca 1995., bio je logična posljedica definiranja agresije kao plemensko-građanskog rata, a genocida kao etničkog čišćenja. Tim je sporazumom prekinut rat i potvrđen ključni zapadnjački stereotip o Bosni: stvarna podjela Bosne prema arbitrarno određenim etničkim linijama posljedica je prastare mržnje i plemenskih borbi koje su trajale stoljećima; plemena treba razdvojiti, kako bi se kasnije amerikanizirala i vesternizirala, a u doglednoj budućnosti i civilizirala te stopila u evropsko multiet-

Bošnjaci se od počinilaca genocida nad njima, pokušavaju dovesti u situaciju da umjesto žrtve genocida budu pretvoreni u suodgovornog subjekta, ako ne i isključivog krivca svog vlastitog genocidnog stradanja. Da poricateljima genocida nad Bošnjacima ne bi uspjelo da ostvare postavljeni cilj, neophodno je oživjeti historijsko bošnjačko sjećanje na zajedništvo historijske sudbine preživljenih genocida.

II. GENOCID KAO ESENCIJALNA DRUŠTVENA BITNOST BOŠNJAČKE HISTORIJE

Ako je suditi po veličini prostora koji bosanskohercegovačka sociološka i pravna znanost posvećuju fenomenu genocida, onda je on za bosanskohercegovačku sociologuju i pravnu znanost posve minorna tema. Zašto je to tako, više je razloga i zaslužuje potpunu i cjelovitu analizu. Ovom prilikom istaći ćemo jedan od razloga, prije svega znanstveno-metodološke naravi. Posebnost predmeta i metoda sociologije genocida doveli su do otežanog uvida i protoka ideja između opće sociološke teorije i sociologije genocida koja, nažalost, kao subdisciplina sociološke teorije, još nije ni konstituirana unutar bosanskohercegovačke sociologije. Dok se u standardnim sociološkim istraživanjima društvene destrukcije koriste standardni pojmovi, npr. rat, razarenje, sukob, destrukcija, ubistvo i dr., fenomen genocida izmiče gotovo svakom bosanskohercegovačkom sociološkom istraživanju.

Najčešći razlog je što se genocid kao najteži oblik zločina ne poima kao racionalno opravdani društveni fenomen, a upravo se standardna sociologija bavi pitanjima normalnog društvenog života koja se nalaze unutar normalnog akademskog diskursa. Kako genocid prevazilazi i po sadržajnosti i po formi sve oblike zločina, on se i kao društvena pojava nalazi izvan normalnog društvenog života i izvan normalnog akademskog diskursa. U tome se i nalazi srž znanstveno-metodološkog problema: kako genocid uvrstiti i razumjeti kao „normalan“ društveni fenomen i normalan akademski diskurs? Uistinu, u razumijevanju bošnjačke historije genocid ne samo da je „normalan“ i „racionalan“, već i neizbježan i nezaobilazan historijski fenomen bez čijeg znanstvenog ekspliciranja nije moguće u potpunosti razumjeti cjelinu bošnjačkog društveno-povijesnog identiteta.

Naprijed iznesene metodološke činjenice i sama činjenica genocida kao sadržaja bošnjačke historije nalaže temeljitije preispitivanje odnosa sociologije i genocida. Razlog je jednostavan a bitan. Historijske činjenice neumoljivo govore da je genocid nad Bošnjacima, jednom od najstarijih evropskih naroda, vršen u kontinuitetu posljednjih 300 godina. Genocid nad Bošnjacima zasigurno je prevazišao lokalne okvire, i po obimu i po kvantitetu, dužini trajanja, ali i brutalnosti i bezobzirnošću s kojom je vršen, te perfidnošću skrivanja i poricanja.

Druga polovina 17. stoljeća je vrijeme kada počinje sistematsko i organizirano činjenje genocida nad Bošnjacima na širim južnoslavenskim prostorima. U sukobima Osmanske imperije sa Austrijom i Mletačkom republikom, stradanja bošnjačkog stanovništva u Lici i Slavoniji imaju sva obilježja genocida. Kako znamo, Bečki rat završen je sklapanjem mira u Sremskim Karlovcima 1699. godine.

ničko društvo.“ (B. Letica, S. Letica, Postmoderna i genocid u Bosni, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1988. str. 87)

"Odredbama Karlovačkog mira, sjeverne, zapadne i jugozapadne granice Bosanskog pašaluka svedene su na okvir, uz neznatne izmjene, kakve će biti utvrđene odlukama Berlinskog kongresa 1878. godine, odnosno u okvir današnjih granica. Izvan tog okvira, u sastavu Bosne Karlovačkim mirom ostali su Cetingrad, Furjan, Drežnik, Lapac, Boričevac i Imotski. U sastavu Bosne ostala su i dva izlaza na more – Klek i Sutorina. Gubitkom teritorija po Karlovačkom miru, na njima je, nakon više od 150–200 godina življenja, potpuno nestalo muslimansko (bošnjačko o.p.A.Đ.) stanovništvo u seobama, progonima i pokrštavanjima. Svi gradovi i veća naselja s orijentalno-islamskim obilježjima su porušena i ubrzo dobila austrijski, a u Dalmaciji i drugim posjedima Mletačke republike starodalmatinski i katolički karakter i izgled." [8]

U drugoj polovini XVII stoljeća, na područjima Dalmacije, Slavonije, Srema, Like i Krbave, u Boki Kotorskoj, Medunu iznad Podgorice, i mnogim drugim mjestima Bošnjaci su izloženi teroru, progonima, pokrštavanju, prodavanju u roblje, ubijanju i klanju.[9] „Hiljade bošnjačkih porodica u Mađarskoj, Slavoniji, Sremu, Lici, Krbavi i Dalmaciji su u drugoj polovini XVII stoljeća izložene teroru, progonima, prodavanju u roblje, ubijanju i klanju (Mlečani u Zemuniku 'poklaše bule i djecu...') i nasilnom prevođenju u katoličanstvo. Njihove brojne džamije i drugi sakaralni objekti pretvoreni su u katoličke crkve ('...franjevci očistiše i blagosloviše džamije, te u njih s velikim oduševljenjem puku pjevahu, Bogu hvale i držahu službu Božiju') ili su porušeni i uništeni, a obradiva imanja prisvojena od katolika i pravoslavnih. U tim krajevima, u kojima su nekoliko stoljeća činili većinu stanovništva (u gradovima a često i u obližnjim selima) nema više nikakvih ostataka ni materijalne ni duhovne kulture (i sva groblja su zatrta). Na Bošnjake u tim mjestima podsjećaju još samo toponimi i prezimena."[10]

Ista sudbina zatiranja kroz zločin genocida zadesila je Bošnjake Boko-Kotorskog zaliva, odnosno, Herceg Novi, Risan i Sutorinu.[11] "U Boki Kotorskoj su kršćani (Crnogorci i Hercegovci, kao i manji broj Mlečana) 1687. izvršili brojne zločine nad muslimanima (Bošnjacima, o.p. A.Đ.). Tada je iz Herceg Novog, privrednog i kulturnog muslimanskog centra, protjerano oko 3.500 Bošnjaka. Za Bar je brodom otpremljeno 2.100 Bošnjaka i Albanaca. Jedan broj Bošnjaka je nasilno preveden u 'hrišćansku vjeru'. Oko 1.300 Bošnjaka je raseljeno u susjedna hercegovačka mjesta.Srušene su i uništene brojne džamije i mesdžidi (dvije najveće džamije pretvorene su u crkve), zatim jedna tekija, dvije medrese, sedam mekteba, hanovi, sahat-kula, dva vodovoda, jedna javna česma, bedemi, tvrđava u Kumboru i dr."[12]

Početkom 18. stoljeća, tačnije 1711. godine, jula mjeseca, na području „stare Crne Gore", politika nacija-države i njezini izvršioci vrše masovna ubistva i progone, te pokrštavanje Bošnjka.Ta zlodjela čine naoružani crnogorski odredi

8 M.Bojić, Uzroci genocida u Bosni, El-Kalem, Sarajevo, 2001, str. 23.

9 Opširnije M. Imamović, Pregled istorije genocida nad Mislimanima u jugoslovenskim zemljama, Glasnik Rijaseta Islamske zajednice u SFRJ, Sarajevo, 1991. god. 54, br. 6, str. 673–698

10 S. Čekić, Historija genocida nad Bošnjacima, Muzej grada, Sarajevo, 1999., str. 12.

11 Opširnije: M. Memić, Bošnjaci (Muslimani) Crne Gore, ALMANAH, Podgorica, VKBI, Sarajevo, 2003., str. 124–135.

12 S. Čekić, Historija genocida nad Bošnjacima, Muzej grada, Sarajevo, 1999., str. 12.

pod vođstvom vladike Danila Petrovića. „Tada su Crnogorci, uz blagoslov i podršku pravoslavne crkve i pod vođstvom crnogorsko-primorskog vladike Danila Petrovića, poklali, nasilno preveli u pravoslavlje i protjerali između 3.000 i 4.000 Bošnjaka, te opljačkali njihova materijalna dobra i uništili sve njihove sakaralne i kulturne objekte, među kojima i 6 džamija.“[13] Ovaj događaj je u srpskoj i crnogorskoj književnoj, političkoj i kulturnoj tradiciji poznat kao „istraga poturica“, a ustvari je genocid nad Bošnjacima. Nakon ovih događaja, u četiri crnogorske nahije, sa sjedištem u Cetinju, više nije bilo Bošnjaka.[14]

Neophodno je istaći da su svi ovi procesi bili inspirirani i podsticani od strane ruske imperijalne politike i njezinih interesa na Balkanu,[15] te da oni nisu prestali do danas. „Pod maskom da oslobodi hrišćanski svijet na Balkanu, Rusija je tražila zgodu kako bi ostvarila osvajačke namjere svoje.“[16]

Genocid nad Bošnjacima u 19. stoljeću počinje odmah na njegovom početku, odnosno s Prvim srpskim ustankom 1804. godine i traje cijelo ovo stoljeće, s intenzivnijim događanjima u periodu od 1804. do 1813.[17] i 1830. do 1867. godine. U tom periodu Bošnjaci su protjerani iz Beograda, Šapca, Užica, Loznice, Smedereva, Valjeva, Požege, Čačka, Sokola i drugih mjesta kneževine Srbije. „Oduzeta im je imovina (milion hektara obradive zemlje, oko 100.000 građevinskih objekata i oko 300.000 grla stoke) i uništeno njihovo cjelokupno kulturno nasljeđe (oko 600

13 Isto, str.13.

14 S. Čekić, navedeno djelo str. 13

15 „Pravo zaštite pravoslavnog življa“ u Osmanskom carstvu Rusija je dobila 1774. godine Kučuk-kajnerdžinskim mirom. Otada Rusija ističe kako svoju politiku prema balkanskim narodima zasniva na istovjetnosti vjerskih i političkih interesa. Cjelokupna politička i ratna događanja od tada do danas pokazuju da je to poslužilo samo za sprovođenje velikoruske osvajačke politike. Da se iza navodne brige za hrišćanske narode Balkana krila velikoruska hegemonistička politika pokazuje poznati „Grčki projekat“ ruske carice Katarine. Ruska carica Katarina i austrijski car Josif II 1782. godine vodili su pregovore o podjeli interesnih sfera na Balkanu. Prema tom sporazumu Austriji bi pripale sve zemlje zapadno od linije Beograd–Ušće Drima u Jadransko more. Od istočnih zemalja Balkanskog poluotoka formirale bi se dvije države i to : Dacija (Rumunija) i Grčka, preko kojih bi Rusija, pod izgovorom „zaštite hrišćana“ ostvarivala svoje interese na Balkanu. Izraziti primjeri skrivanja ruskih političkih ciljeva iza navodne „zaštite pravoslavnog življa“ jesu tajni rusko-austrijski vojni ugovor od 15. januara 1877. i Sanstefanski mir, zaključen 3. marta 1878. godine. Tajnim rusko-austrijskim ugovorom, 15. januara 1877. Austro-Ugarska je dobila saglasnost da okupira Bosnu i Hercegovinu. Time je Rusija izdala ustanak hrišćanskih seljaka u Bosni i Hercegovini, ali izdala i onemogućila pretenzije Srbije prema Bosni. Ovim tajnim sporazumom Rusija je radi svojih hegemonističkih interesa onemogućila Srbiji stvaranje velike srpske ili bilo koje druge slavenske hrišćanske države na Balkanu. Rusija nije vodila računa o „zaštiti pravoslavnog življa“ ni prilikom sklapanja Sanstefanskog mira 3. marta 1878. godine. Tim mirom Rusija je onemogućila stvaranje „Velike Srbije“, a samim tim činom izdala proklamirano „pravo zaštite pravoslavnog življa“, preuzeto Kučuk-kajnerdžinskim mirom 1774. godine.

16 V. Pelagić, Istorija bosansko-hercegovačke bune, Budapest, 1880. str. 102.

17 M. Popović o stravičnom zločinu genocida nad Bošnjacima za vrijeme Prvog i Drugog srpskog ustanka piše kako Srbi u Beogradu i drugim gradovima “ubijaju, kolju, skidaju skalpove, pale turske (bošnjačke, op. A.Đ.) bogomolje i gradove, stavljaju nejač pod nož… Muškinje nemalo sve isjekoše, počeše rasporivati teških (trudnih,op. A.Đ.) žena trbuhe i vaditi djecu, te kad bi vidjeli da je koje dijete muško i njega bi ubili, a od ženskijeh šta su radili i kako su sa njima postupali, to mi ne može jezik govoriti niti pero pisati.” (M. Popović, Vidovdan i časni krst, Beograd, 1976. str. 118–119.

sakralnih objekata). Protjerani Bošnjaci iz Srbije su se, uglavnom, naselili u Bosni, gdje su za njih Osmanske vlasti podigle na Savi dva potpuno nova naselja, nazvana po sultan Abdulazizu, Gornja Azizija (Bosanski Šamac) i Donja Azizija(Orašje).“[18] Progon i genocid nad Bošnjacima intenzivira se i nakon potpisivanja Berlinskog kongresa 1878. godine. Tada Srbija i Crna Gora, uz znatna teritorijalna proširenja, dobijaju nezavisnost. Kako je do tada iz uže Srbije bilo protjerano gotovo svo bošnjačko stanovništvo, zločin genocida se nastavlja nad preostalim Bošnjacima Nikšića, Spuža, Kolašina, Žabljaka, Podgorice, Zetske ravnice, Bara i Ulcinja i drugih mjesta. Oduzeta im je sva imovina, i nad njima su vršeni svi oblici zločina i zločin genocida.[19]

U 20. stoljeću projektanti nacionalnih država nastavljaju činjenje genocida nad Bošnjacima. U toku balkanskih ratova 1912.–1913. godine vrše se masovna ubistva, hapšenja, progoni, silovanja, nasilna pokrštavanja, paljenje imovine i drugi zločini. U ovom periodu posebno je bio intenzivan proces iseljavanja Bošnjaka u Tursku.“ Krajem 1913. i tokom 1914. proces iseljavanja Plavo-gusinjskih Bošnjaka je nastavljen. Od 15. juna do 15. jula 1914. iz Plava i Gusinja se u Tursku (oko Izmira i Adapazara) iselilo 120 porodica sa 1.500 članova, gdje su mnogi umrli u močvarama Anadolije. Početkom oktobra 1913. iz Pljevalja se za Istanbul, preko Podgorice, iselilo 150 osoba. Na isti se način sa područja Bijelog Polja, Berana i Rožaja iselilo oko 200 porodica. Tokom aprila 1914. godine za Istanbul je brodovima, preko luke Bar, iseljeno 12.302 Bošnjaka. Maja iste godine iz Bara je otplovilo 8.000 Bošnjaka (3.500 za Siriju, 2.500 za Istanbul i 2.000 za druga mjesta). U maju 1914. je 550 porodica iz Bihora krenulo prema Turskoj.”[20]

Formiranjem Kraljevine Jugoslavije 1. decembra 1918. godine pod dinastijom Karađorđevića, za Bošnjake ne nastaju bolji dani. Naprotiv, oni u ovom periodu doživljavaju zločin genocida u miru. Zločin genocida u miru odvijao se u različitim formama.Tipičan primjer zločina genocida u miru jeste pokolj Bošnjaka 1924. godine u selima Šahovići (današnje Tomaševo) i Pavino Polje. Tada su Crnogorci zaklali između 600 i 900 Bošnjaka, među kojima je mnogo bilo žena, djece i staraca.[21] Genocidna tehnologija ne mora uvijek biti fizička likvidacija (ubojstvo) ljudi već se ostvaruje i drugim mirnodopskim sredstvima koja genocidno djeluju na prirodan razvoj grupe,“uništenje osnovnih temelja života“, prema kojoj se vrši zločin genocida. Tipičan primjer takvog genocida jeste ekonomski genocid. Ekonomski genocid nad Bošnjacima desio se u najbrutalnijem obliku, upravo, u vrijeme Kraljevine

18 S. Čekić, navedeno djelo, str. 14.

19 “Tako se, npr., od 600 iseljenih muslimanskih porodica iz Nikšića, 318 (ili 52,8%) sklonilo u Bosnu, a 283 (ili 47,2%) u Albaniju. Iz Spuža se iselilo 200 domaćinstava. U Kolašinu je prije Berlinskog kongresa bilo 4.067 Bošnjaka. Nakon 1878. tamo ih više nije bilo. Od oko 43.000, koliko je bilo u Crnoj Gori do 1878., poslije Berlinskog kongresa muslimansko stanovništvo je smanjeno na svega 12.492 stanovnika.” (S. Čekić, navedeno djelo str. 15.)

20 Opširnije u :M. Memić, Plav i Gusinje u prošlosti, str. 213–216.

21 O pokolju u Šahovićima vjerodostojno je pisao Milovan Đilas u svojoj knjizi Land without Justice, (Zemlja bez pravde) London, 1958. O tom stravičnom zločinu genocida u miru Đilas je pisao na osnovu kazivanja svoga oca Nikole, koji je bio jedan od komandanata genocidnog pohoda na Šahoviće i Pavino Polje. Opširnije pogledati u: M. Memić, Bošnjaci (Muslimani) Crne Gore, Almanah, Podgorica, VKBI, Sarajevo, 2003. H.Avdić, Položaj muslimana u Sandžaku 1912.–1941., Biblioteka Ključanin, Sarajevo, 1991.

SHS/ Kraljevine Jugoslavije. "U trenutku stvaranja te države, 1.decembra 1918., u BiH je preko 62 odsto privatne zemlje bilo u muslimanskom (bošnjačkom, op. A.Đ.) vlasništvu. Od ukupne zemlje skoro dva miliona hektara, koja je u Jugoslaviji 1919.-1931. bila zahvaćena agrarnom reformom, na BiH je otpadalo 1. 286. 227 hektara, ili 66,9 odsto. Bosna i Hercegovina je, prema tome, bila okosnica i glavna meta agrarne reforme kojom nisu ostvareni samo socijalno-ekonomski, nego, prije svega, nacionalno-politički ciljevi. Trebalo je potpuno socijalno-ekonomski uništiti muslimanske (bošnjačke, op. A.Đ.)zemljoposjednike, a Muslimane (Bošnjake, op. A.Đ.)u cjelosti nacionalno-politički destruirati i podjarmiti."[22] „Da bi ekonomski potpuno uništila Muslimane, (Bošnjake, op. A.Đ.), vlada Kraljevine SHS je sprovela agrarnu reformu tako da je samo od Muslimana-Bošnjaka u BiH i Sandžaku oduzeto 1.076. 685 hektara (ili 10.766.850 dunuma). Tu zemlju vlada je podijelila na 249.518 srpskih porodica – bivših kmetova, bezemljaša i ratnih dobrovoljaca. Premda je u BiH tada bilo više od 40. 000 bezemljaša i nekoliko hiljada kmetova iz redova Muslimana, njih je vrlo mali broj dobio neki komad zemlje. Ovom reformom je uzeto skoro dvije trećine ukupne zemljišne površine koja je bila u posjedu bosanskih Muslimana (Bošnjaka, op. A.Đ.)"[23]

U Drugom svjetskom ratu genocidna stradanja Bošnjaka se nastavljaju. Poznata je činjenica da su na prostoru bivše Jugoslavije u toku Drugog svjetskog rata Bošnjaci imali 103.000 žrtava, što je činilo 8,1% njihove ukupne populacije. Procentualno, Bošnjaci su među južnoslavenskim narodima najveći stradalnici u Drugom svjetskom ratu, upravo zbog toga što je nad njima počinjen stravičan zločin genocida.[24]

Program četničkog pokreta, iz septembra 1941. godine, u osnovi je genocidan jer isključuje mogućnost drugim narodima da žive na prostoru sa Srbima. To potvrđuju slijedeći stavovi iz Programa četničkog pokreta "b: omeđiti defakto srpske zemlje i učiniti da u njima ostane samo srpski živalj; v: posebno imati u vidu brzo i radikalno čišćenje gradova i njihovo popunjavanje svežim srpskim elementom; g: izgraditi plan za čišćenje ili pomeranje seoskog stanovništva sa ciljem homogenosti srpske državne zajednice ; d: u srpskoj jedinici kao naročito težak problem uzeti pitanje muslimana i po mogućnosti rešiti ga u ovoj fazi, i e: unapred odrediti koje i kakve jedinice treba da provode izvršenje programskih tačaka pod b, v, g, i d."[25]

Da bi realizirao postavljene zadatke iz Programa, kao zvanični i ovlašteni predstavnik države Kraljevine Jugoslavije, Draža Mihajlović izdaje precizno naređenje komandantu četničkih odreda u Crnoj Gori i komandantu Limskih četničkih odreda o organizaciji i upotrebi četničkih odreda.[26] „Naša se država nalazi još uvek u ratu sa vekovnim našim neprijateljima Nemcima i Italijanima. (...) Ciljevi naših odreda jesu:

22 M. Imamović,K. Hrelj,A. Purivatra, Ekonomski genocid, MAG, Sarajevo, 1992., str.10.

23 M. Bojić, navedeno djelo, str. 61.

24 Opširnije: V. Dedijer, A. Miletić, Genocid nad Muslimanima 1941.–1945., Svjetlost, Sarajevo, 1990.; S.Čekić, Genocid nad Bošnjacina u Drugom svjetskom ratu, MAG, Sarajevo, 1996.

25 Program četničkog pokreta DM, septembra 1941. (navedeno prema V. Dedijer, A. Miletić Genocid nad Muslimanima, str. 18 - 19)

26 Opširnije, Zbornik NOR-a, Tom 3, knjiga 4, dok. br. 185.

1. Borba za slobodu celokupnog našeg naroda pod skriptom njegovog Veličanstva Kralja Petra II
2. Stvoriti veliku Jugoslaviju i u njoj veliku Srbiju, etnički čistu u granicama Srbije – Crne Gore – Bosne i Hercegovine – Srema – Banata i Bačke
3. ... ;
4. Čišćenje državne teritorije od svih narodnih manjina i ne-nacionalnih elemenata;
5. Stvoriti neposredne zajedničke granice između Srbije i Crne Gore, kao i Srbije i slovenačke čišćenjem Sandžaka od Muslimanskog življa i Bosne od Muslimanskog i Hrvatskog življa (....);
8. U krajevima očišćenim od narodnih manjina i ne-nacionalnih elemenata izvršiti naseljavanje Crnogorcima (u obzir dolaze siromašne nacionalno ispravne i poštene porodice).”[27]

U toku Drugog svjetskog rata na prostorima današnje Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, tzv. Nezavisna država Hrvatska izvršila je zločin genocida ne samo nad Srbima i Židovima, već i nad ideološkim protivnicima. Simbol tog genocida je koncentracioni logor Jasenovac, gdje je ustaška država ubila između 50.000 i 100.000 Srba, Židova, Roma, Bošnjaka i Hrvata.[28] Posebno je važno napomenuti da se u dosadašnjoj literaturi genocidnog stradanja u koncentracionom logoru Jasenovac u toku Drugog svjetskog rata vrlo rijetko spominju Bošnjaci kao žrtve što nije tačno. Jedan od rijetkih autora koji je precizno istražio stradanje Bošnjaka u koncentracionom logoru Jasenovac je Nihad Halilbegović, koji između ostalog piše: „...istraživanjem u Arhivu BiH, Historijskom arhivu i drugim arhivima, bibliotekama, posebno Gazi-Husrevbegovoj biblioteci, pronašao sam i evidentirao preko 1. 520 Bošnjaka (Muslimana), po imenu i prezimenu, koji su stradali u logoru Jasenovac.“[29]

Pored fizičkog genocida u toku Drugog svjetskog rata, nad Bošnjacima je vršen i kulturni genocid. “Muslimani (Bošnjaci op. A.Đ.) su Pavelićevom ‘Zakonskom odredbom o arijevskom rasnom porijeklu’ (od 30.travnja 1941.) proglašeni za Hrvate. Oduzet im je narodni subjektivitet, prisvojena im je i kultura i prošlost, te izvršena nasilna asimilacija. Bez političke organizacije koja bi ih mogla okupiti, nepriznati i u vrijeme Kraljevine Jugoslavije za narod zbog težnji da se ‘nacionaliziraju’ u Srbe, Muslimani su postali objekat za svakojaka manipuliranja. Ustvari, ovim je izvršen, prvi u NDH, kulturni genocid nad čitavim jednim narodom.“[30]

Zločin genocida, koji se desio nad Bošnjacima na kraju 20. stoljeća, i po veličini 8. (12.000)[31], i po mjestu zločina (Evropa), i po određenju ubijanog naroda

27 Instrukcija Draže Mihajilovića 20. decembra 1941. (Navedeno prema V. Dedijer, A. Miletić, navedeno djelo, str. 25–26)

28 Neki izvori, prije svega srpska historiografija, navode mnogo veći broj žrtava u Jasenovcu, čak 700.000

29 N. Halilbegović, Bošnjaci u Jasenovačkom logoru, VKBI, 2006., str.11. Autor je uspio da imenom i prezimenom utvrdi “789 nastradalih Bošnjaka u logoru Jasenovac i u logoru Stara Gradiška 160, ukupno 949.“

30 M. Bojić, navedeno djelo, str. 67.

31 O broju ubijenih, imenom i prezimenom, pogledati u: A.Mihrović, Z.Salihović, A.Kržalić, Žrtve Srebreničke apokalipse, Organizacija demobilisanih boraca Općine Srebrenica, sjedište u Tuzli, 2002.

(evropski), i po obavezi koju je imala međunarodna zajednica (Srebrenica – "zaštićena" zona UN-a), zasigurno nije puka slučajnost, već, nažalost, rezultat organizirane i planirane aktivnosti države. Za vrijeme agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu 1991. –1995. godine, kako je poznato, desio se zločin genocida, jedini nakon Drugog svjetskog rata u Evropi. Bio je to zločin genocida nad Bošnjacima u Srebrenici.[32] Uz pogubljenja, silovanja, premlaćivanja i druge oblike genocidnih tehnologija, u toku agresije na Republiku Bosnu i Hercegovinu došlo je do najveće iseljeničke krize u Evropi nakon Drugog svjetskog rata. Širom svijeta, u preko 100 država, raseljeno je oko 1.500.000 bosanskohercegovačkih državljana. [33]

Bošnjačko iskustvo genocida i međunarodni pravni akti[34] nedvosmisleno potvrđuju da su SR Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) i Republika Hrvatska izvršile agresiju na Bosnu i Hercegovinu i nad jednim od njezinih naroda – Bošnjacima počinili zločin genocida.[35] U skladu sa čl. 3 Rezolucije Generalne skupštine UN-a SR Jugoslavija je prema Bosni i Hercegovini počinila slijedeće radnje koje nedvosmisleno govore o njezinom sudjelovanju u zločinu genocida u Bosni i Hercgovini. Te radnje su slijedeće:

- Upućivanje od SR Jugoslavije JNA i grupa dobrovoljaca i plaćenika da protiv Bosne i Hercegovine poduzimaju oružane akcije i vrše zločine;

---

32 Opširnije o zločinu genocida u Srebrenici u: Mirhović, A., Salihović, Z., Kržalić, A., Žrtve srebreničke apokalipse, Tuzla, 2002, Honig, J. W.-Boht, N., Srebrenica Hronika ratnog zločina, Ljiljan 1997, Sarajevo M.Pargan, Srebrenica-dokumenti o genocidu, Srebrenica, 2004.

33 Ciljevi uništenja nisu samo ljudi kao pripadnici određene društvene grupe, već i njihove kulturne institucije, osjećanje pripadnosti grupi, jezik, sigurnost privatnog vlasništva, zdravlje, sloboda i ljudsko dostojanstvo. Bosansko iskustvo, upravo potvrđuje ovo teorijsko spoznajno iskustvo. Organizatori i spovoditelji genocida u Bosni i Hercegovini od 1992. – 1995. godine, imali su za cilj ubiti bosanskohercegovačko društvo, odnosno bošnjačku nacionalnu zajednicu, kao kvitensenciju toga društva. Ta se tehnologija izvodila ne samo putem masovnih likvidacija, već i putem organiziranog silovanja, progona, etničkog čišćenja, izgladnjivanjem, uskraćivanjem vode, toplote, svjetlosti, granatiranjem, izazivanje straha, te biološkog i mentalnog oštećenja zdravlja i socijalnog marginaliziranja. Bošnjaci su trebali biti uništeni kao narod i kultura, da bi se time izbila jedna od osnovnih karika bosanskohercegovačkog društva i države. To je bio uslov, kako bi se država Bosna i Hercegovina mogla podijeliti između dva velikodržavna projekta.

34 Opširnije o pravnim aspektima agresije na RBiH u: S. Softić, Pravna priroda rata u Bosni i Hercegovini, VKBI, Sarajevo, 2000.

35 U znanstvenoj, političkoj i publicističkoj literaturi do sada su napisane brojne rasprave o namjerama i planovima velikodržavnih politika Srbije i Hrvatske o podjeli teritorija države Bosne i Hercegovine. Jedan od najvjerodostojnijih dokaza o genocidnim namjerama i planovima prema Bošnjacima od velikodržavnih politika Srbije i Hrvatske izrekao je Vladimir Srebrov (Nikolić) u časopisu Vreme - Beograd 30.oktobra 1995.godine. Srebrov je tada izjavio: "Već tada je (1990.) na mene vršen pritisak da prihvatim nešto što je, kasnije sam saznao, ne koncept iz 1990. godine, nego koncept iz 80-tih godina. To je čuveni plan „RAM". Dakle, ekonomsko uništenje BiH i potpuno istrebljivanje muslimanskog naroda. Već 80-tih godina u Generalštabu JNA donesen je jedan papir u kome se razmišljalo o podeli Bosne i Hercegovine na dve interesne sfere, odnosno ono što smo mi nazivali stvaranje velike Hrvatske i velike Srbije, s tim da se sa muslimanskim narodom u potpunosti raščisti na tri načina (tada je u BiH živjelo 1. 905. 000 Muslimana ili 44 odsto stanovništva). Prvi način, i taj je najgori, bio je da se više od 50 odsto Muslimana pobije, manji deo da se pokrsti, a još manjem delu, naravno onom koji ima novca, da se otvori koridor, tzv. turski, prema Turskoj..."

- Aktivnost (upotreba) oružanih snaga SR Jugoslavije u Bosni i Hercegovini i nakon 19. maja 1992. godine;
- Napad oružanih snaga SR Jugoslavije na kopnene snage Armije RBiH;
- Bombardiranje teritorije Bosne i Hercegovine, i to artiljerijskom vatrom i avijacijom od oružanih snaga SR Jugoslavije s aerodroma i teritorije u SR Jugoslavji;
- Invazija oružanih snaga SR Jugoslavije na Bosnu i Hercegovinu u namjeri pripajanja dijelova Bosne i Hercegovine i ostvarenje projekta velike Srbije.

Genocidno stradanje Bošnjaka u periodu 1992.-1995. procesuirano je pred Međunarodnim sudom pravde. Već imamo i pravomoćne presude, kako pojedincima tako i državama.[36] Od posebnog je značaja Presuda Međunarodnog suda pravde: Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore. Ova presuda predstavlja značajan međunarodni pravni akt iz nekoliko razloga. Prvi je što se ovom presudom potvrđuje da je u Bosni i Hercegovini nad Bošnjacima počinjen zločin genocida. Drugi je što potvrđuje zločin genocida nad Bošnjacima kao pravnu činjenicu, pravno potvrđenu od najveće sudske instance u sistemu Organizacije ujedinjenih nacija. Treći značajan razlog ove presude jeste što je Presuda donesena u vezi s primjenom Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida. Četvrti razlog značaja ove presude je njezin značaj za pravnu praksu, peti značaj Presude je zbog pravde i pravičnosti prema žrtvama zločina genocida. U Dispozitivu Presude se, između ostalog, "konstatira da je vezano za genocid, izvršen u Srebrenici u julu 1995., ***Srbija prekršila obavezu sprječavanja genocida*** (istakao A.Đ.) prema Konvenciji o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida."[37]

Upravo podignute optužnice i pravomoćne sudske presude, kako pred međunarodnim isto tako i Sudom države Bosne i Hercegovime, nedvosmisleno pokazuju da je genocid nad Bošnjacima i društvena i pravna činjenica, te ga kao takvog valja i znanstveno elaborirati. Pravomoćna presuda Međunarodnog suda pravde generalima i oficirima vojske bosanskih Srba Radoslavu Krstiću, Vidoju Blagojeviću [38] i Draganu Jokiću nedvosmisleno je dokazala počinjeni zločin genocida. U tačci 688 Presude Radoslavu Krstiću, eksplicitno se kaže: "Na osnovu gornjih razmatranja, generala Krstića valja proglasiti krivim za:

- Genocid;
- Progone;
- Ubistvo."[39]

36 Pogledati: PRESUDA Međunarodnog suda pravde: Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore, 26. februar 2007. godine, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008.

37 Isto, str. 231.

38 „Pretresno vijeće je uvjereno da su sva kriminalna djela koja su počinile snage bosanskih Srba predstavljala dio jednog jedinstvenog plana da se izvrši genocid nad bosanskim Muslimanima u Srebrenici, što se vidi i u dokumentu 'Operacija Krivaja 95', čiji je krajnji cilj bio da se uništi enklava, a, prema tome, i zajednica bosanskih Muslimana koja tamo živi." (Blagojević, IT-02-60-T, Presuda, 17.januar 2005, paragraf 674).,

39 Presuda Tužioca Haškog suda Krstiću, Predmet br. IT-98-33-T od 2. avgusta 2001., str 286. U Encyclopedia of genocide, na tri mjesta (str. 125, 215, i 637– 640,) eksplicitno se govori o genocidu nad Bošnjacima u ratu protiv Bosne i Hercegovine 1992.-1995." U aprilu (1992. op. A.Đ.) bosanski Srbi, potpomognuti paravojnim snagama iz Srbije, počeli su pažljivo planiranu

Raspravljajući po žalbi generala Krstića na zaključak da je u Srebrenici izvršen genocid, Žalbeno vijeće je odbacilo žalbu i zaključilo ovaj dio presude na slijedeći način: "Rigorozni uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se mogla izreći jedna odluka o krivici za genocid pokazuju težinu ovog zločina. Težina zločina genocida odražava se u striktnim zahtjevima. Ovi uvjeti - dokazi o specifičnoj namjeri, koje je teško pronaći, - te prikazivanje da je postojao cilj da se grupa u cjelini ili njen suštinski dio uništi, - otklanjaju rizik da se osude za ovakav zločin izriču olahko. Međutim, kad se ovi uvjeti ispune, pravo ne smije bježati od toga da se tako izvršen zločin nazove pravim imenom. ***Nastojeći eliminirati dio bosanskih Muslimana, snage bosanskih Srba izvršile su genocid*** (istakao A.Đ.). Njihov je cilj bio uništenje četrdeset hiljada bosanskih Muslimana koji su živjeli u Srebrenici, grupe koja je simbolizirala bosanske Muslimane u cjelini. Oni su od svih muškaraca muslimana koji su bili zatvoreni, kako vojnika tako i civila, starih i mladih, oduzimali njihove osobne stvari i osobna dokumenta, te ih namjerno i metodično ubijali, isključivo po osnovu njihovog identiteta. Snage bosanskih Srba bile su svjesne, kada su krenule u ovaj genocidni poduhvat, da će zlo koje su izazvale nastaviti proganjati bosanske Muslimane. ***Žalbeno vijeće jasno*** potvrđuje da pravo izričito osuđuje nanesene teške i trajne povrede i ***masakr u Srebrenici naziva pravim imenom: genocid*** (istakao A.Đ.). Oni koji su odgovorni nosit će ovaj žig srama i on će služiti kao upozorenje onima koji bi eventualno u budućnosti razmišljali da izvrše ovakvo gnusno djelo. Zaključujući da su članovi Glavnog štaba VRS namjeravali uništiti bosanske Muslimane u Srebrenici, Sudsko vijeće nije odstupilo od pravnih zahtjeva predviđenih za genocid. Žalba odbrane u vezi sa ovim pitanjem se odbacuje." [40] Presuda Radoslavu Krstiću je vremenski i teritorijalno ograničena (juli 1995.,Srebrenica)što bi, ako se posmatra izolovano od drugih presuda i optužnica, mogle upućivati na pogrešan zaključak da je samo u Srebrenici i samo u julu 1995. godine počinjen genocid, što nije tačno. Optužnice protiv Slobodana Miloševića, Radovana Karadžića i Ratka Mladića i drugih, zločine širom Bosne i Hercegovine od 1992.do 1995. godine karakteriziraju kao genocid. "Tokom suđenja Slobodanu Miloševiću iznesени su brojni dokazi prema kojima je u Bosni i Hercegovini genocid započeo još u proljeće 1992. godine, što je potvrđeno i međupresudom u ovom slučaju od 16. 6. 2004. Naime, prema ovoj međupresudi, genocid je potvrđen u sedam bosansko-hercegovačkih gradova: Brčkom, Prijedoru, Sanskom Mostu, Srebrenici, Bijeljini, Ključu i Bosanskom Novom."[41] Pravna kvalifikacija masovnih ubistava u Bosni i Hercegovini zločinom genocida potvrđena je i presudama Evropskog suda za ljudska prava. "Evropski sud za ljudska prava je u julu 2007. izrekao presudu prema kojoj je potvrdio da su u junu 1992. srpske snage u Doboju počinile genocid nad Bošnjacima. Naime Jorgić je u Njemačkoj 1999. osuđen za genocid, da bi se nakon toga žalio Evropskom sudu za ljudska prava. Međutim, sudije u Strazburu su podržale presudu njemačkog suda."[42] Da je zločin genocida nad Bošnjacima neosporna

kampanju u kojoj su sistematski protjerivali bosanske Muslimane (Bošnjake, op. A.Đ.) iz gradova i sela istočne i sjeverne Bosne, a postojali su i brojni primjeri ***genocidnih masakara nad Muslimanima (Bošnjacima, op. A.Đ.) izvršenim od strane Srba.*** (Encyclopedia of genocide, str. 640.)(istakao, A.Đ.).

40 Presuda Tužioca Haškog suda Krstiću,paragrafi 37–38.

41 E. Bećirević, Genocid na Drini, Buybook, Sarajevo, 2009., str.16.

42 Isto, str. 17.

društvena i pravna činjenica potvrđuje i pravna praksa Suda Bosne i Hercegovine. Milorada Trbića je Sud Bosne i Hercegovine 16. oktobra 2009. godine prvostepenom presudom osudio na dugotrajnu robiju od 30 godina za genocid u Srebrenici. Podsjetimo: Trbić je kao pomoćnik načelnika za bezbjednost Zvorničke brigade Vojske RS od 10. jula do 30. novembra 1995. godine u okviru udruženog zločonačkog poduhvata učestvovao u operacijama hvatanja, zatvaranja i pogubljivanja, a potom pokopavanja i prikrivanja tijela ubijenih Bošnjaka iz Srebrenice. Apelaciono vijeće Suda Bosne i Hercegovine potvrdilo je prvostepenu presudu, tako da je Milorad Trbić prva osoba koju je Sud Bosne i Hercegovine pravosnažno osudio za genocid u Srebrenici.

Pored već sudski dokazanog zločina genocida nad Bošnjacima, čiji su subjekti pojedinaci i Vojska Republike Srpske, pred međunarodnim i domaćim sudom vode se mnogobrojni sudski procesi, koji daju realne osnove da su pored već osuđenih pojedinaca, Vojske RS, subjekt genocida nad Bošnjacima i Policija Republike Srpske[43] te Hrvatska vojska (HV) i Hrvatsko vijeće obrane (HVO). Neosporno je da su pojedine jedinice HV i HVO 1993. i 1994. godine u Ahmićima (16. april 1993.), u Vitezu (istog dana), u Mostaru (maja 1993.), Grahovcima, općina Ilidža, (juni 1993.), u Stupnom Dolu (23. oktobra 1993. godine), počinile masovna ubistva i zločine koji imaju sva obilježja zločina genocida.[44] Posebno teški zločini jedinica HVO su koncentracioni logori, uglavnom za civile, Heliodrom - Mostar, Dretelj, Gabela i drugi.

Posljednji genocid izvršen nad Bošnjacima 1992.-1995. godine samo je jedan, bar zasada posljednji u nizu počinjenih genocida, i to uvijek od istih počinitelja. Genocidi nad Bošnjacima nisu se odvijali stihijski. Naprotiv, oni su bili pripremani, planirani i organizirano realizirani. Ova svojstva genocidne radnje bila su prisutna u svim dosadašnjim genocidima nad Bošnjacima. Za pravilno razumijevanje suštine historije genocida nad Bošnjacima, prije svega države kao subjekta genocida, neophodno je istaći kontinuitet planiranja i organiziranog izvodjenja genocida. Kontinuitet genocidnih procesa u Bosni i Hercegovini uvijek je bio u neposrednoj vezi, odnosno, odvijao se paralelno s kontinuitetom realizacije velikodržavnih projekata Bosni susjednih država. Istražujući kontinuitet genocida nad Bošnjacima, Mustafa Imamović je utvrdio čak jedanaest genocida koji su izvršeni nad Bošnjacima od XVII do XX stoljeća.

Prema M. Imamoviću, genocidi nad Bošnjacima desili su se u slijedećim vremenskim periodima: prvi (1663.-1699.), drugi (1711.), treći (1804.), četvrti (1830.–

43 Nekadašnji pripadnik MUP-a RS-a Božidar Kuvelja osumnjičen je za učešće u masovnim likvidacijama Bošnjaka u julu 1995. godine u mjestu Kravica općina Bratunac.

44 „Istovremeno sa agresijom Srbije i Crne Gore na Bosnu i Hercegovinu od kraja 1992.,a posebno tokom aprila, maja i oktobra 1993., postrojbe Hrvatske vojske (HV) i fašistoidnog dijela Hrvatskog vijeća obrane (HVO) uključili su se u saradnji sa velikosrpskim agresorom i zajedno sa njim nasrnule na Bosnu i Hercegovinu. U tom cilju su u dolini Rame i Neretve, te u srednjoj Bosni, izvršile brojne zločine nad bošnjačkim civilnim stanovništvom, kao što su masovni pokolji, nasilna raseljavanja i nezakonita hapšenja civila, silovanja, napadi na gradove, te uništavanje sela i vjerskih objekata. To je, u skladu sa velikodržavnim nacionalističkim programom o formiranju ‘zajedničke hrvatske države u njenim etničkim i povijesnim granicama’, do smišljene i sistematske politike genocida,koju su HV i pripadnici HVO organizirano činili u pomenutim krajevima.“ (S. Čekić, navedeno djelo, str. 34.)

1867.), peti (1876.–1878.), šesti (1878.–1910.), sedmi (1912.–1913.), osmi (1914.–1915.), deveti (1918.–1941.), deseti (1941.–1945.) i jedanaesti (1991.–1995.).[45]

Dakle, realizacija velikodržavnih projekata Srbije i Hrvatske utemeljena je na ideološkoj matrici nacionalizma,[46] koji je, primjenjujući formulu jedna nacija jedna država, nužno nailazio na prepreku zvanu multilateralna sadržajnost bosanskohercegovačkog društva i države. Obje političke elite, i srbijanska i hrvatska, bile su nosioci velikodržavnih projekata koji su podrazumijevali prvo otcjepljenje od Bosne i Hercegovine pojedinih njezinih dijelova, a zatim priključenje istih jednom od velikodržavnih projekata. U oba slučaja, da bi se teritorija mogla odvojiti od Bosne i Hercegovine, prethodno je trebala biti „očišćena" od bošnjačkog stanovništva. Upravo su genocid i etničko čišćenje Bošnjaka bili sredstva za ostvarivanje velikodržavnih projekata.

ZAKLJUČAK

Historijske činjenice neumoljivo govore da je genocid nad Bošnjacima, jednim od najstarijih evropskih naroda, vršen u kontinuitetu posljednjih 300 godina. Genocid nad Bošnjacima zasigurno je prevazišao lokalne okvire, i po obimu i po kvantitetu, dužini trajanja, ali i brutalnosti i bezobzirnošću s kojom je vršen, te iz tih razloga jeste i svjetska povijesna činjenica kakva je i holokaust. Organizatori i spovoditelji genocida nad Bošnjacima od 1992. – 1995. godine, imali su za cilj ubiti bosanskohercegovačko društvo, odnosno bošnjačku nacionalnu zajednicu, kao kvitensenciju toga društva. Genocidna tehnologija se izvodila ne samo putem masovnih likvidacija, već i putem organiziranog silovanja, progona, etničkog čišćenja, izgladnjivanjem, uskraćivanjem vode, toplote, svjetlosti, granatiranjem, izazivanjem straha, te biološkog i mentalnog oštećenja zdravlja i socijalnog marginaliziranja.

45 Opširnije: M. Imamović, Kontinuitet genocida nad Bošnjacima, u: Zbornik radova; Genocid u Bosni i Hercegovini 1991.–1995., Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo, 1977. str. 169–174.

46 U osnovi genocidne prakse državnih subjekata Srbije i Crne Gore, tokom cijelog njezinog dešavanja, stoji genocidan ideologija, utemeljena u mitologiziranim sadržajima državno-političkih programa i političkoj propagandi. Smail Čekić s pravom ističe da je ova genocidna ideologija "razarađena i uobličena u Njegoševom Gorskom vijencu, Garašaniaovom Načertaniju iz 1844. politici kraljevske Srbije, jezičkom nacionalizmu Vuka Karađića, materijalima, Krfske deklaracije 1917.; nacionalističkim programima srpskih građanskih krugova, koje je najjasnije izražavo srpski kulturni krug i razna srpska društva i udruženja i srpska pravoslavna crkva, genocidnom programu četničkog pokreta Draže Mihajlovića od septembra 1941. i njegovoj Instrukciji od 20. decembra iste godine o istrebljenju Muslimana; zaključcima četničke konferencije u Šahovićima (početkom januara 1943.); programskim dokumentima SANU; historiografskim, filozofskim i književnim radovima Vase Čubrilovića, Dobrice Ćosića Milorada Ekmećića, Veselina Đuretića, Vasilije Kretića, Mihajla Markovića i dr.; strateškim planovima vojnog vrha SFRJ i državnog političkog rukovodstva Srbije; dugogodišnjim pripremama SUP-a (Savezni sekretarijat za unutrašnje poslove), posebno Petra Gračanina; programima većeg broja političkih partija, stranaka, teoretičara, državnika i uglednika srpske pravoslavne crkve u Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Ta ideologija u čijoj je osnovi patološka mržnja prema svemu onom što nije srpsko i pravoslavno, posebno mržnja prema muslimanima i islamu, stalno je prisutna u srpskoj historiografiji, književnosti, kulturi, politici, religiji i dr."(S. Čekić, Uzroci, ciljevi i razmjere agresije na Bosnu i Hercegovinu 1991. – 1995., VKBI, Sarajevo, 1995., str. 22)

Podignute optužnice i pravomoćne sudske presude za genocide počinjene nad Bošnjacima 1992.–1995. godine, kako pred Međunarodnim sudom pravde, isto tako i Sudom Bosne i Hercegovime, nedvosmisleno pokazuju da je genocid nad Bošnjacima i društvena i pravna činjenica. Pravomoćna presuda Međunarodnog suda pravde generalima i oficirima Vojske bosanskih Srba Radoslavu Krstiću, Vidoju Blagojeviću i Draganu Jokiću nedvosmisleno je dokazala počinjeni zločin genocida. U tačci 688 Presude Radoslavu Krstiću eksplicitno se kaže: "Na osnovu gornjih razmatranja, generala Krstića valja proglasiti krivim za: genocid, progone, i ubistvo."

Da je zločin genocida nad Bošnjacima neosporna društvena i pravna činjenica potvrđuje i pravna praksa Suda Bosne i Hercegovine. Milorada Trbića je Sud Bosne i Hercegovine pravomoćnom presudom osudio na dugotrajnu robiju od 30 godina za genocid u Srebrenici.

Kao rezultat tristogodišnjeg iskustva bošnjačke historije genocida jeste, nažalost, zastrašujuća stvarnost u kojoj se danas nalaze Bošnjaci. Žive u nestabilnoj i nefunkcionalnoj državi, teritorijalno getoizirani u tri nepovezane enklave te još uvijek nisu otklonjeni društveno-politički i ideološki uzroci koji su do sada uzrokovali genocidna stradanja Bošnjaka.

CONCLUSION

Historical facts relentlessly saying that genocide against Bosniaks, one of the oldest European nations, carried out continuously for 300 years. Genocide against Bosniaks surely overcome local frames, due to the extent and quantity, duration, brutality and wantonness with whom he conducted, for these reasons is the world's historical fact as it was Holocaust. The organizers and implementers of the genocide against Bosniaks from 1992. – 1995. had the goal to kill the Bosniaks society, and the Bosniak national community, as quintessence of this society. The genocidal technology is performed, not only through the mass liquidation, but also through organized rape, persecution, ethnic cleansing, starvation, deprivation of water, heat and light as well as by shelling, causing of fear and biological and mental damage of health and by social marginalization.

Indict and a final court judgment for genocide against Bosnians 1992.-199, before the International Court of Justice as well as before Court of Bosnia and Herzegovina, clearly show that the genocide against Bosniaks is the social and legal facts. Final ruling by the International Court of Justice of the generals and officers of the Bosnian Serb army Radoslav Krstić, Vidoje Blagojević and Dragan Jokić unequivocally proved the crime of genocide. In point 688 of judgment of Radoslav Krstić, explicitly states: "Based on the above considerations, General Krstic must be declared guilty of: genocide, persecution, and murder."

That the crime of genocide against Bosniaks undeniable social and legal fact is confirmed by the legal practice of the Court of Bosnia and Herzegovina. The Court of Bosnia and Herzegovina finally sentenced Milorad Trbić to long prison lasting 30 years for genocide in Srebrenica. As a result of three-hundred years experience of Bosniak history of genocide is, unfortunately, frightening reality that today are Bosniaks. They live in unstable and dysfunctional state, they are territorially ghettoized in three unconnected enclaves, and social, political and ideological causes which have so far caused the genocidal destruction of Bosniaks have not yet resolved.

Literatura:

1. Anderson, Benedikt, Nacija: Zamišljena zajednica, Plata, Beograd, 1998.
2. Avdić, Hakija, Položaj Muslimana u Sandžaku, Biblioteka Ključanin, Sarajevo, 1991.
3. Bećirević, Edina, Genocid na Drini, Buybook, Sarajevo, 2009.
4. Bisić, Mustafa, Ratni zločin i genocid, zbirka pravnih dokumenata sa sudskom praksom, ZAP, Sarajevo, 1997.
5. Bojić, Mehmedalija, Uzroci genocida u Bosni, El-Kalem, Sarajevo, 2001.
6. Cigar, Norman, Genocid u Bosni, politika „etničkog čišćenja“, VKBI, Sarajevo, 1998.
7. Charny, W., Israel, Encyclopedia of genocide volume I, volume II, Instute on the Holocaust and Genocide, Jerusalem, 1999.
8. Čekić, Smail, Historija genocida nad Bošnjacima, Muzej genocida, Sarajevo 1997.
9. Čekić, Smail, Agresija na Republiku Bosnu i Hercegovinu, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, Sarajevo 2004.
10. Dedier, Vladimir, Miletić, Antun, Genocid nad muslimanima 1941.-1945., Svjetlost, Sarajevo, 1990.
11. Doubth, Keith. Sociologija nakon Bosne, Buybook, Sarajevo, 2003.
12. Đozić, Adib, Izvanbosanski programi zla u bosanskohercegovačkom društvu, Znakovi vremena, br. 22/23. 2004.
13. Đozić, Adib, Elementi za novu subznanstvenu teoriju (sociologiju) genocida, Godišnjak Filozofskog fakulteta Tuzla, br. 6/2005.
14. Filipović, Muhamed, Korijeni agresije, u: Genocid u Bosni i Hercegovini 1991.-1995., Sarajevo 1997.
15. Grupa autora, Genocid u Bosni i Hercegovini 1991.-1995., Sarajevo, 1997.
16. Grupa autora, Crna knjiga komunizma, Bosančica-print, Sarajevo, 1990.
17. Halilbegović, Nihad, Bošnjaci u jasenovačkom logoru, VKBI, Sarajevo, 2006.

18. Honig, J. W.-Boht, N., Srebrenica Hronika ratnog zločina, Ljiljan, Sarajevo, 1997.
19. Imamović, Mustafa, Pregled istorije genocida nad Bošnjacima od kraja XVII, stoljeća do 1945.godine, Pravni spektar, Sarajevo, 1999.
20. Imamović, M., Hrelja, K., Purivatra, A., Ekonomski genocid, MAG, Sarajevo, 1992.
21. Korošić, Marijan, Jugoslovenska kriza, Naprijed, Zagreb, 1998.
22. Kulić, Slavko, Strategija nasilja kao strategija razvoja, Naprijed, Zagreb, 1996.
23. Letica, Bartol, Letica Slaven, Postmoderna i genocid u Bosni, Naklada Jesinski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1997.
24. Mirhović, A., Salihović, Z., Kržalić, A., Žrtve srebreničke apokalipse, Tuzla, 2002.
25. Memić, Mustafa, Bošnjaci-Muslimani Sandžaka i Crne Gore, Muslimansko nacionalno vijeće Sandžaka, Sarajevo, 1996.
26. Memić, Mustafa, Bošnjaci (Muslimani) Crne Gore, ALMANAH, Podgorica, VKBI, Sarajevo, 2003.
27. PRESUDA Međunarodnog suda pravde: Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore, 26. februar 2007. godine,I nstitut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008.
28. Sells A., Michael, Iznevjereni most, ITD 7, Sarajevo, 2002.
29. Soll. Drothe, Kristo-fašizam, Značenja, br. 16, Doboj, 1988.
30. Softić, Sakib, Pravna priroda rata u Bosni i Hercegovini, VKBI, Sarajevo, 2000.
31. Veselica, Marko, Temeljni izvori i akteri genocida na prostoru Hrvatske, Bosne i Hercegovine i ex-Jugoslavije, u Genocid u Bosni i Hercegovini 1991.–1995., Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti I međunarodnog prava, Sarajevo 1997.
32. Zülch, Tilman, „Etničko čišćenje“ genocid za „Veliku Srbiju“, VKBI, Sarajevo, 1996.
33. Zgodić, Esad, Ideologija nacionalnog mesijanstva, VKBI, Sarajevo, 1999.
34. Žiga Jusuf, Bosanska krvava zbilja, VKBI, Sarajevo 1997.
35. Žunec Ozren, Rat i društvo, Ogledi iz sociologije vojske i rata, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1998.

Doc. dr. Zlatan Delić

Doc. dr. Elvira Islamović

Mr. sc. Anita Petrović

Prof. dr. Lada Sadiković, vanr. prof.
Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu

USTAVNE PROMJENE KAO MEĐUNARODNA OBAVEZA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE

Abstract

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is incorporated in the Constitution of Bosnia and Herzegovina under provision of Annex 4 of the General Framework Peace Agreement (Article 2, point 2) providing direct application of European Convention and its supremacy over all other law. However, not even fifteen years after the signing of the Dayton Peace Agreement, provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina are not harmonized with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Created in the frame of General Framework Peace Agreement, Constitution of Bosnia and Herzegovina is incomplete and contains numerous discriminatory provisions. Constitutional changes that are necessary are changes through harmonization of the Constitution of Bosnia and Herzegovina with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Changes to be done are removing the gaps, unfinished and contradictory provisions in Annex 4 with the aim of strengthening the state of Bosnia and Herzegovina in order to be able to fulfil all its internal and international obligations including, of course, the protection of human rights.

Keywords: *Constitution of Bosnia and Herzegovina, Human Rights, European Convention for the Protection of Human Rights*

1. SLABOST BOSANSKOHERCEGOVAČKOG PRAVNOG SISTEMA

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda inkorporirana je u Ustav Bosne i Hercegovine odredbom Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir (član 2 tačka 2), koji nalaže ne samo direktnu primjenu Evropske konvencije nego i njenu supremaciju nad svakim drugim pravom. Ovo je podrazumijevalo obavezu države Bosne i Hercegovine da odmah, neposredno nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, svoj ustav i ukupno zakonodavstvo uskladi sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[1]

1 Lada Sadiković, *Bosnia and Herzegovina in the Western Balkan's System of Security,* Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building – Human Security in the Western Balkans, Edited by Wolfgang Benedek, Christopher Daase, Vojin Dimitrijević and Petrus van Duyne, Palgrave Macmillan 2010., str. 252–253.

Međutim, odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, čak ni nakon petnaest godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, nisu usklađene sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. To nije urađeno čak ni onda kada država Bosna i Hercegovina presudom Evropskog suda za ljudska prava Sejdić-Finci[2] u pismenoj formi dobila potvrdu da je jedina država članica Vijeća Evrope čiji Ustav – Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – sadrži diskriminacijske odredbe.

Međutim, umjesto da spomenuta presuda bude samo putokaz za daljnji pravac razvoja države Bosne i Hercegovine u smislu neophodnih izmjena u cilju poboljšanja njene efikasnosti, dogodilo se upravo suprotno. Sud za ljudska prava u Strassbourgu donio je od dana prijema države Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope[3] i ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda[4] do danas 14 presuda protiv države Bosne i Hercegovine i u svakoj presudi je ustanovljeno kršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda koje sadržava Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli uz nju.[5]

Presude donesene od strane Evropskog suda za ljudska prava u Strassbourgu protiv države Bosne i Hercegovine jasno pokazuju velike slabosti bosanskohercegovačkog pravnog sistema. Istovremeno se pokazuje i njegova neusklađenost sa odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kao međunarodna obaveza države Bosne i Hercegovine, koju je bila dužna izvršiti još prije 15 godina. Pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strassbourgu trenutno ima 1.300 aplikacija i one se uglavnom odnose na staru deviznu štednju, protjerivanje stranaca, povrat imovine, neizvršenje presuda domaćih sudova, pritvaranje neuračunljivih počinilaca krivičnih djela i slično.[6]

Evropski sud za ljudska prava u Strassbourgu u više je navrata posebno naglasio da on ne predstavlja niti „apelacioni sud" niti sud „četvrte instance". S obzirom na to da je Sud za ljudska prava uspostavljen u cilju „osiguranja poštivanja obaveza koje su visoke strane ugovornice u Konvenciji i njenim protokolima preuzele",[7] a „Sud

2 Presuda od 22. decembra 2009. godine, u kojoj je Sud za ljudska prava u Strasbourgu postupajuću po Aplikacijama br. 27996/06 i 34836/06 utvrdio nemogućnost Roma i Jevreja da se kandiduju na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i za Predsjedništvo države Bosne i Hercegovine, te da to predstavlja diskriminaciju i povredu njihovih prava zagarantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Radi se konkretno o povredi člana 14 Evropske konvencije u vezi sa članom 3 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju (zabrana diskriminacije i pravo na slobodne izbore) te članu 1 Protokola br. 12 uz Evropsku konvenciju (opća zabrana diskriminacije).

3 24. april 2002. godine.

4 12. juli 2002. godine.

5 http://www.coe.ba/web2/en/dokumenti/cat_view/202-coe-documents-on-bosnia-and-herzegovina/55-european-court-of-human-rights--evropski-sud-za-ljudska-prava/54-judgements--presude/111-judgements-against-bosnia-and-herzegovina--presude-protiv-bosne-i-hercegovine.html pristupljeno 25. januara 2011. godine.

6 „Ukupan broj postupaka koji se u Strassbourgu vode protiv BiH je 1.300, 500 tužbi je stiglo samo u prošloj godini (2009.), 123 tužbe se odnose na naknadu ratne štete, 50 do 60 tužbi odnose se na vojne stanove, 500.000 KM isplaćeno aplikantima u slučaju Čolić i drugi, 3.000.000 KM do sada ipslaćeno oštećenima u BiH." - Monika Mijić, zastupnica BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava, Dnevni Avaz od 15. januara 2011. godine, str. 9.

7 Član 19. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

može uzeti predmet u postupak tek kada se iscrpe svi unutrašnji pravni lijekovi“[8], jasno je vidljiv supsidijarni karakter Evropskog suda u odnosu na primarnu obavezu zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda na nacionalnom nivou[9].

Država Bosna i Hercegovina kao „visoka strana ugovornica“ Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda se obavezala da će se „povinovati konačnoj presudi Suda u svakom predmetu u kojem je stranka“ pa tako i u predmetu Sejdić–Finci. Konačna odluka Suda dostavlja se Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje[10] i koji će dati „prioritet nad izvršenjem presuda u kojima je Sud utvrdio postojanje sistemskih problema u skladu sa Rezolucijom Res(2004)3 Komiteta ministara, koja se odnosi na presude koje ukazuju na osnovne sistemske probleme“.[11] Komitet ministara, čija je, zapravo, funkcija nadgledanja izvršenja presuda od strane visokih strana ugovornica ispituje prvo:

- da li je isplaćena svaka pravična naknada koju je Sud dosudio uključujući i zatezne kamate;
- da li su preduzete pojedinačne mjere koje će osigurati prestanak kršenja i koliko je to moguće, vraćanje strane u isti položaj u kojem se ta strana nalazila prije kršenja Konvencije imajući u vidu polje slobodne procjene ili diskreciono pravo države da odabere način na koji će postupiti po pitanju izvršenja presude;
- da li su donesene opće mjere koje će spriječiti nova slična kršenja, ona koja su već ustanovljena ili okončati kontinuirana kršenja.[12]

S obzirom da je od donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava Sejdić–Finci protekla već godina dana, jasno je vidljivo da se država Bosna i Hercegovina nije povinovala konačnoj presudi Evropskog suda za ljudska prava. Država Bosna i Hercegovina također nije poduzela ništa niti u pogledu postojanja „sistemskih problema“ u skladu sa Rezolucijom Res (2004) 3 niti je odabrala način na koji će postupiti po pitanju izvršenja presude u skladu sa ovlaštenjima koje joj daje polje slobodne procjene. I konačno, ništa nije urađeno niti po pitanju sprečavanja novih kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako onih koja su već ustanovljena, tako i onih kontinuiranih kršenja koja su već trebala biti okončana.

Država Bosna i Hercegovina, kao i bilo koja druga država članica Vijeća Evrope i potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda može biti isključena iz članstva Vijeća Evrope: „Svakoj se članici Vijeća Evrope koja teško krši odredbe člana 3. može suspendirati pravo zastupanja i Komitet ministara je može pozvati da se povuče pod uvjetima predviđenim u članu 7. Ako se ta članica takvom pozivu ne odazove, Komitet ministara može odlučiti da njezino članstvo u Vijeću Evrope prestaje od dana koji Komitet odredi“.[13] Upravo član 3. Statuta Vijeća Evrope određuje da svaka članica Vijeća Evrope priznaje načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njezinom jurisdik-

8 Član 35, stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.
9 Lada Sadiković, „Država u evropskom poretku“, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb 2009., str. 49–55.
10 Član 46., Stav 1 i 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
11 Pravilo br. 4, stav 1 Pravila Komiteta ministara za nadgledanje izvršavanja presuda i prijateljskih rješenja od 10. maja 2006. godine.
12 Pravilo 6 Komiteta ministara za nadgledanje izvršavanja presuda i prijateljskih rješenja.
13 Član 8 Statuta Vijeća Evrope.

cijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode te se obavezuje da će iskreno i djelotvorno sarađivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I.

2. USTAV BOSNE I HERCEGOVINE – JEDINI USTAV U EVROPI KOJI SADRŽI DISKRIMINACIJSKE ODREDBE

Sve do sada navedeno ukazuje da je država Bosna i Hercegovina propustila da izvrši ustavne promjene kao svoju međunarodnu obavezu, i to po tri osnova:

Prvo, nije izvršila usklađivanje Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda neposredno nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 22. decembra 1995. godine. Radi se, zapravo, o usklađivanju jednog dijela međunarodnog ugovora – Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 sa drugim međunarodnim ugovorom – Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – koja se u Bosni i Hercegovini direktno primjenjuje i ima prednost nad svakim drugim pravom (član 2 tačka 2 Ustava BiH).

Drugo, država Bosna i Hercegovina nije izvršila ustavne promjene kao svoju međunarodnu obavezu ni nakon prijema u Vijeće Evrope i ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Svaka članica Vijeća Evrope, prema Statutu Vijeća Evrope, priznaje načelo vladavine prava i načelo prema kojem svaka osoba pod njenom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode, te se obavezuje da će iskreno i djelotvorno surađivati na postizanju cilja određenog u poglavlju I.[14]

Više je nego očigledno da država Bosna i Hercegovina nije ispunjavala zadate uvjete niti u trenutku prijema Bosne i Hercegovine u članstvo Vijeća Evrope niti ih ispunjava danas, devet godina poslije. Situacija u pogledu ispunjavanja uvjeta neophodnih za ostvarenje principa vladavine prava i dalje je nezadovoljavajuća. „Komplikacije do kojih dolazi usljed četiri odvojena pravosudna sistema (na nivou države, Republike Srpske, Federacije i Brčko Distrikta) stvaraju ozbiljne poteškoće u funkcionisanju pravosudnog sistema. Ne postoji nijedno tijelo koje bi se moglo porediti sa Vrhovnim sudom, a koje bi moglo garantovati jedinstvenu primjenu zakona... Nepristrasnost sudova nije uvijek zagarantovana... Uprkos ovim reformama, broj neriješenih predmeta i dalje iznosi 2.1 milion predmeta u cijeloj državi“[15].

Sveukupno gledano, Evropska komisija je zauzela stav da je razvoj nezavisnog i efikasnog pravosuđa u skladu sa evropskim standardima i dalje u ranoj fazi, u kojoj su neophodni značajni napori kako bi se situacija neznatno poboljšala. Jedan od osnovnih problema i dalje je rascjepkan pravni okvir u državi i nedostatak jedinstvenog budžeta, što značajno ograničava efikasnost, a samim tim dovodi do porasta neriješenih predmeta, stvarajući politički pritisak na pravosudni sistem.[16]

14 Član 3 Statuta Vijeća Evrope.

15 Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini od 9. 11. 2010. SEC(2010) 1331, str. 13.

16 Ibidem, str. 14.

Država Bosna i Hercegovina u pogledu ispunjavanja drugog uvjeta da svaka osoba pod njenom jurisdikcijom mora uživati ljudska prava i temeljne slobode postigla je vrlo ograničen napredak. „Provedba konvencija o ljudskim pravima je i dalje neujednačena, što rezultira odgađanjem ispunjavanja obaveza izvještavanja ... Ostvaren je mali napredak u vezi sa podsticanjem i provedbom ljudskih prava. Nije osigurano efikasno praćenje u svim oblastima koje se tiču ljudskih prava. Ustav Bosne i Hercegovine nije izmijenjen i dopunjen kako bi se otklonile neusklađenosti sa ECHR-om, uprkos pravosnažnoj presudi EctHR-a.“[17]

Demokratski karakter države Bosne i Hercegovine kao treći uvjet kojeg moraju ispuniti sve države članice Vijeća Evrope i potpisnice Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, više je nego upitan nakon presude Evropskog suda za ljudska prava Sejdić–Finci. Tako je potvrđeno da je država Bosna i Hercegovina jedina država članica Vijeća Evrope i potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda čiji Ustav sadržava diskriminatorske odredbe. Stoga se može zaključiti da je, sveukupno gledano, postignut mali napredak u rješavanju prioriteta iz Evropskog partnerstva kojim se zahtijevaju mjere potrebne za postizanje funkcionalnijih i održivih institucionalnih struktura te veće poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao i usvajanje izmjena ustava.[18]

Treće, država Bosna i Hercegovina nije poduzela apsolutno ništa ni nakon pristupanja Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je zaključen između Bosne i Hercegovine i Evropske unije i potpisan 16. juna 2008. godine u Luksemburgu a na snazi je od 1. jula 2008. godine. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju trebao je otvoriti put za daljnje napredovanje države Bosne i Hercegovine ka članstvu u Evropskoj uniji[19]. Međutim, Evropska komisija je jasno i precizno naglasila sljedeće: „Država krši Privremeni sporazum zbog neukslađenosti sa Evropskom konvencijom za ljudska prava.“[20] Osnovnu smetnju predstavlja i dalje mali unutrašnji konsenzus o glavnim reformskim pitanjima koja se tiču pristupanja države Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, kao što su usklađivanje Ustava sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i uspostava jedinstvenog ekonomskog prostora.[21] I ovdje moramo, nažalost, ustvrditi da država Bosna i Hercegovina još uvijek nije otpočela proces reforme Ustava i njegovog usklađivanja sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Država Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zapravo ušla u novu fazu usklađivanja svojih pravnih, ekonomskih i političkih standarda sa standardima Evropske unije, među kojima je opet na prvom mjestu ispunjavanje Kopenhagenških kriterija iz 1993. godine i Madridskih kriterija iz 1995. godine što predstavlja prije svega stvaranje stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i zaštitu manjina.

17 Ibidem, str. 16–17.

18 Ibidem, str. 9.

19 Lada Sadiković, *Bosnia and Herzegovina in the Western Balkan's System of Security,* Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building – Human Security in the Western Balkans, Edited by Wolfgang Benedek, Christopher Daase, Vojin Dimitrijević and Petrus van Duyne, Palgrave Macmillan 2010., str. 249.

20 Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini od 9. 11. 2010. SEC(2010) 1331, str. 5.

21 Ibidem, str. 4.

3. KOMPETENCIJE DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE KOJE PROIZILAZE IZ PRIMJENE EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Do sada, u našoj stručnoj literaturi navedene su nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine koje su propisane Ustavom Bosne i Hercegovine – Aneksom 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma: a) vanjska politika; b) Vanjskotrgovinska politika; c) carinska politika; d) monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII; e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; f) politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila; g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; h) uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava; i) regulisanje međuentitetskog transporta; j) kontrola vazdušnog saobraćaja.[22]

Navode se takođe i nadležnosti države Bosne i Hercegovine, gdje se kaže da će „Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5–8 Općeg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.“[23]

Međutim, do sada, još uvijek, ni nakon 15 godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma, ni u našoj ni u međunarodnoj javnosti nisu navedene kompetencije države Bosne i Hercegovine koje su državi Bosni i Hercegovini nametnute odredbom člana 2, tačka 2 Ustava Bosne i Hercegovine. Ovdje zapravo nije uočena važna činjenica da primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uz sve druge pogodnosti i prednosti za državu Bosnu i Hercegovinu, donosi jako veliki spisak novih kompetencija koje nisu navedene u samom tekstu Ustava Bosne i Hercegovine. Direktnom primjenom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i prihvatanjem obaveze osiguranja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda iz Konvencije i protokola uz nju, državi Bosni i Hercegovini nametnuta je i treća grupa nadležnosti. Radi se, zapravo, o nadležnostima koje omogućavaju svakoj državi članici Vijeća Evrope, pa tako i državi Bosni i Hercegovini da osigura sva ljudska prava i osnovne slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokolima uz nju svim licima pod svojom jurisdikcijom. A to je, nesumnjivo, veliki doprinos kompletiranju funkcija države Bosne i Hercegovine.

Dejtonska obaveza države Bosne i Hercegovine o direktnoj primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda znači, dakle, i obavezu unošenja u Ustav Bosne i Hercegovine i čitavog niza kompetencija koje nisu pred-

22 Član III tačka 1 Ustava Bosne i Hercegovine

23 Član III tačka 5a Ustava Bosne u Hercegovine; „U periodu od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovog ustava, entiteti će početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih pitanja u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije, i zajedničke privredne projekte“ – član III tačka 5b.

viđene niti redovnim niti dodatnim nadležnostima iz Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, obaveza države Bosne i Hercegovine da poštuje pojedina ljudska prava i slobode znači, zapravo, obavezu da se svaka od tih oblasti na koje se odnose data ljudska prava i osnovne slobode regulira zakonom na nivou države Bosne i Hercegovine, a ne entiteta ili kantona, kako je to slučaj danas. To se posebno odnosi na sljedeća ljudska prava:

Pravo na život – član 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićen je zakonom. Država neće biti u mogućnosti ostvariti pravo na život svim licima pod svojom jurisdikcijom ukoliko ta oblast jasno i precizno nije regulirana na državnom nivou. Primjena sile u funkciji zaštite prava na život i zaštite svih drugih prava i osnovnih sloboda isključivo je vezana za pojam države u skladu sa Weberovim poimanjem raspolaganja monopolom legitimne upotrebe sile na nekom teritoriju.[24]

Da država Bosna i Hercegovina još uvijek nije sposobna efikasno osigurati navedeno pravo, potvrđuje i Evropska komisija, gdje jasno navodi da i pored svih reformi koje su sprovedene u oblasti policije, ukupno gledano, pripreme Bosne i Hercegovine su ostale na početnom nivou, dok se za uspješno dovršavanje policijske reforme i dalje zahtijeva „konstruktivno uključivanje“ svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.[25]

Zabrana mučenja – član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – država Bosna i Hercegovina je veoma malo postigla u poboljšanju postupaka za provođenje istrage u slučajevima navodnog mučenja i zlostavljanja – kako se to navodi u Izvještaju Evropske komisije za 2010. godinu, a još uvijek nije imenovala svog predstavnika u Odboru Vijeća Evrope za borbu protiv mučenja. I dalje su prisutni zlostavljanje, zastrašivanje i slabe zdravstvene usluge, naročito za ugrožene zatvorenike.[26]

Pravo na slobodu i sigurnost – član 5 Evropske konvencije; Pravo na pravično suđenje – član 6 Evropske konvencije; Kažnjavanje samo na osnovu zakona – član 7 Evropske konvencije – U državi Bosni i Hercegovini još uvijek nije usklađen pravni okvir zbog postojanja četiri unutrašnje sudske nadležnosti, i to državnog nivoa, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta. Evropska komisija konstatuje da i dalje krivične sankcije nisu ujednačene u cijeloj zemlji.

Ukidanje smrtne kazne – Član 1 Protokola 6 Evropske konvencije i Smrtna kazna za vrijeme rata – član 2 Protokola 6 Evropske konvencije – Entitetski ustavi, i to Ustav Republike Srpske još nije usklađen sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, s obzirom da se smrtna kazna i pored abolicije na cijelom evropskom teritoriju još uvijek nalazi u Ustavu entiteta Republike Srpske.

---

24 Max Weber, Privreda i društvo, I –II, Beograd, 1976., str. 433.

25 Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini od 9. 11. 2010. SEC(2010) 1331, str. 67.

26 Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini od 9. 11. 2010. SEC(2010) 1331, str. 17.

Proceduralne zaštite u vezi sa protjerivanjem stranaca – član 1 Protokola 7 Evropske konvencije; Pravo na žalbu u krivičnim stvarima – član 2 Protokola 7 Evropske konvencije; i Naknada za pogrešnu presudu – član 3 Protokola br. 7 Evropske konvencije; i Pravo da se ne bude suđen dvaput po istom predmetu – član Protokola br. 7 Evropske konvencije – Evropska komisija ponovno je naznačila da u praksi pretpostavka nevinosti i jednako postupanje u pravnim postupcima nisu uvijek osigurani, dok još nedostaju adekvatne zaštitne mjere za lica koja se trebaju deportovati nakon što im se odbije zahtjev za državljanstvo i kojima prijeti ozbiljna opasnost od krivičnog gonjenja, uključujući i mučenja i zlostavljanja po povratku.[27]

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života – član 8 Evropske konvencije; Sloboda vjeroispovjesti – član 9 Evropske konvencije; Sloboda izražavanja – član 10 Evropske konvencije; i Sloboda okupljanja i udruživanja – član 11 Evropske konvencije – Ostvarivanje efikasne zaštite privatnog i porodičnog života građana države Bosne i Hercegovine treba da prati jasna ustavna i zakonodavna regulacija, što još uvijek nije ostvareno. Ustavne i pravne garancije za slobodu vjere su donekle kompromitovane, vjerska diskriminacija se prepliće sa diskriminacijom po etničkom osnovu, dok se međuetničkim tenzijama pojačava vjerska netolerancija. Slobodu izražavanja u Bosni i Hercegovini prati porast broja novinara i urednika koji su izloženi fizičkom nasilju i zastrašivanju, kao i prijetnjama smrću, a pri tome se narušava nezavisnost Regulatorne agencije za komunikacije. U pogledu slobode okupljanja i udruživanja Evropska komisija je zabilježila slučajeve nasilja i prijetnji koje su upućene zagovornicima zaštite ljudskih prava i organizacijama civilnog društva, tj. aktivistima koji istražuju slučajeve u kojima se sumnja na korupciju.[28]

Pravo na efektivni pravni lijek – član 13 Evropske konvencije – nepostojanje institucije Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine još uvijek je jedna od osnovnih smetnji za efikasnu zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Bez njegovog postojanja apsolutno je nemoguće govoriti o poštivanju prava na efektivni pravni lijek kao i prava na pravično suđenje. Vrhovni sud svake države članice Vijeća Evrope, pa tako i države Bosne i Hercegovine, je institucija koja osigurava jedinstvenu i adekvatnu primjenu prava i pravde u državi, u skladu sa principom jednakosti svih ljudi pred sudom i zakonom.

Odstupanje u vanrednim okolnostima – član 15 Evropske konvencije – Ustav države Bosne i Hercegovine ne sadržava instituciju vlasti za vanredno stanje. Stoga je važno naglasiti da je Ustav države Bosne i Hercegovine preko Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda dobio, zapravo, instituciju vlasti za vanredno stanje. Međutim, ostaje obaveza države Bosne i Hercegovine da vanredno stanje regulira na državnom niovu u skladu sa odredbama člana 15 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.[29]

Zaštita imovine – član 1 Protokola br. 1 Evropske konvencije – Država Bosna i Hercegovina je ratifikacijom Prvog protokola uz Evropsku konvenciju prihvatila obavezu da će svim licima pod svojom jurisdikcijom, bilo da se radi o fizičkim ili pravnim licima, osigurati pravo na neometano uživanje i korištenje svoje

27 Ibidem, str. 17.

28 Ibidem, str. 18.

29 Lada Sadiković, *Vanredno stanje i ljudska prava*, Magistrat Sarajevo, 2003., str. 43–92.

imovine. Prihvatanjem ovoga protokola, država Bosna i Hercegovina je prihvatila i pravo iz domena ekonomskih i socijalnih odnosa. Prihvatajući obavezu da zaštiti pravo na imovinu svakom licu pod njenom jurisdikcijom, država Bosna i Hercegovina je došla u situaciju da može biti tužena pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strassbourgu od strane određenih fizičkih i pravnih lica, ukoliko se pokaže da nije odgovorila obavezi zaštite prava na imovinu. Ovdje je neophodno naglasiti da je samo država Bosna i Hercegovina potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te je kao takva jedino ona odgovorna za zaštitu prava na imovinu. Stoga entiteti, kantoni i slično ne mogu biti obveznici zaštite prava na imovinu, što znači da država mora imati odlučujuću ulogu u rješavanju pitanja ne raspodjele imovine nego pitanja upotrebe državne i druge imovine.[30]

Pravo na obrazovanje – član 2 Protokola 2 Evropske konvencije - u tom smislu država Bosna i Hercegovina ne može ostvariti svoju obavezu iz člana 2 Protokola 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava da svakom licu pod njenom jurisdikcijom osigura pravo na obrazovanje, ukoliko nema odgovarajuću ustavnu i zakonsku regulaciju u toj oblasti.

Pravo na slobodne izbore – član 3 Protokola 1 Evropske konvencije – presuda u slučaju Sejdić-Finci jasno je pokazala da je nemogućnost kandidovanja na izborima zasnovana na etničkoj pripadnosti „nespojiva sa opštim načelima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“, što je jasan pokazatelj međunarodne obaveze države Bosne i Hercegovine da izvrši ustavne promjene, kako bi se Izborni zakon Bosne i Hercegovine uskladio sa Evropskom kovnencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

I konačno, posebno je važno naglasiti da najveći broj ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje sadržava Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sadržava kriterij „u skladu sa zakonom“[31]. Taj kriterij se nalazi u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u pravu na život (član 2), pravu na slobodu i sigurnost (član 5), pravu na pravično suđenje (član 6), kažnjavanju samo na osnovnu zakona (član 7), pravu na poštivanje privatnog i porodičnog života (član 8), slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti (član 9), slobodi izražavanja (član 10), slobodi okupljanja i udruživanja (član 11), odstupanju u vanrednim okolnostima (član 15), osiguranju postojećih ljudskih prava (član 53), rezervama (član 57), zaštiti imovine (član 1 Protokola 1), pravu na slobodne izbore (član 3 Protokola 1), slobodi kretanja (član 2 Protokola 4), smrtnoj kazni u vrijeme rata (član 2 Protokola 6), proceduralnim zaštitama u vezi sa protjerivanjem stranaca (član 1 Protokola 7), pravu na žalbu u krivičnim stvarima (član 2. Protokola 7), naknadi za pogrešnu presudu (član 3 Protokola 7), te pravu da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput po istom postupku (član 4 Protokola 7).

To decidno govori o obavezi države, da se u toj oblasti na koju se odnosi određeno ljudsko pravo ili sloboda mora donijeti odgovarajući zakon, na osnovu kojeg je moguće izvršiti restrikciju navedenog ljudskog prava ili slobode.

30 Lada Sadiković, *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,* Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu 2010., str. 49–50.

31 Lada Sadiković, „Ljudska prava“, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo 2006., str. 169–171.

ZAKLJUČAK

Ustav Bosne i Hercegovine, kao Aneks 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, jeste nepotpun ustav i pri tome, kako smo to već ustvrdili, sadrži brojne diskriminacijske odredbe. Ustavne promjene koje treba izvršiti predstavljaju upravo izmjene putem usklađivanja Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda inkorporirana je u Ustav Bosne i Hercegovine odredbom Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir (član 2 tačka 2) koji nalaže direktnu primjenu Evropske konvencije i njenu supremaciju nad svakim drugim pravom. Međutim, odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, čak ni nakon petnaest godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, nisu usklađene sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Radi se, zapravo, o međunarodnoj obavezi uklanjanja diskriminacijskih odredbi, ali i brojnih praznina, nedorečenosti i protivrječnosti u Aneksu 4 Ustava Bosne i Hercegovine s ciljem jačanja države Bosne i Hercegovine i povećanja njenih mogućnosti da ostvaruje svoje unutrašnje i međunarodne obaveze uključujući, naravno, i zaštitu ljudskih prava.

Primarna svrha Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava jeste već po nazivu da zaštiti pojedinca. Ali, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava je istovremeno i dokument koji štiti demokratsku i pravnu državu, čija je jedna od osnovnih funkcija zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda njenih građana.

Posebno, međutim, treba naglasiti činjenicu – koja do sada nije uočena ni u domaćoj ni u međunarodnoj naučnoj javnosti – da obaveza države iz člana 2, tačka 2 Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – automatski povlači za sobom i unošenje u Ustav Bosne i Hercegovine velikog broja kompetencija koje nisu predviđene ni redovnim ni dodatnim nadležnostima (član 3.1 i član 3.5 Ustava Bosne i Hercegovine). Naime, da bi država Bosna i Hercegovina mogla da ostvaruje svoju obavezu zaštite svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, ona mora za svako od navedenih prava i sloboda da reguliše one oblasti društvenih odnosa koje ta prava i slobode pokrivaju. Stoga je država Bosna i Hercegovina, pored redovnih i dodatnih kompetencija, propisanih Ustavom Bosne i Hercegovine i ratifikacijom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, prihvatila i one kompetencije koje joj omogućavaju da efektivno zaštiti sva ljudska prava i osnovne slobode svim licima koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom.

Upravo kriterij „u skladu sa zakonom“ upućuje na neophodnost donošenja zakona u svim oblastima ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako bi država Bosna i Hercegovina bila u stanju efikasno izvršiti zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema tome, obaveza države Bosne i Hercegovine da svoj ustav dovede u sklad sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda znači kompleksnu ustavnu reformu, kojom država Bosna i Hercegovina postaje moderna funkcionalna evropska država.

CONCLUSION

Constitution of Bosnia and Herzegovina, as Annex 4 of the General Framework Peace Agreement is incomplete and contains numerous discriminatory provisions. Necessary constitutional changes should be realized through harmonization of the Constitution of Bosnia and Herzegovina with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR). The ECHR is incorporated in the Constitution of Bosnia and Herzegovina under provision of Annex 4 of the General Framework Peace Agreement (Article 2, point 2) providing direct application of European Convention and its supremacy over all other law. However, even fifteen years after the signing of the Dayton Peace Agreement, provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina are not harmonized with the ECHR. It is the international obligation to remove discriminatory provisions, gaps, unfinished and contradictory provisions in Annex 4 aiming to strengthen the state of Bosnia and Herzegovina in order to be able to fulfil all its internal and international obligations including, of course, the protection of human rights.

The primary goal of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms according to the title is to protect the individual. However, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is at the same time protecting democratic and legal state. One of the main functions of such state is protection of human rights and fundamental freedoms of its citizens.

The fact that should be particularly emphasized is the obligation of the State defined by provision of article 2, point 2 of Constitution of Bosnia and Herzegovina – Annex 4 of the General Framework Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina. This provision means introduction to the Constitution of Bosnia and Herzegovina the large number of competencies that were not foreseen either by regular or by additional competencies (article 3 point 1 and article 3 point 5 of the Constitution of Bosnia and Herzegovina). Namely, in order to fulfil its obligation to protect all human rights and fundamental freedoms the State Bosnia and Herzegovina has to provide regulations for all domains of social relations which are covered by those human rights and fundamental freedoms. Therefore, apart from regular and additional competencies defined by the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the ratification of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the State Bosnia and Herzegovina has accepted those competencies which enable the State for effective protection of all human rights and fundamental freedoms for all persons within its jurisdiction.

The criteria "in accordance with the law" mean that the State Bosnia and Herzegovina should adopt laws in all domains of human rights and fundamental freedoms in order to be able to effectively protect them. Therefore, the obligation of the State Bosnia and Herzegovina to harmonize its Constitution with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signifies complex constitutional reform by which the State Bosnia and Herzegovina should become modern and functional European state.

Omer Hamzić i Rusmir Djedović

Prof. dr. Zenaid Đelmo

Prof. dr. Josip Vrbošić i Prof. dr. Tadija Bubalović

Prof. dr. Tadija Bubalović, vanr. prof.
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

ZNAČENJE I VAŽNOST MEĐUNARODNOG PRAVA U ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA – POSEBNO PRAVA NA ŽALBU U KAZNENOM POSTUPKU

Abstrakt

Autor u radu polazi od tvrdnje da, osim nacionalnih mehanizama zaštite, i međunarodno pravo i njegova tijela imaju iznimnu ulogu i važnost u zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Ljudska prava i slobode, pa tako i pravo na žalbu u kaznenom postupku, konstitucionalizirana su u više međunarodnih dokumenata, prvenstveno u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka iz 1948. godine, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1996. godine te nekim drugima. Prihvaćeni i ratificirani međunarodni ugovori čine dio unutarnjega pravnog poretka i po svojoj su pravnoj snazi iznad zakona. U radu je u najvećoj mjeri razmotreno pravo na žalbu u kaznenom postupku s aspekta međunarodnoga prava o ljudskim pravima u kontekstu navedenih dokumenata. Zaključno se iznosi tvrdnja da ustavi Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske, dijelom izravno a dijelom neizravno, propisuju i jamče zaštitu svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako pred ustavnim sudovima tako i pred drugim sudbenim tijelima vlasti.

Ključne riječi: *ljudska prava i slobode, međunarodno pravo, pravo na žalbu u kaznenom postupku, zaštita ljudskih prava i sloboda.*

1. UVOD

Značenje i važnost međunarodnog prava, posebno u posljednje vrijeme, ogleda se i u sve snažnijoj zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Temeljni sadržaji ljudskih prava doveli su do njihove internacionalizacije. Ljudska prava, kao osnovne, univerzalne vrijednosti ljudskoga roda, postala su potreba čovjeka. Danas svi napredni narodi žive u ozračju raznovrsnih ljudskih prava i gotovo je nezamislivo suvremeno društvo bez odgovarajućega mehanizma zaštite tih prava. Ta zaštita podrazumijeva jedinstvenu primjenu zakona prema svim ljudskim bićima i jedinstvenu pravnu zaštitu podjednako svih ljudskih prava. Čitava međunarodna zajednica čvrsto je odlučila putem svojih mehanizama štititi sva ljudska, prirodna i moralna prava čovjeka i građanina, neovisno o tome jesu li ona pojedinačno priznata u međunarodnom ili unutarnjem pravu.[1]

Ljudska prava i osnovne slobode čovjeka i građanina pojedinačno su definirana u više međunarodnih dokumenata, prvenstveno u Općoj deklaraciji o pra-

1 U ovom radu korišteni su izvodi i rezultati autorovog istraživanja procesa konstitucionalizacije nekih ljudskih prava i sloboda u ustavima pojedinih europskih zemalja i u važnijim međunarodnim dokumentima, objavljeni u njegovoj monografiji *Pravo na žalbu u kaznenom postupku*, Bemust, Sarajevo, 2006.

vima čovjeka iz 1948. godine, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1996. godine te nekim drugima. S tim u vezi treba također podsjetiti da je Europski sud za ljudska prava (ESLJP), rješavanjem slučajeva kršenja ljudskih prava načelo zaštite temeljnih ljudskih prava uzdigao na razinu "općega načela prava Europske zajednice".[2] Ta međunarodna zaštita ljudskih prava i sloboda, da bi bila djelotvorna, podrazumijeva: postojanje djelotvornih pravnih sredstava, postojanje pravila (*leges perfectae*) kojima će se utvrđivati postojanje nekoga (ljudskog) prava, postojanje komplementarnih normi s odgovarajućim sankcijama, i postojanje propisane procedure za slučajeve njegove povrede.[3]

U vezi s navedenim postavlja se i pitanje kakav i koliki utjecaj na unutarnje pravo jedne države imaju navedeni, ali i svi drugi, međunarodni dokumenti o ljudskim pravima. Ustavom Bosne i Hercegovine[4] predviđeno je da prihvaćeni međunarodni ugovori čine dio unutarnjega pravnog poretka i po svojoj su pravnoj snazi iznad zakona. Tako, u članku II/1. Ustava BiH, pod naslovom „Ljudska prava i osnovne slobode", izrijekom je propisano da će „Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda". U članku II/2. određeno je da se „prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima."

Katalog ljudskih prava i sloboda propisan je u članku II/3. Ustava BiH, u kojem stoji: „Sve osobe na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stavka 2. ovog članka, što uključuje: a) pravo na život, b) pravo osobe da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, c) pravo osobe da ne bude držana u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obveznom radu, d) pravo na osobnu slobodu i sigurnost, e) pravo na pravično saslušanje u građanskim i kaznenim stvarima i druga prava u vezi sa kaznenim postupkom, f) pravo na privatni i obiteljski život, dom i prepisku, g) slobodu misli, savjesti i vjere, h) slobodu izražavanja, i) slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, j) pravo na brak i zasnivanje obitelji, k) pravo na imovinu, l) pravo na obrazovanje, m) pravo na slobodu kretanja i prebivališta. U članku II/4. je propisano da „uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članku ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovog ustava, osigurano je svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status."

---

2 Usp. slučajeve: *Sauder v. City of Ulm, Suzialamt,* (1969) E.C.R. 419, te *Hauer v. Land Rhieinlamd-Pfalz,* (1979.) E.C.R. 3727; prema: *S. Rodin,* Konstitucionalizacija evropskog prava: novi pravni poredak u svjetlu američkog iskustva, Zbornik PFZ, Zagreb, 43/1993., br. 1, str. 8, bilj. 17 (u nastavku rada: *S. Rodin,* Konstitucionalizacija evropskog prava...).

3 Prema: *D. Krapac,* Pojam neovisnosti sudstva u judikaturi Suda za ljudska prava Vijeća Europe, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 42 (Suppl. 4), 1992., str. 537 (u nastavku rada: *D. Krapac*, Pojam neovisnosti sudstva...).

4 Ustav Bosne i Hercegovine, OHR – Office of the High Representative, Sarajevo, 1996.

Članak X/2. Ustava BiH propisuje da „nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminirati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz članka II. ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba".

U Aneksu I. Ustava BiH navedeni su „dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini": 1) Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948.), 2) Ženevske konvencije I.–IV. o zaštiti žrtava rata (1949.) i Dopunski protokoli I.–II. (1977.), 3) Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951.) i Protokol (1966.), 4) Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957.), 5) Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva (1961.), 6) Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965.), 7) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.) i Opcioni protokoli (1966. i 1989.), 8) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966.), 9) Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979.), 10) Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1984.), 11) Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987.), 12) Konvencija o pravima djeteta (1989.), 13) Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990.), 14) Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992.).

U Republici Hrvatskoj, kao i u većini drugih država, propisano je da sklopljeni, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori čine dio unutarnjega pravnog poretka[5] i prema izričitoj ustavnoj odredbi[6] po svojoj su pravnoj snazi iznad zakona. Pravne norme međunarodnog prava moraju se smatrati sastavnim dijelom unutarnjega pravnog poretka država članica *(law of the land)*. Budući da norme europskoga prava imaju veću pravnu snagu od normi nacionalnoga prava i da prema domicilnim zakonima predstavljaju *lex superior*, nacionalni ih sudovi moraju izravno primjenjivati.[7] Ustav Republike Hrvatske priznaje međunarodnim dokumentima nadzakonsku, ali ne i nadustavnu snagu.[8] Glede te supremacije, dvojben je, dakle, slučaj u njihovoj primjeni kada oni, u materijalnom smislu, nisu suglasni s nacionalnim ustavnim standardima.[9]

---

5 U Velikoj Britaniji, Irskoj, Islandu, Norveškoj i Švedskoj Konvencija sama po sebi nije dio unutarnjega pravnog poretka; prema: *D. Krapac,* Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i hrvatski kazneni postupak, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, br. 1/1995., bilj. 20 na str. 10 (u nastavku: *D. Krapac,* Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda...).

6 Prema članku 134 Ustava RH od 22. prosinca 1990., sklopljeni, ratificirani i objavljeni međunarodni ugovori čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske. Po pravnoj su snazi iznad domicilnih zakona. Od 6. studenoga 1997. dijelom hrvatskoga pravnog poretka postala je i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. O primjeni EKLJP u Hrvatskoj opširnije vidjeti: *S. Rodin*, Ustavnopravni aspekti primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 48/1-2:1998., str. 85–116 (u nastavku rada: *S. Rodin*, Ustavnopravni aspekti primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda...).

7 O tome: *S. Rodin,* Konstitucionalizacija evropskog prava..., str. 5.

8 Članak 134. Ustava RH; o tome: *S. Rodin,* Konstitucionalizacija evropskog prava..., str. 8, bilj. 15.

9 O tim dvojbama: *S. Rodin,* Konstitucionalizacija evropskog prava..., str. 9.

2. ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA, POSEBNO *PRAVA NA ŽALBU U KAZNENOM POSTUPKU* KAO OSNOVNOGA LJUDSKOG PRAVA, PREMA GLAVNIM MEĐU NARODNIM DOKUMENTIMA

Ljudska prava i slobode, pa tako i prava na žalbu u kaznenom postupku, konstitucionalizirana su u više međunarodnih dokumenata, prvenstveno u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka iz 1948. godine (čl. 8), Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine (čl. 6 i 13), Protokolu 7 uz Konvenciju (čl. 2), Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1996. godine (čl. 2) te nekim drugima. U ovom će se radu u najvećoj mjeri razmotriti pravo na žalbu, s aspekta međunarodnoga prava o ljudskim pravima u kontekstu navedenih dokumenata.

2.1. Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948.)

Opća deklaracija o pravima čovjeka, proglašena od Opće skupštine UN-a 10. prosinca 1948.,[10] "prva je sveopća međunarodna artikulacija temeljnih prava čovjeka",[11] koja je dovela do svojevrsne evolucije međunarodnog prava o ljudskim pravima.[12] Pored drugih prava, predviđenih i zajamčenih tom deklaracijom, njome je u članku 8 posebice propisano da "svatko ima pravo na djelotvorna pravna sredstva, putem nadležnih nacionalnih sudova, zbog djela kojima se krše osnovna prava koja su mu podijeljena u ustavu ili zakonu". Odredbom članka 8 Deklaracije u biti se daje svakom građaninu međunarodnopravno jamstvo zaštite njegovih osnovnih prava, propisanih zakonom i ustavom, koju može ostvariti uporabom djelotvornih pravnih sredstava pred domaćim sudbenim tijelima.

Iz navedene odredbe proizlazi da svaka država mora ustanoviti djelotvorna unutarnjopravna sredstva, kojima će štititi osnovna prava i slobode pred domicilnim sudovima, ustanovljena ustavom i zakonima.[13] Ta pravna sredstva mogu biti propisana u ustavnopravnom aktu države, ali ponajprije u procesnim (i materijalnim) propisima kaznenoga karaktera.

Sukladno ovoj deklaraciji, u nacionalnim je pravima, pa tako i u hrvatskom i bosanskohercegovačkom, na više načina zajamčeno pravo na djelotvoran pravni lijek kao sredstvo zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.[14]

10 Opću deklaraciju o pravima čovjeka prihvatila je i proglasila Opća skupština UN-a rezolucijom 219 A (III), 10. prosinca 1948.

11 O tome posebice: *D. Krapac,* Pedeseta obljetnica Opće deklaracije o pravima čovjeka: njihovo ostvarivanje u međunarodnom i unutarnjem kaznenom pravu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, br. 1/1999., str. 3. (u nastavku rada: *D. Krapac,* Pedeseta obljetnica Opće deklaracije o pravima čovjeka...).

12 *D. Krapac,* Pedeseta obljetnica Opće deklaracije o pravima čovjeka..., str. 3.

13 *D. Krapac,* Pedeseta obljetnica Opće deklaracije o pravima čovjeka..., str. 13.

14 Tako, Ustav RH izrijekom jamči to pravo u čl. 18 st. 1 i čl. 19 st. 2 I neki drugi članci Ustava također impliciraju zaštitu toga prava, primjerice: čl. 24, 25 i 34 Ustavni zakon, člancima 59–76, predviđa ustavnu tužbu kao pravno sredstvo zaštite osnovnih ljudskih prava. Zakon o kaznenom postupku sadrži cjelovito poglavlje o redovitim i izvanrednim pravnim lijekovima (glava XXIII), ali i neka druga pravna sredstva za zaštitu temljenih prava i sloboda (revizija, prigovor, pritužba). U postupku izvršenja kaznenih sankcija osuđenici imaju pravo na odgovarajuća pravna sredstva zaštite svojih prava (pritužbe, žalbe). Konačno, Kazneni zakon RH sadrži više posebnih kaznenih

2.2. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.)

2.2.1. Opće naznake o Konvenciji (EKLJP)

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP ili Konvencija) osnovni je i najvažniji dokument međunarodnoga prava o ljudskim pravima. Usvojilo ju je Vijeće Europe 4. studenoga 1950. u Rimu, a stupila je na snagu 3. rujna 1953.[15] Tom su se Konvencijom države potpisnice obvezale osigurati prava i slobode za sve osobe u svojoj državi, neovisno o državljanstvu, nacionalnosti ili prebivalištu. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao "najistančaniji i najefikasniji ugovor o ljudskim pravima na svijetu",[16] zajedno sa svojim protokolima, sadrži odredbe o zaštiti pojedinačno i skupno određenih ljudskih prava, uz ostalo i prava na uporabu pravnoga lijeka. Za samoga građanina ona predstavlja pravnu osnovu da, u slučaju kršenja međunarodnih normi na njegovu štetu, potraži zaštitu pred nadležnim konvencijskim tijelima Vijeća Europe.[17] Pred tim tijelima, osim država potpisnica Konvencije, oni stječu status subjekta po međunarodnom pravu. Tom je, dakle, Konvencijom uspostavljen "poseban mehanizam nadzora[18] poštovanja konvencijskih odredbi." [19]

---

djela kojima se štite temeljna prava i slobode, među kojima je i kazneno djelo povrede prava na podnošenje pravnih lijekova i pritužbi, propisano u čl. 112. KZ.
Nažalost, jedina država iz sastava bivše SFRJ koja nema te ustavne norme jest Bosna i Hercegovina. Pa ipak, u odjeljku II.1. Ustava propisano je da će "Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda". Člankom II.3.e. također se određuje da će sve osobe na teritoriju BiH imati "... pravo na pravično saslušanje u građanskim i kaznenim stvarima i druga prava u svezi s kaznenim postupkom".

15 Izvorni engleski naziv toga glavnog pravnog akta Vijeća Europe jest: *Convention for the protection of human righits and fundamental freedoms*. Konvencija je više puta novelirana posebnim protokolima. Do sada ih je doneseno jedanaest.

16 Tako: *D. Gomien,* Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, Vijeće Europe, Organizator, Zagreb, 1996. (prijevod: dr. *Josip Kregar* i mr. *Dubravka Šimonović*), str. 7 (u nastavku rada: *D. Gomien,* Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima...).

17 Riječ je o Sudu za ljudska prava i Komisiji za ljudska prava. Ta su konvencijska tijela postojala sve do donošenja Protokola 11, kojim je struktura tih tijela drukčije uređena, tako da sada postoji Europski sud za ljudska prava (ESLJP).

18 Mehanizam nadzora nad poštovanjem konvencijskih normi, u vrijeme njihova postojanja, provodili su: (1) Komisija za ljudska prava, (2) Sud za ljudska prava i (3) Ministarski odbor VE. Postupak pred tim tijelima provodio se u četiri faze: (a) odlučivanje Komisije za ljudska prava (na nejavnoj sjednici) o dopustivosti pritužbe države članice ili individualne građanske pritužbe, (b) utvrđivanje pravno relevantnih činjenica (u kontradiktornom postupku), uz pokušaj Komisije da postigne "prijateljsko rješenje stvari", (c) stadij postupka u kojem je Komisija iznosila svoja opširna izvješća (stajališta) o postojanju povreda konvencijskih normi i predlagala njihovo uklanjanje, (d) stadij u kojem je Ministarski odbor (iako samo političko tijelo) odlučivao o tome je li postojala povreda konvencijskih odredaba ili nije postojala, ili je predmet ipak završavao pred Sudom za ljudska prava koji je donosio konačnu odluku; vidjeti: *D. Krapac,* Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava..., str. 6. O postupku pred Komisijom i Sudom vidjeti i: *D. Janša,* Zaštita ljudskih prava u okviru Europskog savjeta, JRMP, 1-2/1989., str. 76 i sl.

19 Djelatnost Suda za ljudska prava (ESLJP) moguće je usporediti s judikatorom federalnoga Vrhovnog suda SAD, koji je najviši federalni sud, ali i posljednja instancija u predmetima o kojima se prethodno odlučivalo pred sudovima država članica. O tome opširnije: *D. Krapac,* Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava..., str. 38–39.

EKLJP u čl. 6, st. 1 i čl. 13 te u čl. 2 Protokola 7 uz Konvenciju eksplicitno propisuje i razrađuje pravo na pravični postupak, odnosno pravo na pravni lijek, posebice pravo na žalbu u kaznenom postupku. Tako je člankom 6 EKLJP propisano da svatko ima pravo na pravično i nepristrano suđenje i da zakonom ustanovljeni sud u razumnom roku odluči o njegovim pravima. EKLJP u članku 13 propisuje da svatko čija su prava i slobode, priznate u Konvenciji, povrijeđeni ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.[20] U svezi s člankom 13, treba kazati da se ta odredba primjenjuje u slučajevima koji nastaju zbog izostanka djelotvornoga pravnog lijeka "kada se radi o kršenju prava koja nemaju ni kaznena ni građanska obilježja prema Konvenciji".[21] Protokol 7 uz Konvenciju[22] u članku 2 propisuje da svatko, osuđen od suda za kazneno djelo, ima pravo od višega suda tražiti ponovno razmatranje svoje osude ili kazne.

Ostvarivanje toga prava uređuje se zakonom. Od toga se prava zakonom mogu propisati iznimke za lakša kaznena djela, ili u slučajevima kad je nekoj osobi u prvom stupnju suđeno pred najvišim sudom, ili ako je osuđena u povodu žalbe protiv oslobađajuće presude.

Radi potpunijega uvida u sadržajnu cjelovitost EKLJP, te širi konvencijski kontekst prava na pravni lijek, ukratko će se prikazati struktura konvencijskih ljudskih prava i sloboda, koji se mogu podijeliti i grupirati po više različitih kriterija. Po supstantivnoj naravi zaštitnoga dobra to mogu biti: (a) ljudska *prava*, (b) ljudske *slobode* i *zabrana* određenih činjenja (kao način zaštite pojedinih ljudskih vrijednosti).

Konvencija i njezini protokoli eksplicitno određuju da u *ljudska prava* spadaju: pravo na život *(right to life),* čl. 2 Konvencije i čl. 1 Protokola 6; pravo na slobodu i sigurnost *(right to liberty and security*), čl. 5 Konvencije i čl. 2 Protokola 4; pravo na pravično suđenje *(right to fair trial*), čl. 6 i 13 Konvencije i čl. 2, 3 i 4 Protokola 7; pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života *(right to respect for private and family life*), čl. 8 Konvencije; pravo na sklapanje braka *(right to marry*), čl. 12 Konvencije; pravo na djelotvoran pravni lijek *(right to effective remedy*), čl. 13 Konvencije; pravo na imovinu *(protection of property*), čl. 1 Protokola 1; pravo na obrazovanj*e (right to education*), čl. 2 Protokola 1; pravo na slobodne izbore *(right to free election*), čl. 3 Protokola 1; pravo na postupovnu zaštitu u svezi s protjerivanjem stranaca *(procedural safequards to expulsion of aliens*), čl. 1 Protokola 7; pravo na žalbu u kaznenim stvarima *(right to appeal in criminal matters*), čl. 2 Protokola 7; pravo na naknadu za pogrešnu presudu *(compensation for wrongful conviction*), čl. 3 Protokola 7; pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istom predmetu *(right not to be tried or punished twice*), čl. 4 Protokola 7; pravo na jednakost supružnika *(equality between spouses*), čl. 5 Protokola 7.

U konvencijske *ljudske slobode* spadaju: sloboda od retroaktivnoga kaznenog zakonodavstva (*no punishment without law*), čl. 7 Konvencije; sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti (*freedom of thought, conscience and religion*), čl. 9 Konvencije; sloboda izražavanja (*freedom of expresion*), čl. 10 Konvencije; sloboda

20 Pod "pravnim sredstvima" razumije se "skupina pravnih lijekova".

21 *D. Gomien*, Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima..., str. 52.

22 Protokol 7 uz Konvenciju usvojen je u Strasbourgu 22. studenoga 1984.

okupljanja i udruživanja (*freedom of assembly and association*), čl. 11 Konvencije; sloboda kretanja (*freedom of movement*), čl. 2 Protokola 4.

U konvencijska *ljudska prava* koja se sastoje u *zabranama* određenih ponašanja spadaju: zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja (*prohibition of torture*), čl. 3 Konvencije; zabrana ropstva i prisilnog rada (*prohibition of slavery and forced labour*), čl. 4 Konvencije; zabrana diskriminacije (*prohibition of discrimination*), čl. 14 Konvencije; zabrana zloporabe prava (*prohibition of abuse of rights*), čl. 17 Konvencije; zabrana dužničkog zatvora (*prohibition of imprisionment of debt*), čl. 1 Protokola 4; zabrana protjerivanja vlastitih državljana (*prohibition of expulsion of nationals*), čl. 3 Protokola 4; zabrana skupnog protjerivanja stranaca (*prohibition of collective expulsion of aliens*), čl. 4 Protokola 4; zabrana osude na smrtnu kaznu ili pogubljenje (*abolition of the death penalty*), čl. 1 Protokola 6.

Prema skupnom zaštitnom objektu, ljudska prava i slobode mogu se odnositi na: *život i zdravlje* (čl. 2, 3 i 4 Konvencije i čl. 1 Protokola 6); *slobodu i sigurnost* (čl. 5 Konvencije i čl. 1, 2, 3 i 4. Protokola 4); *osobni, bračni i obiteljski život* (čl. 8 i 12 Konvencije i čl. 5 Protokola 7); *neometano društveno djelovanje* (čl. 9, 10 i 11 Konvencije i čl. 2 i 3 Protokola 1); *imovinu i imovinska prava* (čl. 1 Protokola 1 i čl. 3 Protokola 7); *sudsku pravnu zaštitu* (čl. 6, 7, 13, 14 i 17 Konvencije i čl. 1, 2 i 4 Protokola 7).

Konvencijska ljudska prava dijele se i na *stvarna* i *postupovnopravna* konvencijska prava. Postupovna se konvencijska prava, nadalje, mogu podijeliti na postupovna prava koja vrijede u bilo kojem sudskom postupku i postupovna prava koja vrijede (samo) u kaznenom postupku. U postupnovna prava koja vrijede u bilo kojem sudskom postupku spadaju: *pravo na pravično suđenje (right to fair trial*), čl. 6 i 13 Konvencije i čl. 2, 3 i 4 Protokola 7; *pravo na djelotvoran pravni lijek (right to effective remedy*), čl. 13 Konvencije; *zabrana zloporabe prava (prohibition of abuse of rights*), čl. 17 Konvencije; *pravo na postupovnu zaštitu u svezi s protjerivanjem stranaca (procedural safequards to expulsion of aliens*), čl. 1. Protokola 7. U postupovna prava koja vrijede (samo) u kaznenom postupku spadaju: *sloboda od retroaktivnoga kaznenog zakonodavstva (no punishment without law*), čl. 7 Konvencije; *pravo na žalbu u kaznenim stvarima (right to appeal in criminal matters*), čl. 2 Protokola 7; *pravo na naknadu za pogrešnu presudu (compensation for wrongful conviction*), čl. 3 Protokola 7; *pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istom predmetu (right not to be tried or punished twice*), čl. 4 Protokola 7.

Sva ostala ljudska prava i slobode ubrajaju se u stvarna (materijalna) prava čovjeka i građanina.

2.2.2. Pravo na žalbu prema članku 13. EKLJP

Odredba članka 13. EKLJP predviđa pravo na učinkovito pravno sredstvo u slučajevima povreda konvencijskih prava i sloboda.[23] Njome se propisuje da svatko čija su konvencijska prava povrijeđena ima pravo na *djelotvorna pravna sredstva*

23 Usp. *J. Frowein - W. Peukert,* EMRK-Kommentar (1996.), str. 426–433; *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa EKLJP, str. 656–670.

pred domaćim državnim tijelima. Ovim se člankom pruža zaštita svakom zahtjevu ako se odnosi na bilo koju povredu bilo kojega konvencijskog prava ili slobode. Međutim, prema većini autora, potrebno je osigurati opće jamstvo na djelotvoran pravni lijek svakom onom tko tvrdi da je neko od njegovih prava ili sloboda povrijeđeno od vlasti ili pojedinca, neovisno o tome je li ono propisano u Konvenciji. Takvo bi jamsvo bilo u skladu s konceptom vladavine zakona, ali i ulogom samoga ESLJP. Međutim, zbog postojećih riječi "čija su prava i slobode, priznati Konvencijom, prekršeni", očito je da članak 13 ne sadrži takvo opće jamstvo, jer iz dikcije te i takve odredbe proizlazi da se ova zaštita odnosi samo na slučajeve u kojima je riječ o kršenju nekoga od prava i sloboda iz Konvencije.[24]

Primjena članka 13 moguća je u slučajevima u kojima dolazi do izostanka (neosiguravanja) djelotvornoga pravnog lijeka, a riječ je o kršenju konvencijskih prava. Preduvjet korištenja tog prava jest, dakle, utvrđenje postojanja povrede neke konvencijske norme. Onaj tko prema članku 13 tvrdi da je povrijeđena Konvencija na njegovu štetu, mora pred nacionalnim tijelima vlasti raspolagati pravnim lijekom u povodu kojega će se odlučiti o toj njegovoj tvrdnji i eventualno mu priznati naknadu. Članak 13 jamči učinkovitu žalbu svakom tko tvrdi da su njegova prava i slobode iz Konvencije povrijeđeni (*arguable claim*).[25] Ta odredba stvara obvezu i za državu članicu da osigura takve pravne lijekove kojima se ovo pravo može učinkovito ostvarivati.

Iz dikcije navedene odredbe proizlazi da je jamstvo ovog postupka *akcesorno* (uzgredno).[26] Ako se građanin želi žaliti zbog povrede članka 13, uvijek se mora pozvati na neko drugo konvencijsko pravo zbog kojega želi podnijeti žalbu na osnovi članka 13 EKLJP. Pravo iz članka 13 jest individualno pravo, do čega je došlo relativno kasno budući da je prije bila predviđena samo obveza država na korištenje samo određenih pravnih pomoći (*Rechtsbehelf*).[27]

Smisao odredbe članka 13 EKLJP kao konvencijske norme jest da ostvaruje naročit utjecaj na unutarnje pravno uređenje svake države, čime bi se postigla koherentnost sustava nacionalne i međunarodne zaštite.[28] Od posebnoga je, međutim, značenja da u unutarnjem pravu dobro funkcionira sustav pravnih lijekova budući da se člankom 13 upravo zahtijeva djelotvorna mogućnost žalbe pred nacionalnim tijelima vlasti. Djelotvoran žalbeni sustav ne pretpostavlja da nadležna instancija mora poništiti pobijanu odluku. Moguća je i samo naknada štete ili priznavanje zadovoljštine u nekom drugom obliku. Djelotvornost prava na žalbu ne znači da u svakom pojedinom slučaju moraju postojati i izgledi na uspješnost.

---

24 Vidjeti: presudu d 25. ožujka 1983., *Silve and Others*, A.61, str. 42; presudu od 26. ožujka 1987., *Leander*, A.116, str. 29–30. Prema: *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima, III izd., Mueller, Sarajevo, 2001., str. 658 (u nastavku rada: *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa EKLJP).

25 Pretpostavku *arguable claim* ESLJP tumači vrlo restriktivno. O tome vidjeti odluke u slučajevima *Plattform Ärzte* i *Powell und Rayner*. Prema: *J. Frowein – W. Peukert,* EMRK – Kommentar (1996.), str. 427.

26 Prema: *J. Frowein – W. Peukert,* EMRK – Kommentar (1996.), str. 426.

27 *J. Frowein – W. Peukert,* EMRK – Kommentar (1996.), str. 426.

28 Tako: *J. Frowein – W. Peukert,* EMRK – Kommentar (1996.), str. 428.

Za sustav konvencijske zaštite vrlo je važno da državne instancije preispituju povrede konvencijskih prava prije nego što se podnese žalba prema članku 25. Na taj bi se način već u unutarnjem pravnom sustavu riješio velik broj slučajeva koji bi, u protivnom, doveli do žalbi ESLJP. Time bi se mogla ostvariti nadgradnja nacionalnoga prava te tako razviti dijalog između nacionalnih sudbenih tijela i konvencijskih tijela.

2.2.3. Pravo na žalbu prema članku 2 Protokola 7

Odredba članka 13 EKLJP izrijekom se ne odnosi na pravo pobijanja kaznenih osuda i odluka o kazni. To je pravo izvorno zajamčeno stavkom 1 članka 2 Protokola 7, koji predviđa pravo svakoga tko je odlukom suda osuđen zbog kaznenog djela da zahtijeva da viši sud ispita osudu ili kaznu, sukladno zakonu.[29] To pravo obuhvaća: (a) pravo na preispitivanje osude ili kazne, (b) pravo preispitivanja od strane višega suda, (c) pravo preispitivanja sukladno zakonu.[30] Opseg članka 2 Protokola 7 u osnovi je, dakle, određen pojmovima "osuda ili kazna", "viši sud" i "preispitivanje sukladno zakonu". Ta odredba pretpostavlja postojanje izrečene osude ili kazne, što znači da se ovaj članak ne može primijeniti ako osoba nije osuđena ili kažnjena. S tim u svezi moguće je zaključiti da je značenje riječi "kazneno djelo" tijesno povezano s pojmom "kaznene optužbe" iz članka 6 Konvencije, temeljem čega je ispravno, nadalje, ustvrditi da se članak 2 Protokola 7 također odnosi i na disciplinske i administrativne osude i kazne.

Prema toj odredbi, svatko ima pravo na preispitivanje osude ili kazne. Korištenje riječi "ili" umjesto "i" znači da u svakom predmetu nije nužno ispitivanje i osude i kazne. Npr. ako je osoba priznala da je kriva i potom osuđena, pravo na ispitivanje može biti ograničeno samo na kaznu. Međutim, moguće je da je nužno ispitati i sam način na koji je dobiveno priznanje, tj. i samu osnovu presude. Ispitivanje same osude, bez ispitivanja kazne, bilo bi moguće samo u onim slučajevima u kojima je okrivljenik proglašen krivim ali mu još uvijek nije izrečena kazna. Bilo bi stoga bolje kada bi umjesto riječi "ili" i u čl. 2 Protokola 7 stajala riječ "i", kao i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (čl. 14, st. 5).

Stavkom 1 navedenoga članka propisano je da presudu mora donijeti "sud", a ne tijela koja nisu sudovi u smislu odredbe članka 6 Konvencije, iako je strassbourška sudska praksa usvojila stajalište da u prvoj instanciji kaznene optužbe može utvrđivati i nesudsko tijelo, pod uvjetom da je konačna odluka prepuštena sudu.[31]

Neka zakonodavstva propisuju prethodno ishođenje dopuštenja za podnošenje žalbe. Čini se da takva praksa nije u skladu s dikcijom i smislom odredbe

29 *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa EKLJP, str. 645 i sl.

30 Zakon o kaznenom postupku RH također sadrži odredbe o posebnim postupovnim pravima okrivljenika u svezi s pravom na žalbu: (a) pravo da bude poučen o pravu na žalbu protiv odluka protiv kojih je dopuštena žalba (čl. 143, st. 3), (b) pravo na pouku o pravu na žalbu odmah nakon objave presude, kao i o pravu na odgovor na žalbu (čl. 357, st. 1), (c) pravo da mu se dostavi žalba protivne strane (čl. 372), (d) pravo davanja odgovora na žalbu protivne strane (čl. 372). Zakon o kaznenom postupku sadrži i odredbe o privremenom ograničavanju ustavnih prava i sloboda i to glede: uvjeta za privremeno ograničenje (čl. 180, st. 1), vrsta ograničenja (čl. 180, st. 1 toč. 1-6) te za koja se kaznena djela ograničenja mogu odrediti (čl. 181, toč. 1-3).

31 O tome: *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa EKLJP, str. 646.

čl. 2 Protokola 7. Naime, odluka o davanju ili odbijanju toga dopuštenja može se zasnivati, npr., na razlozima svrsishodnosti i zbog toga se ono ne bi odnosilo na ispitivanje osude ili kazne kako to jamči navedena odredba. Taj bi postupak, zapravo, onemogućavao stvarno preispitivanje, a također se pritom ne bi zadovoljio ni postulat preispitivanja osude i kazne pred "višim sudom". Zato bi kod takvih rješenja trebalo poštivati pravi smisao i cilj odredbe čl. 2 Protokola 7 koji jamči stvarno i potpuno ispitivanje osude ili kazne pred višim sudom.

Ostvarivanje prava na žalbu po ovoj odredbi regulirano je zakonom, što znači da o načinima ispitivanja osude ili kazne odlučuje domaće zakonodavstvo. To se preispitivanje može odnositi na činjenična i pravna pitanja, ili može biti ograničeno samo na pravna pitanja. Može se očekivati da će praksa ESLJP prihvatiti takvo preispitivanje, koje bi omogućilo poništenje ili izmjenu osude i kazne.[32]

Stavak 2 članka 2 Protokola 7 propisuje iznimke od ovoga pravila. Neće se raditi o obveznosti primjene ovoga prava ako je riječ o lakšim deliktima, ako je u prvom stupnju sudio najviši sud i ako je do osude došlo na osnovi žalbe protiv oslobađajuće presude.[33] Članak 3 Protokola 7 propisuje pravo na naknadu oslobođenoj ili pomilovanoj osobi, sukladno zakonu ili praksi države ugovornice (st. 1), osim ako sama nije odgovorna za osudu (st. 2).

2.2.4. Pravo na žalbu – kao bitna sastavnica prava na pravični postupak iz čl. 6. st. 1. EKLJP

Pravo na djelotvoran pravni lijek proistječe iz zajamčenoga *prava na pravični postupak,*[34] koje se smatra stožernim načelom kaznenoga procesnog prava.[35] O toj uskoj vezi prava na pravično suđenje i prava na djelotvoran pravni lijek svjedoče brojna stajališta, izražena u većem broju predmeta o kojima su rješavali Europski sud za ljudska prava i Europska komisija za ljudska prava,[36] kao prijašnja konvencijska tijela.[37] To i jest razlog da se da poseban prikaz i prava na pravični postupak iz čl. 6, st. 1 EKLJP, premda taj članak izričito ne predviđa i pravo na pravni lijek, ali predstavlja širu konstruktivnu sferu provedbe toga prava.

32 O tome: *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa EKLJP, str. 647. S obzirom na to da je taj protokol na snazi tek neko vrijeme, praktični slučajevi nepoštovanja prava iz toga protokola još uvijek nisu registrirani.

33 Usp. *Trechsel,* u: *FS Ermacora*, 1988., str. 204, prema: *J. Frowein – W. Peukert,* EMRK – Kommentar, (1996.), bilj. 2 na str. 860; *J. Frowein – W. Peukert,* EMRK – Kommentar (1996.), str. 861.

34 O načelu *pravičnog postupka* pred kaznenim sudom vidjeti: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo, prva knjiga: institucije, Informator, Zagreb, 2000., str. 83-94. (u nastavku: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.); *Lj. Bavcon*, Kaznenopravna zaštita prava čovjeka, HLJKPP, br. 2/1997., str. 395–402; *A. Ashworh*, Article 6 ... (1999.); str. 261–272.

35 *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 45.

36 Pravna mišljenja objavljena u predmetima Suda za ljudska prava i Komisije za ljudska prava: Pravo na pravično suđenje (fair trial): *Granger v. U.K.*, March 28, 1990., Series A, No. 174; *Kremzow v. Austria*, September 21, 1993., Series A, No. 268-B; 17 E.H.R.R. 322. Pravo na djelotvorni pravni lijek (*effective remedy*): *Pouell and Rayner v. U.K.*, February 21, 1990., Series A, No. 172; 12 E.H.R.R. 355; *Vereinigung Demokratischer Soldaten Österreichs v. Austria*, December 19, 1994., Series A, No. 302; *Akdivar v. Turkey*, September 16, 1996., R.J.D., 1996-IV, No. 15; *Cbabal v. United Kingdom*, November 15, 1996., R.J.D., 1996-V, No. 22.

37 U nastavku rada za ta će se konvencijska tijela, kao i za Europski sud za ljudska prava, koristiti skraćenica: ESLJP.

Pojam "pravičnog postupka" može se razumjeti i kao materijalnopravni i kao procesnopravni pojam. Postojanje "pravičnog" postupka nije vezano za pitanje točnosti njegova ishoda, nego za "njegovu konstrukciju koja procesnim sudionicima mora zajamčiti jednake mogućnosti utjecanja na taj ishod."[38] Načelo "pravičnog postupka" u kaznenim stvarima sadržajno znači: zabranu razlikovanja između stranaka u kaznenom postupku "koje bi umanjivalo ili ograničavalo njihova prava bez opravdanja u razlikama između njihova procesnog položaja"; utvrđivanje krivnje počinitelja kaznenog djela i eventualne kazne mora se provesti prema "autoritativnim pravnim standardima";[39] kazneni se postupak mora voditi pred tijelima "samostalne i neovisne državne sudbene vlasti"; okrivljeniku se u potpunosti mora omogućiti obrana "otklanjanjem (kompenzacijom) nejednakosti[40] između njega i državne represivne vlasti".[41]

Sastavni opći elementi pojma "pravičnog postupka", kao stožernog načela kaznenog procesnog prava, zajednički svim sudskim postupcima jesu: pravo stranke da bude nazočna radnjama u postupku te saslušana prije donošenja odluke (*audiatur et altera pars*); pravo stranke da u postupku poduzima sve radnje koje može poduzimati njezin protivnik (tzv. *jednakost oružja*); sudske se odluke ne smiju temeljiti na nezakonitim dokazima; sudske odluke moraju biti obrazložene. Posebni elementi "pravičnog postupka", koji vrijede samo za kazneni postupak, jesu pretpostavka okrivljenikove nedužnosti te posebna jamstva okrivljenikove obrane.[42]

Pravo stranaka da sudjeluju u postupovnim radnjama[43] znači da sud mora svakoj stranci pružiti stvarnu mogućnost da se izjasni o svim činjeničnim i pravnim navodima protustranke. To pravo razumijeva uredno pozivanje na ročišta pred sudom, osiguranje potpune jezične komunikacije sa sudom, upoznavanje sa stajalištima procesnoga protivnika i sl.[44] Sud, međutim, nije dužan poticati stranku

38 Tako: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 85.

39 Prema engleskom pravnom piscu *Galliganu*, autoritativni pravni standardi rezultat su "ustavu sukladnih postupaka, priznati su kao takvi a odluka na njima utemeljena smatra se pravilnom i legitimnom".: *D.J. Galligan,* Due Process and Fair Procedures, str. 25, prema: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), bilj. 78 na str. 85.

40 Riječ je ne samo o *faktičnim* već i o *pravnim* nejednakostima. Okrivljenik nije samo stranka nego i izvor saznanja o činjenicama koje se utvrđuju u kaznenom postupku: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 85, bilj. 79.

41 O sadržajnim elementima "pravičnog postupka" vidjeti: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 85.

42 O općim elementima pojma "pravičnog postupka" opširnije vidjeti: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 86-94. Posebna jamstva okrivljenikove obrane sadržana su u odredbi čl. 6, st. 3 EKLJP. Zakon o kaznenom postupku, ali i drugi hrvatski postupovni propisi, vrlo određeno propisuju posebna jamstva okrivljenikove obrane u kaznenom postupku. Vidjeti: čl. 4, 97 st. 4, 174 st. 4, 177 st. 5, 225 st. 2, 320 st.1 i 2, čl. 225 st. 2, 286 st. 3, čl. 5, 62, 66 st. 1, 177 st. 4, 177 st. 5, 213 st. 2, 225 st. 2, 320 st. 4, te neke druge.

43 Ustav RH u čl. 29 st. 1 propisuje da "svatko tko je osumnjičen ili optužen zbog kaznenog djela ima pravo: ... da mu se sudi u njegovoj nazočnosti, ukoliko je dostupan sudu". Iznimno se kazneni postupak može provesti i bez okrivljenikove nazočnosti ako mu je pružena *mogućnost* sudjelovanja na glavnoj raspravi, ali je on tu mogućnost "svojevoljno zabacio, učinivši se nedostupnim sudu".: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), bilj. 84 na str. 87.

44 U cilju potpune i uspješne jezične komunikacije sa sudom, okrivljeniku se mora omogućiti *uvid u spis predmeta*: presuda ESLJP u slučaju *Lamy c/a Belgije* od 30. svibnja 1989., Serija A 151.: prema: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), bilj. 92 na str. 93.

na njezinu aktivnu djelatnost u kaznenom postupku, osim pouke o pravima koja joj prema zakonu pripadaju i o posljedicama propuštanja radnje ako bi ta osoba iz neznanja propustila neku radnju ili se zbog toga ne bi koristila svojim pravima (čl. 13. ZKP).

Načelo *jednakosti oružja* znači da svaka stranka u kaznenom postupku ima pravo poduzimati sve radnje koje može poduzimati i njezin protivnik, čime se onemogućava "neopravdana diskriminacija između stranaka".[45] *Krapac* smatra da se taj zahtjev u hrvatskom kaznenom postupovnom pravu potpuno adekvatno ne bi mogao označiti izrazom "jednakost oružja" između stranaka, zbog nejednakih njihovih procesnih uloga. Bilo bi ispravnije pod njime razumjeti samo "načelnu zabranu promjene položaja jedne od stranaka u kaznenom postupku koja promjena ne bi bila opravdana razlikama u njihovu procesnom položaju".[46] Ovo načelo strankama daje prije svega pravo *predlaganja, pribavljanja i izvođenja* dokaza u svoju korist. Treba, međutim, kazati da o dokaznim prijedlozima stranaka sud odlučuje u skladu s interesom racionalnoga i ekonomičnog postupanja u kaznenom postupku (čl. 297., st. 2), što znači da te prijedloge može i odbiti.

Sastavni element "pravičnog postupka" je i zahtjev da se sudske odluke ne smiju temeljiti na *nezakonitim* dokazima.[47] To je poseban oblik zaštite temeljnih prava okrivljenika u kaznenom postupku. Sam Ustav RH u čl. 29 st. 3 propisuje da se "dokazi pribavljeni na nezakonit način ne mogu uporabiti u sudskom postupku". Na nedopustivo korištenje nezakonitih dokaza, uz ostalo, upozoreno je i u više presuda ESLJP. Tako je Sud svojom presudom od 6. prosinca 1988.,[48] u slučaju *Barberà, Messegué i Jabardo c/a Španjolske*, ustanovio da su španjolska represivna tijela i sud u ovom slučaju tužiteljima "namjestili kratak postupak", uporabivši za osudu "nezakonito pribavljene dokaze" te da su time povrijedili odredbu čl. 6 st. 1 EKLJP. Naime, španjolski je sud proglasio trojicu počinitelja krivima za teroristički delikt (otmica sa smrtnom posljedicom), premda su se oni branili da im je policija priznanja iznudila mučenjem u stadiju izvida, da je predmet ustupljen na nadležnost drugom sudu, uz njihovo prebacivanje iz Barcelone u Madrid noć prije glavne rasprave, da su se događale iznenadne promjene u sastavu sudskoga vijeća, da je u pitanju bila kratkoća i površnost glavne rasprave (koja je trajala svega jedan dan), posebice da je pročitan iskaz nedostupnoga "krunskog svjedoka", koji je prethodno bio nepropisano ispitan. Zbog tih propusta ESLJP je zaključio da je španjolski sud time povrijedio navedenu konvencijsku normu na štetu tužitelja.[49]

Uspješna finalizacija *pravičnog* postupka jest donošenje *obrazložene* sudske odluke.[50] Valjanim obrazloženjem sudskih odluka postiže se: višestruko jam-

45 *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 88.

46 O tome posebice: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 88–89.

47 O iznimci od te zabrane u korist okrivljenika (načelo *quod in favorem alicuius constitutum est, non potest in perniciam eius retorquere*) vidjeti: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), bilj. 87 na str. 90.

48 Presuda od 6. XII 1988., Serija A, 146.

49 Odluka opširnije citirana u: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 90.

50 Zakon o kaznenom postupku u više svojih odredaba propisuje dužnost tijela kaznenog postupka, posebice suda, da obrazlože svoje odluke: čl. 103 st. 2, 174 st. 1, 182 st. 1, 213 st. 1, 280, 297 st. 5, 359 st. 6–10, 391.

stvo *pravičnog postupanja*; kakvoća odluke;[51] stvaranje informacijske osnovice za odluku;[52] potvrda časti i dostojanstva subjekta o čijim pravima se odlučuje".[53] S tim u svezi vrlo je značajna i odluka ESLJP donesena u slučaju *Hadjianastassiou c/a Grčke*.[54] U tom je predmetu grčki prizivni vojni sud osudio vojnog inženjera zbog kaznenog djela neovlaštenog otkrivanja vojne tajne. Obrazloženje donesene presude predsjednik sudskoga vijeća iznio je vrlo sažeto, iznoseći pritom razloge koji ne proizlaze iz raspravnoga zapisnika. Optuženiku je, osim toga, ostavljen toliko kratak rok za pravni lijek protiv te presude da je on za stvarne razloge svoje osude saznao tek nakon isteka tog roka. Zbog tih propusta ESLJP je presudio da navedeno postupanje predsjednika vijeća vojnoga suda krši obvezu nacionalnih sudova prema čl. 6, st. 1 EKLJP da "dostatnom jasnoćom izlože razloge svoje odluke, što je neizostavna pretpostavka uspješnoga korištenja optuženikova prava na pravni lijek".[55]

2.2.5. Primjena prava na pravični postupak u žalbenom postupku

Pravo na pravični postupak pred kaznenim sudom (*right to a fair trial*),[56] koje čini temeljni sadržaj članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (Konvencija), primjenljivo je i u žalbenom postupku iako ta konvencijska odredba ne jamči pravo na žalbu kao sastavnicu toga prava, uz ostalo i zbog toga što pravo na djelotvoran pravni lijek proistječe iz zajamčenoga prava na pravično suđenje.[57] Naime, u državama u kojima domaći zakon predviđa žalbu protiv osude ili kazne, bilo zbog činjeničnih ili pravnih nedostataka, žalbeni se postupak mora tretirati kao produžetak sudskog postupka (*an extension of the trial process*) te sukladno tome podlijegati uvjetima vođenja tog postupka koje sadrži odredba članka 6, stavka 1 Konvencije.[58] Takvo stajalište Europski sud za ljudska prava (Sud) izrazio je u slučaju *Delcourt v. Belgium*.[59] U toj presudi Sud je zauzeo stajalište da "kaznena osuđujuća presuda nije stvarno *utvrđena* sve dok oslobađajuća ili osuđujuća odluka ne postane konačna. Kazneni postupci čine cjelinu i moraju, na uobičajeni način, okončati u izvršnoj odluci… Točno je da Konvencija ne prisiljava ugovorne države da uspostave apelacijske ili kasacijske sudove. Ipak, od države koja uspostavi takve

51 Sama obveza obrazlaganja presude potiče sud da bolje utvrdi činjenično stanje i ispravnije primijeni pravnu normu, čime se strankama daju veći izgledi na "pravično postupanje".

52 Na osnovi te *informacijske osnovice* stranke stječu mogućnost potpunije kritičke analize donesene odluke te time uspješnije njezino pobijanje pravnim lijekovima.

53 O tome: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 90–91; *D.J. Galligan,* Due Process and Fair Procedures, str. 431 i sl.

54 *P*resuda od 26.VI 1992., Serija A, 252.

55 Prema: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 91.

56 Zbog poteškoća u adekvatnom prevođenju sintagme *pošten postupak,* uobičajeno je da se u većini strane pravne literature koristi engleski izraz *fair*.

57 O načelu *pravičnog postupka* pred kaznenim sudom vidjeti: *D. Krapac,* Kazneno procesno pravo (2000.), str. 83–94; *A. Uzelac*, Hrvatsko procesno pravo... , str. 1005–1030; *S. Rodin*, Ustavnopravni aspekti... , str. 85 i sl.

58 O tome: *Ben Emmerson – Andrew Ashworth*: Human Rights and Criminal Justice, First Edition, London, Sweet § Maxwell, 2001., str. 515 (u nastavku rada: *B. Emmerson – A. Ashwoth*, Human Rights and Criminal Justice...).

59 (1979-80) 1 E.H.R.R. 335 at para. 25. Vidjeti i druge odluke navedene u bilj. 727 kod *P. van Dijk – G.J.H. van Hoof*, Teorija i praksa EKLJP, str. 396.

sudove traži se da osigura da osobe podložne zakonu uživaju pred tim sudovima osnovna prava zajamčena u članku 6." Žalbeni postupak nije, dakle, zasebni, odvojeni postupak već nastavak glavnog kaznenog postupka, jer se konačna odluka o predmetnoj kaznenoj stvari može donijeti tek okončanjem i te faze postupka. Naime, u kaznenim predmetima optužena osoba "ne nestaje sa scene" u slučaju podnošenja žalbe protiv presude suda prvoga stupnja. Ona je, itekako, zainteresirana za ishod i tog postupka, budući da se presuda žalbenog suda može na različite načine odraziti na njezin pravni položaj. Tako, ona gubi položaj (nepravomoćno) osuđene osobe kada se, npr., odluka vrati sudu prvoga stupnja na ponovno suđenje. Ili zbog ukidanja oslobađajuće presude, oslobođena osoba ponovno dobija status optužene osobe. Najizravniji utjecaj na pravni položaj optuženika ima odluka žalbenog suda kojom se odbija kao neosnovana žalba žalitelja i potvrđuje oslobađajuća presuda ili osuđujuća presuda.[60] Odluke žalbenog suda time postaju odlučujućima za optuženika. Zato Sud i zaključuje da bi bilo teško zamisliti da ti žalbeni postupci ne budu u okviru članka 6, stavka 1. Konvencije. U svakom demokratskom društvu, u okviru značenja primjene Konvencije, pravo na pravični postupak zauzima istaknuto mjesto pa restriktivno tumačenje odredbe članka 6, koje se ne bi protezalo i na žalbeni postupak, ne bi odgovaralo cilju i svrsi te odredbe.

U istoj presudi Sud je posebno naglasio da se članak 6 stavka 1 mora primjenjivati i u žalbenom postupku kao produžetku jedinstvenoga kaznenog postupka, koji ne završava sve do pravomoćnog presuđenja kaznene stvari. Međutim, način na koji se pravo na pravični postupak primjenjuje u žalbenom postupku mora ovisiti o posebnostima tog postupka. Pitanje osiguranja (uvjeta) pravednosti suđenja, odnosno pitanje primjene prava na pravični postupak nije nužno isto u žalbenom postupku kao i u postupku pred sudom prvog stupnja. U slučaju *Monnell and Morris v. United Kingdom,*[61] Sud je jasno istaknuo da način primjene članka 6 u žalbenom postupku ovisi od posebnih značajki tog postupka koje su propisane domaćim zakonima, prvenstveno u pogledu posebne uloge i cilja koje ostvaruju žalbeni sudovi. Prije utvrđenja pravilne (zadovoljavajuće) primjene uvjeta iz članka 6, Sud je izrekao mišljenje da je potrebno razmotriti: (1) značenje žalbenog postupka u kontekstu kaznenih postupaka kao cjeline, (2) opseg ovlaštenja žalbenog suda te (3) način na koji su interesi žalitelja prezentirani i zaštićeni u praksi.[62] Iz navedenog treba zaključiti da primjenu (jamstvo) odredbe članka 6 Konvencije treba prilagoditi posebnostima žalbenog postupka, posebice onda kada se žalba podnosi zbog povrede zakona. Naprimjer, tamo gdje je žalbeni sud pozvan da ispita činjeničnu osnovicu presude, uvjeti pravednosti trebali bi biti podjednaki uvjetima koji se traže za kazneni postupak pred sudom prve instancije. Takvo stajalište Sud je zauzeo u slučaju *Ekbatani v. Sweden*.[63]

60 O tome opširnije vidjeti presudu ESLJP u slučaju *Delcourt v. Belgium*: (1979-80) 1 E.H.R.R. 335 at para. 25.

61 (1988) 10 E.H.R.R. 205.

62 O tome posebice: *B. Emmerson – A. Ashworth,* Human Rights and Criminal Justice, str. 517.

63 (1991) 13 E.H.R.R. 504.

2.3. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.)

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (MPGPP),[64] u članku 14 stavku 5 propisuje da svaka osoba, proglašena krivom za kazneno djelo ima pravo zatražiti da viši sud ispita izreku o krivnji i osudu na kaznu, sukladno zakonu. Iz dikcije navedene norme proizlazi da taj međunarodni dokument sadrži odredbu o pravu na žalbu protiv *pravnih* i *činjeničnih* pogrešaka u donesenim odlukama. Slično kao i Konvencija, i Pakt sadrži prava koja se njime štite, tijela koja provode tu zaštitu te sam postupak zaštite.

Odbor UN za prava čovjeka raspravljao je i utvrdio u više svojih odluka povredu prava na žalbu u kaznenim stvarima, zajamčenoga u navedenomu čl. 14, st. 5, MPGPP. Posebno značajna odluka donesena je u predmetu *Ceasrio Gómez Vázguez v. Španjolska.* Podnositelj žalbe *Ceasrio Gómez Vázguez*, španjolski državljanin, rođen 1966. godine, po zanimanju nastavnik tjelesnog odgoja, u podnesenoj žalbi Odboru UN za prava čovjeka (Odbor) ustvrdio je da je žrtva povrede odredbe članka 14, stavka 5 MPGPP i pred tim je odborom zatražio pravnu zaštitu. Podnositelja je, naime, 22. veljače 1992. osudio na 12 godina zatvora Pokrajinski sud (*Audiencia Provincial)* Toleda u Španjolskoj zbog kaznenog djela pokušaja ubojstva (*asesinato en grado de frustración*) Antonija Rodrigueza Cottina. Vrhovni sud te države odbio je njegovu žalbu 9. studenoga 1993.

Podnositeljeva žalba Odboru odnosila se prvenstveno na uskraćivanje prava na djelotvorno preispitivanje njegove osude i kazne. U žalbi je posebice naveo da Zakon o kaznenom postupku Španjolske (*Ley de Enjuiciaimento Criminal*), protivno odredbi čl. 14, st. 5 MPGPP, predviđa samo ograničeno preispitivanje osude i kazne za najteža kaznena djela, kakvo je i njegovo, u pravilu samo u pravnim pitanjima, za razliku od osuda za lakša kaznena djela koja se mogu preispitivati pred pokrajinskim sudom (*Audiencia Provincial*) i u pogledu činjeničnih utvrđenja. Upravo zbog toga tvrdi da je kazneni postupak protiv njega vođen protivno čl. 26. MPGPP, a potom i donesena presuda o osudi i kazni kojom je oštećen zbog nemogućnosti da traži njezino potpuno preispitivanje u pogledu i pravnih i činjeničnih utvrđenja, koje pravo je zajamčeno čl. 14, st. 5 MPGPP.

Država stranka u postupku pred Odborom, Španjolska, putem svojega zastupnika pobijala je dopustivost i osnovanost podnesene žalbe, uz ostalo i zbog toga što je podnositelj mogao u konkretnom slučaju podnijeti žalbu i Ustavnom sudu Španjolske. Također je navela da MPGPP ne zahtijeva da pravni lijek revizije mora biti označen kao pravni lijek žalbe i da španjolski kaznenoprocesni pravni lijekovi potpuno zadovoljavaju zahtjeve preispitivanja na drugoj instanciji, iako je potvrdio da oni ne omogućavaju reviziju činjeničnoga stanja u presudi, osim u iznimno rijetkim slučajevima koji su posebno određeni u zakonu.

64 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i uz njega Fakultativni protokol usvojila je Opća skupština UN 16 XII 1966., a stupio je na snagu 23.III 1976. Bivša SFRJ ratificirala je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima zakonom od 30. I 1971. (Službeni list SFRJ, br. 7/71). Republika Hrvatska preuzela je sve obveze iz Pakta notom glavnom tajniku UN od 8. X 1992., s retroaktivnim prihvaćanjem obveza od 6. X 1991.

Odlučujući o podnesenoj žalbi, odnosno o tome je li *Ceasrio Gómez Vázguez* bio žrtva kršenja odredbe čl. 14, st. 5 MPGPP budući da je tvrdio da mu nije bila omogućena potpuna revizija njegove osude i kazne, Odbor UN za prava čovjeka, nakon što je prihvatio žalbu, pozivajući se na svoje prijašnje odluke da domaći pravni lijekovi moraju biti učinkoviti i korisni, te nakon što je utvrdio da je Ustavni sud Španjolske odbijao slične žalbe u drugim takvim slučajevima, zaključio je da svaki pravni lijek, neovisno o tome kako se zove, mora sadržavati sve mogućnosti preispitivanja koja jamči čl. 14, st. 5 MPGPP, da država stranka nije opovrgla podnositeljeve tvrdnje da mu nije omogućeno potpuno preispitivanje osude i kazne, što je suprotno odredbi čl. 14, st. 5 MPGPP, te da je podnositelj žalbe *Ceasrio Gómez Vázguez* u konkretnom slučaju bio žrtva povrede navedene odredbe MPGPP.[65]

3. ZAKLJUČAK

Zaključno se može ustvrditi da ustavi Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske, dijelom izravno a dijelom neizravno, propisuju i jamče zaštitu svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako pred ustavnim sudovima tako i pred drugim sudbenim tijelima vlasti. Ta se zaštita posebno odnosi na temeljna ljudska prava, kao što su pravo na život, pravo na ličnu slobodu i sigurnost, pravo na imovinu, pravo na obrazovanje, pravo na slobodu kretanja i slobodu izražavanja, te druga važna prava. Među ta prava spada i pravo na pravični kazneni postupak, te s tim u vezi i pravo na žalbu protiv nepravilnih i nezakonitih sudskih presuda, kojima se, također, pruža ustavnopravna i zakonska zaštita. Ustavi i zakoni navedenih država zapravo su preuzeli tu obvezu iz prihvaćenih međunarodnih dokumenata i tu zaštitu normativno uredili u odgovarajućim pravim aktima.

65 Odluka u predmetu *Cesario Gómez Vázguez v. Španjolska*, Communication No 701/1996, U.N. Doc. CCPR/C/69/D/701/1996 od 11. kolovoza 2000., objavljena je na Internet adresi: www1. umn.edu/ humanrts/hrcommittee/hrc-page.html.

Dr. sc. Goran Marković, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu

KONTROVERZE O OBLIKU DRŽAVNOG UREĐENJA BOSNE I HERCEGOVINE

Rezime

Ustav Bosne i Hercegovine ne određuje izričito njen oblik državnog uređenja. U teoriji postoje različita shvatanja – da je Bosna i Hercegovina konfederacija, unija, federacija ili unitarna država. Autor postavlja hipotezu da je Bosna i Hercegovina federalno uređena država, nastoji je dokazati analizom ustavnih normi o podjeli nadležnosti, organizaciji državne vlasti i ustavnopravnom položaju entiteta, te polemiše sa shvatanjima autora koji zastupaju drugačije hipoteze. U radu se ukazuje i na kontroverze bosanskohercegovačkog federalizma koje proističu iz potrebe da se pronađu odgovarajuća ustavnopravna rješenja za jedno segmentirano društvo, zbog čega paritetna zastupljenost konstitutivnih naroda i njihovo pravo veta, kao obilježja političkog režima, stavljaju u drugi plan konzistentnost ustavnopravnog normiranja federalnog uređenja.

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, entiteti, federacija, konfederacija, unitarna država, oblik državnog uređenja, ustav*

Pokušaji da se stvori stabilan ustavni sistem Bosne i Hercegovine se suočavaju sa tri ključne dileme: da li Bosna i Hercegovina treba da postoji kao država; kakav treba da bude njen oblik državnog uređenja; kakav treba da bude njen oblik političkog režima. Dominantne domaće političke snage – nacionalne političke elite – daju različite odgovore na ova tri pitanja, što značajno otežava postizanje konsenzusa o poželjnom i mogućem modelu ustavnog sistema.

1. DILEME O OPSTANKU DRŽAVE

Prvo pitanje, koje se odnosi na postojanje Bosne i Hercegovine kao države, može izgledati suvišno, imajući u vidu odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma i njen međunarodnopravni subjektivitet. Drugačije je ako se analiziraju stavovi pojedinih političkih elita, koje, doduše, ne mogu dovesti u pitanje opstanak države, ali mogu zaoštriti političku krizu i otežati postizanje kompromisnih rješenja o ustavnom uređenju. Postojanje države Bosne i Hercegovine povremeno i pod određenim uslovima dovodi u pitanje samo srpska politička elita, koja smatra da Bosna i Hercegovina može funkcionisati kao država sastavljena od dva ravnopravna entiteta, pri čemu jedan od njih, Republika Srpska, mora sačuvati ustavnopravni položaj, utvrđen Dejtonskim mirovnim sporazumom.[1] Ukoliko bi bio postignut

1 "Dejtonsko uređenje BiH, kao dvoentitetske države, Srpska demokratska stranka smatra garancijom opstanka Republike Srpske i neprihvatljivo je svako drugačije teritorijalno preuređenje BiH." (*Program Srpske demokratske stranke*, Internet prezentacija SDS-a, http://www.sdsrs.com/sajt/dokumenti/Program_SDS.pdf, preuzeto 01. 12. 2010.). "Za PDP Republika Srpska je

sporazum, ova politička elita bi bila spremna na razdruživanje entiteta.[2] Na tragu problematizovanja opstanka države Bosne i Hercegovine je ideja o referendumu o državnopravnom statusu Republike Srpske, koji se zagovara samo u slučaju promjene ustavnopravnog položaja Republike Srpske u Bosni i Hercegovini, odnosno nametanja ustavnih rješenja mimo volje srpske političke elite.[3]

Hrvatska politička elita ne dovodi javno u pitanje opstanak države Bosne i Hercegovine. Ona insistira samo na tome da hrvatski narod nije ravnopravan sa druga dva konstitutivna naroda, i to po dva osnova. Jedan je nepostojanje hrvatske federalne jedinice, odnosno entiteta, čime se hrvatski narod nalazi u neravnopravnom položaju ne samo prema srpskom narodu, koji dominira u Republici Srpskoj, već i prema bošnjačkom narodu, koji, uprkos proklamovane konsocijacijske diobe vlasti, dominira u Federaciji Bosne i Hercegovine.[4] Drugi osnov neravnopravnosti hrvatskog naroda je institucionalni sistem Bosne i Hercegovine, koji je uređen tako da onemogućava efikasnu zaštitu hrvatskih nacionalnih interesa, pogotovo zato što Hrvati, kao najmalobrojniji konstitutivni narod, ne mogu koristiti pojedine mehanizme odlučivanja, kao što je entitetsko glasanje.

Stoga hrvatska politička elita ne zagovara disoluciju Bosne i Hercegovine, ako ni zbog čega drugog, onda zbog činjenice da tim političkim činom ne bi mogla ostvariti svoje ciljeve, pošto, za razliku od srpske političke elite, ne postoji entitet kojim bi dominirala i koji bi uslovno, imajući u vidu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, nosio prefiks „hrvatski“. Ona se zalaže za političko-teritorijalno preuređenje Bosne i Hercegovine, kojim bi bio napušten model asimetričnog federalizma po principu „dva entiteta i tri konstitutivna naroda“ i obrazovane najmanje tri federalne jedinice, prvenstveno na etničkom kriteriju.[5] Time bi konačno bio obrazovan „hrvatski“ entitet, odnosno federalna jedinica u kojoj bi Hrvati činili većinu stanovništva, pa bi hrvatska politička elita, na osnovu kombinacije elemenata većinske i konsocijativne demokratije, mogla odlučujuće uticati na formulisanje i sprovođenje politike.

---

u ovom istorijskom trenutku i s obzirom na kontekst aktuelnih međunarodnih političkih odnosa i potencijalnih kretanja u regionu i Evropi, jedno od optimalnih rješenja srpskog nacionalnog pitanja u BiH.“ (*Program Partije demokratskog progresa*, Internet prezentacija PDP-a, http://www.pdpinfo.net/sadrzaj.php?id=141, preuzeto 01. 12. 2010.)

2 “Ukoliko se stvore uslovi Srpska demokratska stranka je spremna da u procesu političkog dogovaranja ostvari sporazum sa političkim predstavnicima iz Federacije BiH o mirnom razdruživanju i osamostaljenju oba entiteta.“ (*Program SDS-a*, *nav. djelo*, str. 10)

3 *Programska orijentacija PDP-a za period 2007.–2010. godina*, Internet prezentacija PDP-a, http://www.pdpinfo.net/sadrzaj.php?id=141, preuzeto 01. 12. 2010.; *Osnove programske platforme za period 2006.–2010. godina*, Internet prezentacija SNSD-a, http://www.snsd.org/dnn/Portals/0/Dokumenti/program.pdf, preuzeto 01. 12. 2010.

4 *Platforma za novi ustav BiH*, Internet prezentacija HDZ 1990, http://hdz1990.org/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=39, preuzeto 01. 12. 2010.

5 “Zbog toga se zalažemo da se BiH organizira kao federalna država unutar koje bi se federalne jedinice formirale temeljem etničkog ali i ostalih važnih kriterija kao što su zemljopisni, gospodarski, prometni povijesni itd.“ (*Platforma za novi ustav BiH*, *nav. djelo*). Slično u *Program Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine*, Internet prezentacija HDZBiH, http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/hdz-bih.html, preuzeto 01. 12. 2010.)

Bošnjačka politička elita ne dovodi u pitanje opstanak države Bosne i Hercegovine, ali se zalaže za radikalnu reviziju njenog ustavnog sistema i, u tom kontekstu, oblika državnog uređenja i političkog režima. Ona se zalaže za unitarno državno uređenje i klasični liberalno-demokratski politički režim, zasnovan na principu "jedan čovjek – jedan glas", što je neprihvatljivo za druge dvije nacionalne političke elite, pa insistiranje na ovim principima ne može predstavljati osnov uspostavljanja stabilnog ustavnog sistema u Bosni i Hercegovini. Većinska demokratija i unitarno državno uređenje objektivno stvaraju institucionalne pretpostavke za donošenje odluka preglasavanjem, stalnom ili povremenom prevlašću jedne nacionalne političke elite, koju bi ostvarivala samostalno ili u koaliciji sa jednom od preostale dvije nacionalne političke elite.

2. BOSNA I HERCEGOVINA – FEDERALNA DRŽAVA?

Jedno od temeljnih pitanja koje nije važno samo za teoriju ustavnog prava već i za političke elite koje učestvuju u pregovorima o ustavnim reformama, jeste kakav je oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Postoje tri mišljenja o ovom pitanju. Prema jednom, Bosna i Hercegovina je federalna država, prema drugom, ona je federalno-konfederalna država (ili čak konfederacija), dok je, prema trećem, usamljenom mišljenju koje zastupa najmanji broj autora, unitarna država.

Određenje oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine se vrši analizom tri segmenta ustavne materije: podjele nadležnosti između države i entiteta, organizacije državne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine i odnosa države i entiteta. Praktičan značaj rješenja ovog pitanja je u određivanju sadržaja ustavne reforme – ako Bosna i Hercegovina jeste i treba da ostane federalna država, ustavne reforme moraju imati specifičan sadržaj, različit od onog ako se postojeće ili poželjno državno uređenje određuje kao federalno-konfederalno ili unitarno.

Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine se vremenski i prema sadržaju ustavne materije mora posmatrati razvojno – prvo treba uzeti u obzir tekst Ustava Bosne i Hercegovine, a zatim brojne izmjene ustavne materije, vršene u poslijedejtonskom periodu na razne načine – odlukama Visokog predstavnika, sporazumima entiteta o prenosu nadležnosti na državu i zakonima Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ovim revizijama Ustava, kojima se nije mijenjao njegov prvobitni tekst, ali jeste sadržaj ustavne materije, reformisan je bosansko-hercegovački federalizam i izvršena evolucija Bosne i Hercegovine od minimalne ili defektne ka modernoj federalnoj državi. Federalno uređenje Bosne i Hercegovine je evoluiralo u dva pravca – proširivan je obim nadležnosti državnih institucija i upotpunjavan je njen institucionalni sistem.

2.1. Postoje li konfederalni elementi u ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine?

Neki autori smatraju da je ustavno uređenje Bosne i Hercegovine zasnovano na brojnim konfederalnim elementima, koji proističu iz načina nastanka države, obima njenih nadležnosti, sastava i načina odlučivanja njenih institucija. Kad je

riječ o načinu nastanka Bosne i Hercegovine, smatra se da je ona konfederacija zato što je nastala mirovnim sporazumom kao aktom međunarodnog prava i zato što je njen ustav dio međunarodnopravnog akta.[6]

Ne čini se da je ova argumentacija osnovana. Nije sporno da je Ustav Bosne i Hercegovine dio jednog akta međunarodnog prava. *Samo* u tom smislu o njemu se može govoriti kao o aktu međunarodnog prava. Ipak, Ustav Bosne i Hercegovine ima specifičnu prirodu. Iako je usvojen kao dio akta međunarodnog prava, on je, ostajući dio mirovnog sporazuma, postao akt domaćeg, ustavnog prava. U tom smislu se može govoriti o njegovom dualnom karakteru – kao akta međunarodnog i unutrašnjeg prava. Čim je stupio na snagu, Ustav Bosne i Hercegovine je postao osnovni i najviši pravni akt novog ustavnopravnog sistema države. On se ne mijenja po postupku po kome se mijenjaju akti međunarodnog prava, već odlukom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, po postupku koji je uobičajen za promjenu ustava kao najvišeg pravnog akta jedne države.

Bosna i Hercegovina se ne može smatrati konfederacijom prema načinu nastanka iz još nekoliko razloga. Prvi je da nju svojim sporazumom nisu stvorili entiteti iz kojih se sastoji, već susjedne države Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija, te Republika Bosna i Hercegovina, kojoj je bio priznat međunarodnopravni subjektivitet, ali koja, prema mjerilima unutrašnjeg prava, nije postojala kao država u periodu od 1992. do 1995. godine, jer nije vršila suverenu vlast na cijeloj teritoriji i nad cjelokupnim stanovništvom, čiji najveći dio nije smatrao legalnim i legitimnim njene državne organe.

Čak i da su Bosnu i Hercegovinu u Dejtonu stvorili entiteti svojim sporazumom kao aktom međunarodnog prava, ona opet ne bi bila konfederacija po načinu svog nastanka, jer za pravnu kvalifikaciju oblika državnog uređenja nije važno samo to kojim pravnim aktom je stvorena, već i kakva je sadržina tog akta. Ustavom Bosne i Hercegovine se ustanovljava njegova supremacija nad ustavima entiteta, dok suverenu vlast vrše samo institucije Bosne i Hercegovine a ne i institucije entiteta, pa je očigledno da potpisnici mirovnog sporazuma nisu imali namjeru da stvore konfederaciju već državu.

6 „Prvo, Ustav je akt međunarodnog prava i sastavni dio ustavnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu.“ (Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2002., str. 304) “‘Ustav’ je *de facto* donesen na mirovnim pregovorima i formalno predstavlja dio internacionalnog sporazuma ‘Dayton Peace Agreement’.“ (Edin Šarčević, *Dejtonski ustav*, Fondacija „Konrad Adenauer“ u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009., str. 57) „Naime, u malobrojnim radovima koji obrađuju ovu problematiku, ističe se da bi, s obzirom na način nastanka Bosne i Hercegovine, tj. način donošenja njenog ustava, moglo da se radi o jednom specifičnom ugovoru, tj. savezu država – konfederaciji ili uniji (...)“ (Snežana Savić, *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000., str. 19)

Sastav i način odlučivanja institucija Bosne i Hercegovine takođe navode pojedine autore na zaključak da je ona konfederacija ili realna unija.[7] Ovaj stav se argumentuje paritetnim sastavom najvažnijih državnih institucija i širokom primjenom veta[8] i konsenzusa u procesu odlučivanja.[9] Za Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine se kaže da nije savezni organ, zato što su njene nadležnosti vrlo skromne, znatno ispod standarda prisutnih u federalnim državama.[10] Prvobitni sastav Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, koji su činila samo tri ministarstva, dovodio je u sumnju njegov karakter kao državne institucije, imajući u vidu njegove vrlo ograničene nadležnosti. Odsustvo sudske vlasti na nivou Bosne i Hercegovine je navelo mnoge autore da zauzmu stav o Bosni i Hercegovini kao konfederaciji, budući da ona, prema svom ustavu, nije vršila sve tri funkcije državne vlasti.

Vrijedi analizirati ove tvrdnje. Paritetan sastav državnih institucija nije dokaz za tvrdnju da je Bosna i Hercegovina konfederacija. Prije svega, u brojnim federacijama su pojedini organi bili sastavljeni na paritetnom principu. To je redovno slučaj sa gornjim, tzv. federalnim, domom federalnog zakonodavnog tijela,[11] uz

7 „Iako ustavom nije određen oblik državne zajednice BiH, iz analize pojedinih odredaba ustava, neosporno je, da se radi o složenoj državi – sui generis – uniji sastavljenoj od dvije države, Republike Srpske i Federacije BiH. Isto tako, iako u ustavnim odredbama nije izričito zapisano da su entiteti države, iz njih proizilazi da su oni kao subjekti unije države sa ograničenim suverenitetom, te kao takvi samostalno uređuju organizaciju vlasti sa svim funkcijama i ovlaštenjima koja su izraz suverenosti.“ (Petar Kunić, *Opšti pogled na Dejtonski ustav*, u Morait – Kunić – Mirjanić, *Pravni aspekti Dejtonskog sporazuma*, EKOM, Banja Luka, 1996., str. 8-9). „Iz potpunog uvida u nadležnosti entiteta i Bosne i Hercegovine jasno se vidi da je Bosna i Hercegovina slojevita država i da, s obzirom na sastav i kompetencije, može biti konfederacija ili realna unija ili, naprosto, državna zajednica, zajednica država, savez država, a nikako prosta, jedinstvena, unitarna država.“ (Rajko Kuzmanović, „Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta i Bosne i Hercegovine“, u *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka, 2000., str. 28). „Iako je Bosna i Hercegovina po sadašnjem ustavnom uređenju jedna vrsta (realne) unije sa vrlo izraženim konfederativnim elementima (...)“ (Gašo Mijanović, „Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta“, u *Podjela nadležnosti (...)*, *nav. djelo*, str. 11). „U pravnoj teoriji koju pokrivaju predstavnici iz Republike Srpske preovladalo je shvatanje da je Bosna i Hercegovina **realna unija**, odnosno najlabavija moguća konfederacija ili savez država (...)“ (Branko Morait, „Podjela nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta“, *nav. djelo*, str. 60).

8 „Predstavnicima entiteta pripada pravo da spriječe donošenje odluka u Skupštini. Mogućnost da entitet odbije da prihvati zakonodavnu i drugu odluku, odnosno da spriječi donošenje odluke predstavlja konfederalno svojstvo, čija je funkcija zaštita vitalnih interesa naroda. Predstavnici i organi entiteta samostalno, bez mogućnosti uticaja predstavnika drugog entiteta, odlučuju kada će to pravo koristiti.“ (Željko Mirjanić, *Stvaranje prava prema Mirovnom sporazumu*, u Petar Kunić – Branko Morait – Željko Mirjanić, *Pravni aspekti Dejtonskog sporazuma*, *nav. djelo*, str. 116)

9 Snežana Savić, *Republika Srpska poslije Dejtona*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 1999., str. 21–32.

10 „Iz navedenog se jasno može vidjeti da je njena nadležnost veoma skromna i da ne obuhvata nadležnosti neophodne za život jedne države. Stoga se, u svakom slučaju, ne može govoriti o saveznom organu, što bi ona bila u slučaju federalnog oblika državnog uređenja, već o zajedničkoj instituciji, kako je uostalom određuje i sam Ustav Bosne i Hercegovine, konfederalnog oblika državnog uređenja.“ (Snežana Savić, *Republika Srpska poslije Dejtona*, *nav. djelo*, str. 29)

11 K.C. Wheare, *Federal Government,* Oxford University Press, London, 1946., str. 92; Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik – Pravni fakultet, Beograd, 2008., str. 391–392.

izuzetak nekoliko federacija u kojima su federalne jedinice nejednako predstavljene (Indija, Kanada, Njemačka, Austrija). Kad je riječ o Parlamentarnoj skupštini, paritetan sastav je Ustavom predviđen samo za Dom naroda, pa i tu su predstavljeni konstitutivni narodi a ne entiteti kao državnopravne jedinice, dok Predstavnički dom nije sastavljen po principu pariteta već proporcionalne zastupljenosti, po formuli „2:1". U nekim federacijama su i izvršni organi imali paritetan sastav. Takav je slučaj sa Predsjedništvom SFR Jugoslavije po Ustavu iz 1974. godine, koje je činio po jedan član iz svake republike i autonomne pokrajine.

Paritetan sastav pojedinih institucija je garancija ravnopravnosti i zaštite interesa subjekata federalne države.[12] Stoga je nužno da one imaju paritetan sastav. U Bosni i Hercegovini je princip pariteta primijenjen na specifičan način. Njime se ne jamči ravnopravna zastupljenost entiteta već konstitutivnih naroda. U Domu naroda Parlamentarne skupštine nisu predstavljeni entiteti kao federalne jedinice već konstitutivni narodi, što je odstupanje od federalnog načela. O paritetnoj zastupljenosti entiteta se ne može govoriti već ni stoga što su delegati birani u omjeru 2:1. Princip pariteta je primijenjen i na sastav Savjeta ministara i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, mada to nije propisano ustavnom normom već predstavlja ustavnu konvenciju. Ni tu se ne radi o paritetnoj zastupljenosti entiteta kao federalnih jedinica već konstitutivnih naroda, pošto Ustav propisuje da će od ukupnog broja Savjeta ministara najviše dvije trećine biti sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine (član V 4), dok član VI 1 Ustava predviđa da će od šest domaćih sudija četiri biti birana u Federaciji Bosne i Hercegovine a dva u Republici Srpskoj.

Nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ne navode na zaključak da se radi o konfederalnom organu. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši funkcije uobičajene za jedno federalno zakonodavno tijelo – ustavotvornu, zakonodavnu, budžetsku, međunarodnu, izbornu i političko-kontrolnu. Konfederalni organ ne vrši nijednu od ovih funkcija. On ne donosi ustav i zakone, ne bira i ne kontroliše vladu, niti donosi budžet na način na koji to čini federalni parlament. Nasuprot tome, Parlamentarna skupština donosi i mijenja Ustav Bosne i Hercegovine, donosi zakone i budžet, učestvuje u izboru Savjeta ministara i izglasava mu nepovjerenje.

Odlučivanje na principu konsenzusa, uz korišćenje prava veta, se smatra uobičajenim za konfederacije.[13] U Bosni i Hercegovini, međutim, odlučivanje konsenzusom nije karakteristično za sve institucije države, a i u onim u kojim je prisutno, ne koristi se prilikom donošenja svih odluka. To je slučaj čak i sa Domom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništvom Bosne i Hercegovine, institucijama u čijem radu je najprisutnija primjena principa konsenzusa i prava veta. Dom

12 „Jednaka zastupljenost u Senatu pruža izvjesnu sigurnost manjim državama da isključive nadležnosti federacije neće biti korištene u interesu nekolicine država." (K.C. Wheare, *nav. djelo*, str. 93)

13 „Zajednički organi koji se obrazuju u konfederaciji *odlučuju na principu konsenzusa*." (Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo – ustavne institucije*, Pravni fakultet – Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2003., str. 317) „Kod državnog saveza, saveznu vlast čine delegati koje su naimenovale vlade posebnih država, i koji glasaju po obveznim uputstvima. Njihove se odluke donose jednoglasno, i obvezuju samo vlade, a ne i narod posebnih država." (Slobodan Jovanović, *Država,* BIGZ – Jugoslavijapublik – Srpska književna zadruga, Beograd, 1990, str. 154–155)

naroda u osnovi odlučuje po istom postupku kao i Predstavnički dom, a razlika se javlja tek kad i ako delegati iz reda jednog konstitutivnog naroda stave veto, odnosno ocijene da se odlukom vrijeđa vitalni interes tog naroda. Prema članu V 2 c) i d), Predsjedništvo nastoji donijeti odluke iz svoje nadležnosti konsenzusom, a ako u tome ne uspije, donijeće ih većinom glasova, pod uslovom da član koji je ostao u manjini ne uloži veto. Međutim, postoje odluke o kojima Predsjedništvo ne odlučuje konsenzusom. Neke od njih su politički značajne – predlaganje budžeta institucija Bosne i Hercegovine i imenovanje predsjedavajućeg Savjeta ministara. Kad bi Predsjedništvo bilo konfederalni organ, ne bi moglo donositi važne političke odluke većinom glasova.

Način odlučivanja trećeg centralnog državnog organa, Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, uopšte nije uređen Ustavom. Ustavotvorac je dopustio mogućnost da zakonom bude uređen bilo koji način njegovog rada i odlučivanja. Zakonodavac se opredijelio za kompromisno rješenje – o nekim pitanjima Savjet ministara odlučuje većinom glasova, dok o drugim nastoji postići konsenzus. Ako to ne bi bilo moguće, odluka bi bila donesena kvalifikovanom većinom, koja uključuje glas najmanje po jednog (do 2007. godine po dva) člana iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosi odluke većinom glasova svojih članova, što je navelo čak i zagovornike teze o konfederalnom karakteru Bosne i Hercegovine da zaključe kako ova institucija ima federalni karakter.[14]

Način odlučivanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine stvara nedoumice o njegovom karakteru. Naime, ne postoji jedinstven stav o tome koga predstavljaju članovi Predsjedništva. Po jednom mišljenju, koje zastupa i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, oni predstavljaju građane entiteta u kome su birani, budući da su birani neposredno. Po drugom mišljenju, važan je način odlučivanja Predsjedništva, odnosno određenje subjekta čije interese štite, a to nisu građani već konstitutivni narodi. Jedno je sigurno – članovi Predsjedništva ne mogu predstavljati interese entiteta, pa zbog toga se ono ne može smatrati konfederalnim organom. Da bi članovi Predsjedništva bili predstavnici entiteta, morala bi biti ispunjena dva uslova: da ih biraju organi entiteta i da rade po njihovim instrukcijama. Čak ne bi bio dovoljan uslov da ih biraju entitetski parlamenti, jer to još uvijek ne bi značilo da postoji pravna veza između njih. Prema važećem rješenju, članovi Predsjedništva ne stoje u bilo kakvoj pravnoj vezi sa entitetima u kojima su birani, jer institucije entiteta ne mogu nametnuti članu (u Republici Srpskoj), odnosno članovima (u Federaciji Bosne i Hercegovine) Predsjedništva obavezu da se ponašaju na određeni način.

Pravo veta članova Predsjedništva takođe ne upućuje na zaključak da je ono konfederalni organ, uprkos tome što u Ustavu piše da ga oni koriste kako bi zaštitili vitalne interese entiteta. Da se ustavotvorac zadržao na toj normi, bilo bi nesumnjivo da je unio jedan konfederalni element u ustavni sistem Bosne i Hercegovine. Tvrdimo suprotno zato što se iz norme sadržane u članu V 2d može zaključiti da član Predsjedništva, ulažući veto, ne štiti interese svog entiteta već svog konstitutivnog naroda. Prvo, članovi Predsjedništva odlučuju na osnovu slobodnog

14 Snežana Savić, *Republika Srpska poslije Dejtona*, *nav. djelo*, str. 36.

mandata. Oni nemaju nikakvu formalnu obavezu da primaju i slijede uputstva o svom radu od entitetskih institucija. Drugo, veto koji ulažu nije veto zbog zaštite vitalnih interesa njihovog entiteta već konstitutivnog naroda. U Ustavu, dakako, ne piše tako, ali je iz načina odlučivanja o spornoj odluci nakon ulaganja veta to očigledno. Naime, odluka Predsjedništva koju ospore njegovi članovi iz Federacije Bosne i Hercegovine se ne prosljeđuje nekoj instituciji ovog entiteta, što bi bilo logično, jer samo entitetske institucije mogu reći šta je vitalni interes entiteta, nego se prosljeđuje dijelu jedne institucije – Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. O spornoj odluci će konačnu riječ reći bošnjački ili hrvatski delegati u ovom domu. Ustav dopušta političkim predstavnicima samo jednog naroda da odluče o tome šta je interes entiteta. Kako stanovništvo entiteta, u političkom smislu, čine, s jedne strane, svi građani, nezavisno od eventualne nacionalne pripadnosti, i, s druge strane, Srbi, Hrvati, Bošnjaci i „Ostali", vitalni interes entiteta mogu da utvrde samo politički predstavnici svih njih, a ne politički predstavnici samo jednog društvenog segmenta. Čim se monopol definisanja vitalnih entitetskih interesa prizna samo jednom društvenom segmentu, postaje jasno da je interes entiteta poistovijećen sa interesom jednog konstitutivnog naroda.

Na prvi pogled izgleda da ovaj problem ne postoji u Republici Srpskoj, jer o spornoj odluci Predsjedništva, na koju veto uloži član Predsjedništva iz ovog entiteta, odlučuje Narodna skupština Republike Srpske, koja predstavlja sve građane. Strogo formalno posmatrano, zaista se čini kao da Narodna skupština Republike Srpske ovom prilikom štiti vitalni interes entiteta. Ona to, u stvarnosti, čini samo tako što većina njenih poslanika prvo poistovijeti vitalni interes ovog entiteta sa vitalnim interesom većinskog konstitutivnog naroda. Budući da je društvo u Republici Srpskoj, kao i u cijeloj Bosni i Hercegovini, segmentirano po etničkom osnovu, poslanici u Narodnoj skupštini formalno predstavljaju građane, ali u stvarnosti se trude da steknu i legitimišu svoju političku moć tako što se predstavljaju kao zastupnici etničkih interesa. Budući da se u Narodnoj skupštini nalaze i predstavnici bošnjačkih, a eventualno i hrvatskih, političkih stranaka, a ne postoji formalna obaveza da se predstavnici tri naroda u Narodnoj skupštini dogovore o vitalnom entitetskom interesu, vjerovatno će poslanici iz reda srpske političke elite odrediti vitalni interes svog entiteta, čime bi on faktički bio izjednačen sa vitalnim nacionalnim interesom jednog konstitutivnog naroda.

Entitetsko glasanje primijenjeno u Parlamentarnoj skupštini, pogotovo u Predstavničkom domu, izgleda kao konfederalni element državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Pošto odluke ne mogu biti usvojene bez saglasnosti određenog broja poslanika odnosno delegata iz oba entiteta, izgleda kao da entiteti mogu spriječiti donošenje odluka iz nadležnosti Parlamentarne skupštine. Međutim, da bi odluka bila usvojena, nije potrebna saglasnost većine poslanika, odnosno delegata biranih u entitetima. Dovoljno je da odluku prihvati i samo jedna trećina. Kako jedna trećina ne može biti predstavnik entiteta, odnosno tumač njegovih interesa, očigledno je da entitet ne može staviti veto na odluku Parlamentarne skupštine, jer njegove stavove i interese može zastupati samo većina a ne i trećina članova Parlamentarne skupštine biranih na njegovoj teritoriji. Osim toga, entiteti ne mogu davati bilo kakva uputstva poslanicima i delegatima biranim na njihovoj teritoriji, što države-

članice konfederacije čine. Pošto ne postoji formalnopravna veza između entiteta i članova Parlamentarne skupštine, ovi drugi mogu slobodno definisati vitalni entitetski interes, čak i suprotno mišljenju entitetskih institucija, što je bitno različito rješenje od onog koje poznaju istorijske konfederacije.

Ovom argumentu treba dodati još jedan: entitetski veto se u praksi pretvara u etnički, zbog čega Predstavnički dom, po mišljenju nekih autora, postaje prikriveni dom naroda.[15] U ovom pogledu konstitutivni narodi nisu ravnopravni. Entitetsko glasanje mogu da koriste srpski i bošnjački poslanici bez učešća poslanika iz reda drugih konstitutivnih naroda, dok ga hrvatski poslanici ne mogu koristiti samostalno, jer ih nema dovoljno u Predstavničkom domu.[16]

Pojedine institucije mogu, ali ne moraju, odlučivati konsenzusom i uz korišćenje prava veta. Takav je slučaj sa Savjetom ministara. Zakon o Savjetu ministara iz 2003. godine je predviđao primjenu specifičnog konsenzusa i prava veta. Osim odluka koje su donošene konsenzusom svih članova Savjeta ministara, bila je predviđena i posebna vrsta konsenzusa – konsenzus nacionalnih političkih elita, jer se za donošenje određenih odluka u posebnim prilikama tražila saglasnost po dva člana iz reda svakog konstitutivnog naroda. Imajući u vidu broj članova Savjeta ministara prema tom zakonu i primjenu principa pariteta u njegovom sastavu, to je u praksi značilo da nacionalne političke elite moraju postići konsenzus. Ukoliko u tome ne bi uspjele, smatralo se da je jedna od njih uložila veto na prijedlog odluke. Visoki predstavnik je, nametanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu ministara oktobra 2007. godine, ukinuo ovaj specifičan konsenzus i pravo veta, jer se za donošenje odluke traži saglasnost samo po jednog člana iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Konfederalni element u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine je predstavljalo odsustvo sudske vlasti na državnom nivou. Svaka federalna država vrši sve tri funkcije državne vlasti, zbog čega ima jedan vrhovni ili savezni sud ili sistem federalnih sudova. Bosna i Hercegovina je jedina federacija koja do osnivanja Suda Bosne i Hercegovine nije vršila sudsku vlast. Ovo rješenje je nelogično ako se ima u vidu da Bosna i Hercegovina ima svoj pravni sistem, a time i potrebu da obezbijedi primjenu pravnih akata koje su donijele njene institucije. Budući da je ona u članu I 2 svog ustava definisana kao pravna država, postojanje pravosudnog sistema na državnom nivou je nužna institucionalna pretpostavka ostvarivanja ovog principa.

15 Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000., str. 262.

16 Od 28 poslanika iz Federacije Bosne i Hercegovine, samo šest pripada hrvatskom narodu. Da bi odluka bila usvojena, za nju mora glasati najmanje devet poslanika iz Federacije Bosne i Hercegovine, što znači da, kad bi za nju glasali svi hrvatski poslanici, morali bi imati podršku najmanje tri poslanika iz reda druga dva konstitutivna naroda ili „Ostalih“. Ako bi, pak, svi hrvatski poslanici bili protiv odluke, to još ne bi bilo dovoljno da ona ne bude prihvaćena, pošto bi im bila potrebna saglasnost još 13 poslanika. Drugačije je, naprimjer, sa bošnjačkim poslanicima. Kad bi svi hrvatski poslanici bili protiv odluke, bilo bi dovoljno da za nju bude samo devet, odnosno manjina, bošnjačkih poslanika, pa da ona bude usvojena.

2.2. Argumenti u prilog federalnog državnog uređenja

Prema našem mišljenju, Bosna i Hercegovina je federalno uređena država. Njeno državno uređenje je u poslijedejtonskom periodu samo prolazilo kroz evoluciju, odnosno transformisalo se u pravcu snaženja federalnog načela, ali se nije kvalitativno preobrazilo iz jednog oblika državnog uređenja u drugi. Može se reći da se Bosna i Hercegovina preobrazila iz defektne ili minimalne federacije u državu u kojoj su principi federalizma znatno približeni ustavnim rješenjima poznatim u modernim federacijama.

Prvi argument u prilog ove teze je pluralnost ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine. Da je Bosna i Hercegovina konfederacija, ova pluralnost ne bi postojala, jer Bosna i Hercegovina ne bi imala svoj ustavnopravni poredak, a entiteti bi bili vezani samo jednim međunarodnopravnim aktom. Ni unitarne države nemaju pluralne ustavnopravne poretke, jer se ustav donosi samo na nivou države, a ako je država uređena na regionalnim principima, regije kao političko-teritorijalne jedinice nemaju ustave, već pravne akte koje donose uz učešće centralne državne vlasti.

Pluralnost ustavnopravnog poretka podrazumijeva hijerarhijski odnos ustavâ, što u Ustavu Bosne i Hercegovine proističe iz nekoliko normi: entiteti su dužni da usklade svoje ustave sa državnim ustavom u roku od tri mjeseca po njegovom stupanju na snagu; entiteti moraju voditi računa o usklađenosti svojih ustava sa državnim ustavom; postoji posebna državna institucija (Ustavni sud Bosne i Hercegovine) koja štiti ustavnost i zakonitost.

Drugi argument je ustavno normiranje principa podjele nadležnosti. Normirani metod podjele nadležnosti je tipičan za veliku većinu federacija – nadležnosti federalne države su taksativno nabrojane, uz pretpostavku nadležnosti u korist entiteta. O nadležnostima države se ne može zaključivati samo na osnovu taksativno navedenih nadležnosti u članu III Ustava, već i u drugim ustavnim normama i aneksima mirovnog sporazuma. Ozbiljne sumnje u federalni karakter državnog uređenja Bosne i Hercegovine izazivaju obim i sadržaj nadležnosti države. Kako su one, u osnovi, normirane samo u deset tačaka, koje nisu obuhvatale neke oblasti koje uobičajeno, kao isključive ili podijeljene, pripadaju svakoj federaciji (odbrana, policija, poreski sistem, pravosuđe, lokalna samouprava i dr.), činilo se da Bosna i Hercegovina nije federacija. Postavilo se pitanje kako Bosna i Hercegovina može vršiti uobičajene državne djelatnosti i zaštititi suverenitet i teritorijalni integritet bez tih nadležnosti.

Nema sumnje da su opravdani prigovori da su državne nadležnosti neobično ograničene. Na osnovu toga se, međutim, ne mogu izvesti pouzdani zaključci o obliku državnog uređenja. Može se govoriti samo o jače ili slabije primijenjenom federalnom načelu. Moderne federacije u svom razvoju prolaze kroz nekoliko faza. One koje su nastale metodom agregacije, pogotovo u liberalnom kapitalizmu, u početku imaju vrlo ograničene nadležnosti. To najbolje ilustruje primjer SAD, čija je savezna administracija u početku imala samo tri resora,[17] da bi njihov broj do danas bio povećan pet puta. Nadležnosti federacije se povećavaju, naročito u XX vijeku,

17 Najdan Pašić, *Savremena država*, BIGZ, Beograd, 1976, str. 10.

kad dolazi do prevazilaženja liberalno-kapitalističkog koncepta društvene uloge države, a državna intervencija se uglavnom ogleda u povećanju nadležnosti federacije. Uprkos ovim promjenama, federalni karakter njihovog državnog uređenja nije osporavan. Nije moguće naučno egzaktno odrediti kolike i kakve treba da budu nadležnosti države da bi se ona smatrala federacijom. To zavisi od nekoliko faktora: načina nastanka federacije (agregacijom ili devolucijom); odnosa centripetalnih i centrifugalnih političkih snaga prilikom nastanka i funkcionisanja federacije; tipa društvenog sistema, od čega zavisi da li će država uopšte imati veće ili manje društvene funkcije. Osim toga, budući da federacije imaju različite nadležnosti, kako u pogledu obima tako i sadržaja, nije moguće odrediti "prag" koji treba preći da bi se država smatrala federacijom. Njeno federalno državno uređenje može biti osporavano ako joj ne pripadaju neke nadležnosti koje su nužne i uobičajene za državu, što jeste bio slučaj sa Bosnom i Hercegovinom.

Sljedeće pitanje je šta ako dođe do nesklada između obima i sadržaja nadležnosti države, s jedne strane, i većine ostalih prisutnih obilježja federalnog državnog uređenja, s druge strane. Čemu dati prednost i tako odrediti pravnu prirodu oblika državnog uređenja? Ako uporedimo nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, kako su uređene izvorno u Ustavu Bosne i Hercegovine, prije izvršenog prenosa nadležnosti, sa ostalim elementima federalizma, uočićemo nesklad. Ustavom se normira princip podjele nadležnosti, koji je tipičan za federalno državno uređenje, uz istovremeno vrlo skromno taksativno određenje nadležnosti države. S druge strane, Ustav garantuje pluralizam ustavnih poredaka, uz njegovu hijerarhijsku nadređenost ustavima entiteta. Obaveza entiteta je da svoje ustave usklade sa Ustavom Bosne i Hercegovine. To ukazuje na jedinstvo ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine. Ovi principi, na kojima počiva uređenje svake federacije, ostaju trajna komponenta ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, dok se obim i sadržaj nadležnosti države stalno mijenjaju. U proteklom periodu one su se samo proširivale ("dodatne nadležnosti"), što se, istorijski posmatrano, događalo sa svim poznatim federacijama, pogotovo onim koje su, poput Bosne i Hercegovine, nastajale metodom agregacije.

Treći argument u prilog teze o federalnom uređenju Bosne i Hercegovine je struktura njenog institucionalnog sistema. Pođimo od Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. To je institucija koja štiti ustavnost i zakonitost, brinući se o usklađenosti ustava i zakona entiteta sa Ustavom (i zakonima) Bosne i Hercegovine. Odluke iz svoje nadležnosti donosi većinom glasova svojih članova. Budući da je njihova funkcija stalna, odnosno da traje do navršenih 70 godina, a da ih ne mogu smijeniti institucije koje su ih birale, činjenica da ih biraju institucije entiteta a ne države ne osporava federalni karakter državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Naprotiv, ona je potvrđuje, jer ako Narodna skupština Republike Srpske i Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine mogu birati, ali ne i opozivati sudije Ustavnog suda, očigledno je da nemaju nikakvu kontrolu nad njihovim radom, što bi bilo nemoguće kad bi Bosna i Hercegovina bila konfederacija. Na koncu, samo postojanje Ustavnog suda ukazuje na njeno federalno uređenje, jer se samo u federalno uređenim državama ustavnom sudu povjerava funkcija zaštite federalne ustavnosti u smislu usklađivanja ustava federalnih jedinica sa federalnim ustavom.

Federalna priroda Predsjedništva je kontroverzna. S jedne strane, ono je, kao kolektivni šef države, institucija federalnog karaktera, jer njegove članove biraju građani entiteta. Članovi Predsjedništva štite vitalne interese entiteta u kojima su birani, jer imaju pravo veta, a odgovarajuće institucije entiteta konačno odlučuju o spornim odlukama Predsjedništva na koje njegovi pojedini članovi stavljaju veto. S druge strane, ovo još uvijek ne dovodi u pitanje federalni karakter Predsjedništva, pošto njegovi članovi ne stoje u bilo kakvoj pravnoj vezi sa institucijama entiteta, niti od njih dobijaju instrukcije za svoj rad. Osim toga, kako je već rečeno, analiza ustavnih normi navodi na zaključak da članovi Predsjedništva de facto predstavljaju svoje konstitutivne narode. Čak i kad to ne bi bio slučaj, ostaje činjenica da svoje pravo veta koriste potpuno samostalno, tako da stav parlamentarne većine u entitetu o ugroženosti vitalnog entitetskog interesa odlukom Predsjedništva ne obavezuje člana Predsjedništva da uloži veto.

Dvodoma struktura Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine takođe upućuje na zaključak da je riječ o federalnoj instituciji. I ovdje su, međutim, prisutne kontroverze. Specifičnost Parlamentarne skupštine je u tome što njen gornji dom nema karakter doma federalnih jedinica, što njeno federalno uređenje čini unekoliko defektnim. Razlog treba tražiti u prevazi principa konsocijacije nad principom federalizma. U podijeljenom društvu kakvo je bosanskohercegovačko važnije je zaštititi interese političkih elita društvenih segmenata (konstitutivnih naroda) nego entiteta kao federalnih jedinica, tim prije što jedna politička elita (hrvatska) nema federalnu jedinicu koju može kontrolisati.

Federalno načelo je zastupljenije u sastavu i načinu odlučivanja Savjeta ministara Bosne i Hercegovine. Ustav predviđa izbor ove institucije od strane institucija Bosne i Hercegovine a ne entiteta, pri čemu se vodi računa o entitetskoj pripadnosti članova, koja može ali ne mora biti paritetna. Prilikom odlučivanja se ne vodi računa o tome kako su glasali članovi Savjeta ministara iz jednog ili drugog entiteta. Ministarstvima Bosne i Hercegovine pripada pravo izvršavanja politike i zakona Bosne i Hercegovine, što je tipična nadležnost federalne vlade.

Na koncu, Bosna i Hercegovina je upotpunila svoj institucionalni sistem obrazovanjem pravosudnih institucija – Suda, Tužilaštva i Pravobranilaštva. Nakon što je Sud Bosne i Hercegovine obrazovan 2000. godine, država je počela vršiti i treću funkciju državne vlasti, čime je upotpunila i logički zaokružila svoj institucionalni sistem i državne funkcije.

Četvrti argument se tiče ustavnopravnog položaja entiteta. Oni imaju sva obilježja federalnih jedinica. Prvo, njima pripada pravo na samoorganizovanje. Ono se zasniva na pravu entiteta da svojim ustavima urede svoj ustavnopravni poredak, uz uslov saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Može se reći da je ovo pravo entiteta šire od istog prava koje imaju federalne jedinice u drugim federacijama, pošto Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži nijednu odredbu kojom bi izričito propisivao principe na kojima treba da počivaju ustavi entiteta. Ni ustavi drugih federacija ne uređuju detaljno te principe, već ih samo navode,[18] želeći time

18 Ustav SAD u članu IV samo predviđa republikanski oblik vladavine u svakoj saveznoj državi. Osnovni zakon Njemačke predviđa da ustavni poredak svake federalne jedinice mora počivati na principima republikanske, demokratske, socijalne i pravne države, dok Ustav Švajcarske

da istaknu njihov značaj.[19] Ovom treba dodati da Ustav Bosne i Hercegovine ne uređuje materiju lokalne samouprave, čak ni na nivou opštih principa.

Drugo, entiteti su obavezni da usklade svoje ustave sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a ne pripada im pravo veta i nulifikacije. To znači da oni ne mogu posredstvom svojih institucija spriječiti donošenje ili izvršavanje odluka državnih institucija. Izuzetak predstavlja postupak koji slijedi nakon ulaganja prava veta člana Predsjedništva. Ipak, i ovaj slučaj je kontroverzan. Ako veto uloži član Predsjedništva iz Republike Srpske, stupanje na snagu odluke može spriječiti institucija zakonodavne vlasti koja predstavlja građane – Narodna skupština Republike Srpske. Ako, pak, veto uloži član Predsjedništva iz Federacije Bosne i Hercegovine, stupanje na snagu odluke Predsjedništva neće spriječiti nijedna institucija Federacije, već delegati bošnjačkog ili hrvatskog naroda u Domu naroda federalnog parlamenta – dakle, predstavništvo konstitutivnih naroda a ne građana, pa i u tom slučaju to neće učiniti predstavničko tijelo kao integralna institucija već jedan njen dio. Što je još važnije, entiteti kao državnopravne jedinice ne mogu spriječiti donošenje odluka iz nadležnosti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja vrši najvažniju funkciju državne vlasti – zakonodavnu (i u njenom okviru ustavotvornu).

Naročito važno je da entitetima ne pripada pravo secesije. To dokazuje da Bosna i Hercegovina nije ugovorna zajednica, jer bi se u tom slučaju entiteti mogli sporazumjeti o njenom razvrgavanju. Sa stanovišta ustavnog prava, Bosna i Hercegovina je, kao i svaka druga država, trajna. Da bi entiteti imali pravo secesije, ono im mora biti izričito priznato. To je zbog toga što bi secesija značila prestanak države. U tom slučaju bi ustavom moralo biti određeno po kom postupku bi secesija bila izvršena. Toga nema u Ustavu Bosne i Hercegovine, kao ni u ustavima drugih federalnih država.[20] Da secesija nije dopuštena, može se zaključiti i na drugi način. Ustav Bosne i Hercegovine predviđa da će se ona sastojati od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Entiteti su dužni da svoje ustave usklade sa Ustavom Bosne i Hercegovine. To istovremeno znači da njima ne smiju normirati bilo kakvo ponašanje koje bi bilo suprotno normama državnog ustava. A njime se određuju struktura države i garantuje njen teritorijalni integritet. Shodno tome, donošenje odluke o secesiji bi bilo protivustavno, jer bi narušilo Ustavom utvrđenu strukturu države i povrijedilo njen teritorijalni integritet. Bez osnova bi

ističe da kantonalne ustave, koji moraju biti usklađeni sa federalnim, usvaja i mijenja narod. O ovom pitanju vidjeti i u: Aleksandar Fira, *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja. Tom 4, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Srpska akademija nauka i umetnosti – Agencija Mir, Novi Sad, 2002., str. 65–66.

19 Izuzetak od ovog pravila je bio Ustav SSSR-a, koji je detaljno uređivao organizaciju vlasti u saveznim republikama. Može se reći da i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, koji, dakako, nije rađen po uzoru na sovjetski, sadrži neprimjereno mnogo odredaba o organizaciji vlasti u kantonima, uređujući ta pitanja u posebnom odjeljku.

20 „Mnogo je osetljivije pravo istupanja. Osim Ustava SSSR, koji to pravo izričito predviđa, drugi savezni ustavi ga ne formulišu. Ustav SAD ga formalno isključuje odnosno zabranjuje.“ (Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1989., str. 314–315). „Danas gotovo da više nema ustava u svetu koji predviđa treću mogućnost za promenu strukture federacije i time federalnog područja – istupanje pojedinih federalnih jedinica iz federacije.“ (Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd, 2001., str. 461) „Često se tvrdi da je suštinski uslov federalne vlade da regionalne vlade nemaju pravo secesije od federacije.“ (K.C.Wheare, *nav. djelo*, str. 90)

bilo pozivanje na prirodno pravo naroda da odluči o stvaranju svoje nacionalne države otcjepljenjem od Bosne i Hercegovine, jer van Ustava ne postoje bilo kakva individualna ili kolektivna prava.

Entiteti se ne mogu sporazumjeti da promijene Ustav Bosne i Hercegovine, niti mogu odlučiti, jednostrano ili sporazumno, da vrate nadležnosti koje su na osnovu člana III 5 Ustava pripale državi ("dodatne nadležnosti"). Kad Bosna i Hercegovina ne bi bila federalno uređena država, entiteti bi ugovorno određivali koje nadležnosti bi povjerili institucijama Bosne i Hercegovine, koje tada ne bi imale svoje izvorne nadležnosti, već bi samo obavljale povjerene poslove.

Na koncu, entiteti mogu samo ograničeno stupati u odnose sa državama i međunarodnim organizacijama, i to pod uslovom da time ne povređuju suverenitet, teritorijalni integritet, međunarodni subjektivitet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine. Ugovorni kapacitet entiteta je ograničen odobrenjem Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Da bi se lakše razumio značaj ovog argumenta za ocjenu pravne prirode oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine, možemo povući paralelu sa Federacijom Bosne i Hercegovine. Paralela je utoliko umjesnija ukoliko se zna da o obliku državnog uređenja Federacije nema sporova. Naime, prema članu V 2 (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kantoni imaju pravo da zaključuju međunarodne ugovore sa državama i međunarodnim organizacijama, pod uslovom da se s tim saglasi Parlament Federacije, što je identično rješenju sadržanom u Ustavu Bosne i Hercegovine.

Ima mišljenja da je pravo entiteta da stupaju u specijalne i paralelne odnose sa susjednim državama konfederalni element u federalnom uređenju Bosne i Hercegovine.[21] Ovo mišljenje počiva na činjenici da entitetima nije potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za stupanje u ove odnose, već oni o tome odlučuju samostalno. Treba biti oprezan sa ovom tvrdnjom, pošto entiteti, ipak, nemaju punu slobodu stupanja u specijalne i paralelne odnose. Oni moraju voditi računa o suverenitetu, teritorijalnom integritetu, međunarodnom subjektivitetu i političkoj nezavisnosti Bosne i Hercegovine, pri čemu Ustavni sud Bosne i Hercegovine ocjenjuje ustavnost sporazuma o stupanju u ovu vrstu odnosa sa susjednim državama. Stoga se teško može tvrditi da entiteti u ovom slučaju postupaju kao konfederalne državnopravne jedinice. To bi bio slučaj samo kad bi entiteti imali punu slobodu određivanja sadržaja sporazuma o specijalnim i paralelnim odnosima.

21 Zvonko Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006., str. 205.

3. BOSNA I HERCEGOVINA KAO UNITARNA DRŽAVA

Po jednom vrlo usamljenom mišljenju, Bosna i Hercegovina je visoko decentralizovana unitarna država.[22] Argumenti koji se nude za potvrdu ove hipoteze su sljedeći: entiteti nisu predstavljeni u Parlamentarnoj skupštini; oni nisu države; za donošenje odluka iz međunarodnih odnosa nije potrebna saglasnost entiteta.[23]

Polemika sa ovim shvatanjem treba da pođe od tvrdnje da federalne jedinice nikad nisu države. One se mogu tako zvati, kao, naprimjer, u slučaju SAD ili Meksika (Sjedinjene Države Meksika), što ne znači da zaista imaju to svojstvo. Uprkos tome što vrše funkcije državne vlasti i imaju vlastitu državnu organizaciju, federalne jedinice nisu države zato što ne vrše suverenu vlast, odnosno zato što njihova državna vlast nije originerna, nego izvedena iz federalnog ustava. Isti slučaj je sa entitetima u Bosni i Hercegovini. Oni vrše državnu vlast samo zato što im to dopušta Ustav Bosne i Hercegovine i samo dotle dok su njihovi ustavi u saglasnosti sa državnim ustavom. Suverenu vlast, prema tome, ne vrše institucije entiteta, niti su građani entiteta nosioci suvereniteta. Njihov nosilac su građani Bosne i Hercegovine i konstitutivni narodi. Kad bi entiteti bili države, Bosna i Hercegovina ne bi bila federacija već konfederacija, pa je ovaj argument u prilog hipoteze o unitarnom uređenju Bosne i Hercegovine očigledno neosnovan.

Slično važi za argument koji se odnosi na ulogu entiteta u donošenju odluka iz oblasti međunarodnih odnosa. Pošto entiteti nisu međunarodnopravni subjekti i ne vrše suverenu vlast, logično je da ne igraju bilo kakvu ulogu u donošenju odluka iz oblasti međunarodnih odnosa. Odsustvo ovog ovlašćenja entiteta je povezano sa ograničenjem o kome je već bilo riječi – entiteti ne mogu stupati u odnose sa državama i međunarodnim organizacijama bez saglasnosti Parlamentarne skupštine, odnosno moraju voditi računa o suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine. Ovakva ograničenja su tipična za federacije u kojima federalnim jedinicama pripada pravo na ograničeno učešće u međunarodnim odnosima. Samo bi u jednom savezu država njegovim članicama pripalo pravo da samostalno stupaju u međunarodne odnose i da daju saglasnost za odluke koje savez donosi kao takav.

Argument po kome entiteti nisu predstavljeni u Parlamentarnoj skupštini već ima određenu težinu. Bitna karakteristika federalnog uređenja je predstavljenost federalnih jedinica u federalnim institucijama, u prvom redu u federalnom zakonodavnom tijelu. Federalni karakter državnog uređenja Bosne i Hercegovine je kontroverzan sa stanovišta ovog argumenta. Naime, njegova velika specifičnost je odsustvo predstavljenosti entiteta kao federalnih jedinica u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Moglo bi se tvrditi da su entiteti na posredan način predstavljeni u Domu naroda zbog toga što ih biraju Narodna skupština Republike

22 „Zato smatramo da imaju najmanje dva pravna osnova u postojećem Ustavu BiH da se Bosna i Hercegovina može smatrati prostim decentraliziranim oblikom državnog uređenja. Jedan pravni osnov se nalazi u ustavnom definiranju Bosne i Hercegovine, a drugi u predstavljanju naroda, a ne entiteta u institucijama Bosne i Hercegovine." (Kurtćehajić – Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, knjiga treća, Magistrat, Sarajevo, 2002., str. 268)

23 „Za Bosnu i Hercegovinu može se reći da u pogledu organizacije državnih organa i njihove nadležnosti nije oblik federacije, jer entiteti nisu države, 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." (*isto*, str. 264)

Srpske, kao organ zakonodavne vlasti jednog entiteta, i klubovi delegata dva konstitutivna naroda, koji čine većinu delegata jednog od domova parlamenta drugog entiteta. Ovaj argument je očigledno ambivalentan. Narodna skupština Republike Srpske bira delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine, ali ne kao predstavnike građana ili entiteta već konstitutivnog naroda. Oni mogu tvrditi da predstavljaju interese svog entiteta samo ako ih poistovijete sa interesima svog konstitutivnog naroda, što, imajući u vidu princip konstitutivnosti naroda, ne može biti prihvaćeno. Ovaj argument je potpuno neprihvatljiv kad je u pitanju eventualna zastupljenost drugog entiteta u državnoj skupštini, jer nijedna institucija entiteta ne bira delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine, već to čine samo dvije grupe delegata u Domu naroda federalnog parlamenta.

Čini se da se sa izvjesnim osnovom može govoriti o zastupljenosti entiteta u drugim institucijama – Predsjedništvu, Savjetu ministara i Ustavnom sudu. U svakom od ovih slučajeva, dakako, zastupljenost entiteta nema pravnu prirodu veze koja postoji između države i njenih predstavnika u zajedničkim organima konfederacije ili neke međunarodne organizacije. Ne postoji pravna veza između entiteta i članova ovih institucija koji dolaze iz entiteta ili su čak birani od strane institucija entiteta (kakav je slučaj sa sudijama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine). Zato ove institucije nikako ne mogu imati karakter konfederalnih organa. O zastupljenosti entiteta se može govoriti sasvim uslovno, ukoliko se prihvati da su njihovi članovi birani u jednom ili drugom entitetu, odnosno s obzirom na činjenicu svoje entitetske pripadnosti. Članovima ovih institucija koji, po definiciji, treba da brinu o interesima Bosne i Hercegovine kao cjeline, prepušta se da u konkretnim slučajevima brinu i o interesima entiteta iz koga dolaze, mada nemaju nikakvu formalnu obavezu da to čine, niti ih entiteti mogu primorati da podnesu ostavku ako ne promovišu interese koje su definisale institucije entiteta.

To što Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije klasičan federalni dom i predstavništvo entiteta kao federalnih jedinica nesumnjivo ukazuje na defektnost bosanskohercegovačkog federalizma. Na osnovu toga se ne može zaključivati da je Bosna i Hercegovina unitarna država. Ovakvo rasuđivanje je neodrživo iz dva razloga. Prvo, postoje države čije političko-teritorijalne jedinice imaju znatno manje samostalnosti od entiteta, predstavljene su u parlamentima svojih država, a nemaju status federalnih jedinica, niti su države u čijem su sastavu federacije. Takav primjer pružaju Italija i Španija.[24] Drugo, ustavnopravni status entiteta je u svemu identičan statusu federalnih jedinica u drugim federacijama, sa izuzetkom njihove predstavljenosti u gornjem domu federalnog parlamenta odnosno Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pošto federalno državno uređenje odlikuje više raznovrsnih karakteristika, o njemu se ne može prosuđivati na osnovu odsustva jedne od njih, pogotovo što je svaka federacija sui generis, imajući pojedina obilježja koja nisu prisutna ili barem ne na identičan način kod drugih federacija.

24 O ovome više u: Miodrag Jovičić, *L'État régional*, Institut de fédéralisme Fribourg et CUPS, Belgrade, 2003., str. 41–66.

ZAKLJUČAK

Potreba da oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine bude definisan i objašnjen nije samo teorijska i naučna, već i praktično-politička. Budući da se njen ustavni sistem nalazi u procesu stalnih promjena, a one se najviše tiču podjele nadležnosti i organizacije vlasti na državnom nivou, što su pitanja koja neposredno određuju oblik državnog uređenja, očigledna je potreba njegovog preciznog određenja, kako bi se znalo od kog oblika državnog uređenja se polazi i kakav se želi dobiti nakon ustavnih reformi.

Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine nije i ne može biti "čist", u smislu da mora sadržati neke elemente koji ga, po slovu teorije, ne odlikuju. U tom smislu se ne može osporavati federalno državno uređenje Bosne i Hercegovine samo zato što su u njemu prisutni elementi koji jesu ili samo podsjećaju na konfederaciju, odnosno zato što nisu ili barem nisu u punoj mjeri prisutna sva obilježja federacije. Najvažniji razlog nedovoljne konzistentnosti federalnog modela treba tražiti na drugoj strani – u prirodi bosanskohercegovačkog društva i nužnosti ustavnog normiranja političkog režima konsocijativne demokratije.

Brojni autori previđaju ili koriste u dnevno-političke i ideološke svrhe činjenicu segmentiranosti bosanskohercegovačkog društva i nužnost konsocijativne demokratije, koja iz toga proističe, pa objašnjavaju oblik državnog uređenja oblikom političkog režima, što može biti i rezultat neznanja ili odsustva dobrog naučnog ukusa. Time se samo povećava konfuzija, pošto reforma i funkcionisanje ustavnog sistema Bosne i Hercegovine nužno zahtijevaju jasnu predstavu o prirodi njenog oblika državnog uređenja. Bilo bi dobro kad bi rasprave o ovoj temi u najvećoj mogućoj mjeri bile oslobođene ideoloških naslaga i dnevno-političkih ciljeva. Ukoliko to ne bi bio slučaj, zadržala bi se shvatanja o obliku državnog uređenja Bosne i Hercegovine koja nemaju teorijsko utemeljenje, ali su, itekako, potrebna za legitimisanje stavova nacionalnih političkih elita.

Tadija Bubalović i Dževad Drino

Prof. dr. Ljubomir Zovko i Mr. sc. Anita Petrović

Radno predsjedništvo:
S. Hadžić, K. Hodžić i I. Šego Marić

Dr. sc. Zlatan Meškić, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

ČETIRI OSNOVNE SLOBODE KAO USTAVNI OSNOV ZA HARMONIZACIJU ENTITETSKIH PRIVATNOPRAVNIH PROPISA

Sažetak

Sloboda kretanja robe, lica, usluga i kapitala širom BiH garantuje se u čl. I/4 Ustava BiH. Niti BiH niti entiteti ne smiju ometati pune tržišne slobode širom BiH. Ovim odredbama bio bi oduzet svaki praktični značaj, ako država ne bi imala ovlasti za stvaranje jedinstvenog tržišta u BiH. Stoga čl. I/4 implicira ovlasti države da s jedne strane zabrani bilo kakve pravne prepreke između entiteta u svrhu stvaranja „slobodnog prostora" na teritoriji BiH (negativna integracija), a da s druge strane donese sve propise koji su nužni za ostvarenje tržišnih sloboda na cjelokupnoj teritoriji BiH (pozitivna integracija). Zajedno sa ciljem podsticanja ekonomskog razvoja kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenja tržišne privrede prema 4. alineji Preambule Ustava i pravom na imovinu prema čl. II/3k Ustava BiH, koje uživaju sva lica na teritoriji BiH, tržišne slobode nalažu harmonizaciju pravnih propisa na državnom nivou u onoj mjeri u kojoj je to neophodno za ostvarenje navedenih ciljeva i prava. Ustavni sud BiH je prepoznao da se u svrhu utvrđivanja sadržaja ovog ovlaštenja treba osloniti na u ovom području veoma razvijenu praksu Suda EU. Rad ima za cilj da utvrdi u kojoj mjeri navedene ustavne odredbe daju državi ovlaštenje za harmonizaciju/ujednačenje propisa iz oblasti privatnog prava u BiH. Poređenjem sistema podjele nadležnosti u BiH i EU, biće predstavljena relevantna praksa Suda EU koja se odnosi na harmonizaciju privatnopravnih propisa u svrhu ostvarenja jedinstvenog tržišta u EU. Zaključno će se predstaviti oblasti privatnog prava BiH, u kojima je jedinstvena regulacija na državnom nivou neophodna za ukidanje prepreka za slobodno kretanje robe, lica, usluga i kapitala u BiH. Tematika je naročito aktuelna u svrhu prepoznavanja obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela na osnovu Sporazuma i stabilizaciji i pridruživanju.

I. UVOD

Tema izlaganja je ustavna odredba čl. I/4 kojom se garantuje sloboda kretanja robe, lica, usluga i kapitala širom BiH. Prema praksi Ustavnog suda ovu odredbu, koja nije dalje razrađena u samom Ustavu, treba tumačiti u smislu stalne prakse Suda EU.[1] Ustavni sud je već ranije konstatovao da odredba čl. I/4 Ustava BiH pruža osnov za nadležnost države za donošenje materijalnopravnih propisa kojima se reguliše privatno pravo u BiH.[2] U nastavku ćemo razmotriti da li je sa aspekta našeg Ustava moguće odredbu o tržišnim slobodama koristiti kao osnov za državnu

1 Ustavni sud BiH, 25. 06. 2004., U 68/02, Sl. glasnik BiH br. 38/04, tačka 41.
2 Ustavni sud BiH, 18. 2. 2000., U 5/98-II, Sl. glasnik BiH br. 17/00, tačka 29.

nadležnost za donošenje materijalnopravnih propisa. U svrhu razjašnjenja ovakve konstatacije Ustavnog suda treba ispitati koju ulogu garancija tržišnih sloboda ima, odnosno može imati u sistemu podjele nadležnosti u BiH, koji sadržaj tržišne slobode imaju u EU, da li odredbe o tržišnim slobodama u EU služe kao osnov za nadležnost, te da li postoje paralele između sistema podjele nadležnosti između EU i država članica, s jedne strane, i državnog nivoa BIH i entiteta s druge strane, koje bi opravdale ovakvo tumačenje.

II. TRŽIŠNE SLOBODE I SISTEM PODJELE NADLEŽNOSTI PREMA USTAVU BIH

Ustav BiH u svom čl. III/1 navodi isključive nadležnosti države i pored njih u čl. III/5 predviđa određene dodatne nadležnosti države. Sve nadležnosti koje nisu izričito Ustavom povjerene državi u skladu sa čl. III/3a, u nadležnosti su entiteta. Postoje različite odredbe Ustava izvan njegovog čl. III koje državi povjeravaju nadležnost u pojedinim stvarima, što, prema već čvrstom stavu nauke i prakse Ustavnog suda, podrazumijeva da čl. III Ustava ne sadrži cjelokupnu istinu o podjeli nadležnosti između države i entiteta.[3] Na ovom mjestu neophodno je postaviti pitanje koji nivo vlasti je nadležan za regulisanje pitanja koja su nužna da bi država ispunila određene obaveze propisane Ustavom, koje mogu biti nacionalnog ili međunarodnopravnog karaktera. Ovdje se, prije svega, misli na osiguranje ljudskih prava i sloboda iz čl. II Ustava, kao i osiguranje osnovnih tržišnih sloboda na nivou BiH u skladu sa čl. I/4. Prema posljednje navedenoj odredbi, niti BiH niti entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica, robe, usluga i kapitala širom BiH.

Kako ističe Ustavni sud u odluci U 68/02, opštu odredbu o tržišnim slobodama treba tumačiti u skladu sa praksom Suda Evropske unije, budući da sam Ustav ne definiše detaljnije šta ova odgovornost podrazumijeva. Ovom u prilog govori i tzv. harmonizirajuća klauzula iz čl. 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), potpisanog između država članica EU i BiH[4], koji uspostavlja obavezu usklađivanja našeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, počevši od tržišnih sloboda kao najvažnijeg dijela materijalnog Prava EU. Ova obaveza nastala je prema čl. 70, st. 2 SSP danom potpisivanja Sporazuma, a ne nastaje tek njegovim stupanjem na snagu. Stoga je usklađivanje sa praksom Suda EU u ovoj oblasti postala i međunarodnopravna obaveza. Kako čl. I/4 nalaže uspostavljanje unutrašnjeg tržišta u BiH, praksa Suda EU primjenjuje se na prepreke u slobodi kretanja lica, usluga, robe i kapitala koje stvaraju entiteti, dok SSP normira postepeno proširenje tržišta na EU, gdje se analiziraju prepreke u slobodi kretanja između država članica i BiH.

3 Vidi detaljno „Nadležnosti države izvan člana III/1 Ustava BiH“ u Ch. Steiner/N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine–Komentar*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2010., 531; Vidi K. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo 2006., 274 i dalje; Vidi K. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Bosanska Knjiga, Sarajevo 1997., 300.

4 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 16. 7. 2008. između država članica Eropske zajednice s jedne i Bosne i Hercegovine s druge strane; Opširnije o dejstvu SSP-a vidi u V. Medović, „Direktno dejstvo međunarodnih sporazuma Evropskih zajednica“, Revija za evropsko pravo, br. 1/2005, 51.

Na ovom mjestu ćemo zaustaviti analizu na činjenici da na prepreke tržišnih sloboda, postavljene između BiH i EU, treba primijeniti praksu Suda EU, što će u nastavku biti i dodatno potkrijepljeno, ali će fokus ostati na relevantnosti prakse Suda EU za pitanje unutrašnjih prepreka tržišnim slobodama. Naime, sama odredba čl. I/4 nalaže odgovornost kako entiteta tako i države za osiguranje unutrašnjeg tržišta u BiH. Pitanje ovako podijeljene odgovornosti, preneseno na pitanje nadležnosti, uzrokuje dvostruke probleme, jer je, kao prvo, neophodno utvrditi da li obaveze koje država mora ispuniti prema Ustavu mogu služiti kao osnov nadležnosti za regulaciju iste materije, i kao drugo, da li bi u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje ovo značilo podijeljenu (konkurentnu) nadležnost između države i entiteta, koja kao kategorija nadležnosti nije izričito nigdje navedena u Ustavu BiH.

Prvo pitanje, da li ustavna obaveza može zasnivati ovlaštenja, u nauci se zapravo odnosi na teoriju „implied powers" i njenu primjenu na nadležnosti države BiH. Teorija „implied powers" („implicirane ovlasti") nastoji omekšati restriktivnu interpretaciju nabrojanih nadležnosti, a vrijedi i u EU, koja je ovu teoriju preuzela iz Međunarodnog javnog prava. Naime, Međunarodni sud pravde je u svom mišljenju iz 1949. godine o „Naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih naroda", zauzeo stav da se za međunarodnu organizaciju mora smatrati da ima one ovlasti koje su joj povjerene, mada nisu izričito navedene u Povelji (UN-a), i to putem nužne implikacije da su bitne za obavljanje njenih funkcija.[5] Za EU ova teorija znači da organi EU imaju one nadležnosti koje su im neophodne za ostvarenje u ugovorima navedenih nadležnosti EU. Ova teorija ne narušava sistem podjele nadležnosti, nego samo dopunjuje izričito navedene nadležnosti. Važenje teorije „implied powers" za organe Unije potvrđeno je u praksi Suda EU. Tako je Sud EU u slučaju *Njemačka i dr./Komisija*[6] uspostavio relativno široku formulu za „implied powers", konstatujući da „kada Ugovor o EEZ, ... , Komisiji dodijeli određenu nadležnost, mora se prihvatiti da joj je nužno dodijelio i sve ovlasti neophodne za ispunjenje te nadležnosti. U suprotnom bi toj odredbi bio oduzet svaki praktični značaj." Ukoliko Unija ima dodijeljene ovlasti za materiju, koja bez aspekta koji nije obuhvaćen formulacijom Ugovora ne može biti regulisana, Unija ima nadležnost da reguliše i taj aspekt.[7] Na ovom tragu je i Ustavni sud BiH, koji je teoriju „implied powers" primijenio u više odluka, navodeći, između ostalog, da je „Bosna i Hercegovina, funkcionišući kao demokratska država, ovlaštena (je) da u oblastima iz njene nadležnosti, osim Ustavom izričito predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije

5 U relevantnom slučaju Bernadotte, posrednik UN-a, ubijen je u Palestini 1948. godine. Opća skupština UN-a zatražila je od Suda u Haag-u savjetodavno mišljenje o tome imaju li UN sposobnost isticanja međunarodnog zahtjeva za naknadu štete prema odgovornoj državi počinjene samoj Organizaciji i žrtvama, iako ovakva sposobnost nije izričito navedena u samoj Povelji UN-a; Vidi V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000., 422; Teorija je izvorno razvijena u upravnom i ustavnom pravu Sjedinjenih Američkih Država i Engleske; Vidi T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford/New York 2003., 106.

6 Sud EU, 9. 7. 1987., povezani predmeti 281, 283, 285 i 287/85, Sl. list EU 1987., str. 3203.

7 Sud EU, 27. 9. 1988., 165/87, Komisija/Vijeće, Slg. 1988., str. 5545; Vidi M. Nettesheim, „Kompetenzen", u A. von Bogdandy (ed.), *Europäisches Verfassungsrecht – theoretische und dogmatische Grundzüge*, Springer, Berlin-Heidelberg-New York 2003.

koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti".[8] Drugo pitanje je da li onda podijeljena odgovornost može značiti podijeljenu/konkurentnu/nadležnost za regulaciju date materije. Najnovija praksa Ustavnog suda ide u ovom pravcu, iako to nigdje ne navodi izričito.[9] Mnogo ranije i izričito je to konstatovala Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH.[10] U ovom slučaju konkurentnu nadležnost teško je pretpostaviti ako je ona u potpunosti nepoznata Ustavu BiH. Kao što je već pomenuto, Ustav BiH ne sadrži taksativan katalog pitanja koja spadaju u podijeljenu nadležnost, kao što to radi u pogledu isključive nadležnosti. Ipak, Ustav na više mjesta predviđa određeni nivo saradnje između entiteta i države u pogledu vršenja nadležnosti (npr. čl. III/2(b) ili čl. III/2(d)). Iz ovoga se nastoji uspostaviti kategorija konkurentnih nadležnosti u Ustavu BiH, koja bi dovela do nužne fleksibilizacije postojeće podjele nadležnosti i omogućila dinamičnije rješavanje sukoba nadležnosti između entiteta i države.[11] Tako je pretvorba podijeljene odgovornosti za ispunjenje ustavnopravnih obaveza u podijeljenu nadležnost između države i entiteta naišla na načelno odobravanje u nauci.[12] Za pojedine obaveze zagovara se isključiva nadležnost države[13], što otvara pitanje ugrožavanja postojećeg odnosa snaga između entiteta i države. Ovdje se uvodi kriterij nužnosti donošenja akata na državnom nivou u svrhu ispunjenja ustavnopravnih obaveza, koji se ispituje primjenom načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.[14] To znači da država prilikom regulisanja materije koja spada u podijeljenu nadležnost ne smije ići dalje od onoga što je nužno za ispunjenje ustavnopravnih obaveza. Za bolje razumijevanje potrebe da se na osnovu obaveze iz čl. I/4 pojedine oblasti svrstaju u podijeljene nadležnosti između entiteta i države, kao i analize sadržaja te obaveze koju treba tumačiti na način na koji to radi Sud EU, na ovom mjestu je svrsishodno predstaviti koji sadržaj slobode kretanja roba, lica, usluga i kapitala imaju u Pravu EU i koja ovlaštenja EU preuzima u svrhu njihove garancije.

8 Vidi Ustavni sud BiH, 18. 2. 2000., U 5/98-II, Sl. glasnik BiH br. 17/00, tačka 29; Ustavni sud BiH, 28. 09. 2001., Sl. glasnik BiH br. 04/02, tačka 29; Ustavni sud BiH, 10. 5. 2002., U 18/00, Sl. glasnik BiH br. 30/02, tačke 47 i 51; Ustavni sud BiH, 28. 5. 2010., U 12/09, Sl. glasnik BiH br. 80/2010, tačka 31.

9 Vidi U 12/09, Sl. glasnik BiH br. 80/2010, tačka 31: „Prema tome, država i entitet imaju zajedničku obavezu ne samo da osiguraju najviši nivo zaštite ljudskih prava nego i da garantiraju jednaku implementaciju ovih prava."

10 Vidi Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH, 13. 06. 2006., CH/02/12468 i dr., tačka 152. i dalje.

11 Ovo sugeriše sam naslov „Konkurentne nadležnosti" u Ch. Steiner/N. Ademović, 537.

12 Vidi npr. Ch. Steiner/N. Ademović, 533; K. Begić, 300; S. Kurtćehajić/O. Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2007., 274 i dalje; Suprotnog mišljenja N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar 2000., 344.

13 Vidi npr. u pogledu makroekonomske stabilnosti u BiH, European Commission Delegation to BiH (ed.), *Study on Potencial Revenue Sources for the Institutions of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo 2003., 42.

14 Vidi Ch. Steiner/N. Ademović, 540.

III. TRŽIŠNE SLOBODE I SISTEM PODJELE NADLEŽNOSTI U EU

a) Sistem tržišnih sloboda u Pravu EU

Odgovor na pitanje koji nivo vlasti u BiH je nadležan za regulisanje pojedinih aspekata odgovornosti za osiguranje slobode kretanja robe, lica, usluga i kapitala ipak treba potražiti tek nakon što se definiše sam sadržaj ove odgovornosti. Prema stalnoj praksi Ustavnog suda sadržaj ove odgovornosti treba utvrditi prema praksi Suda EU, koja je izuzetno obimna, a ovdje će biti pojednostavljeno predstavljena samo na primjeru slobode prometa robe. Prije otvaranja ovog pitanja neophodno je napomenuti nekoliko stvari. Predmet i način djelovanja tržišnih sloboda izuzetno je složeno pitanje, koje ne može biti detaljno predstavljeno na ovom mjestu.[15] Predstavljanje tržišnih sloboda biće stavljeno u funkciju uticaja na privatnopravne propise i sistem podjele nadležnosti u EU, što su, ponovo, izuzetno obimne tematike. Neposredna posljedica ovakvog pristupa jeste da pojedine napomene podliježu izuzecima koji ovdje ne mogu biti predstavljeni. Stoga naredni prikaz dejstava tržišnih sloboda treba pružiti osnovno razumijevanje njihovog djelovanja, a nikako dati konačan odogovor na mnoga detaljnija pitanja koja se pri tome postavljaju.

Slobode kretanja lica, robe, usluga i kapitala u EU čine jedinstven sistem koji se odlikuje njihovom konvergencijom, odnosno paralelitetom. Stoga prikaz slobode kretanja robe, za koju se veže temeljna praksa Suda EU u ovoj oblasti, uz napomenu najvažnijih izuzetaka koji vrijede za druge tržišne slobode, može dati osnovni uvid u dejstvo ostalih tržišnih sloboda.[16] Roba koja vodi porijeklo iz jedne države članice (tzv. države porijekla) smije se uvesti i sa njom se smije ravnopravno raspolagati kao i sa robom koja je domaća u državi odredišta (tzv. država odredišta). U prijevodu, država odredišta ne smije za uvezenu robu predviđati strožije propise nego što je to slučaj za domaću robu. Pri tome propisi države odredišta, ne samo da ne smiju posredno ili neposredno diskriminirati stranu robu, nego prema formuli iz presude *Dassonville*[17], koja se u praksi Suda EU stalno koristi za ispitivanje skladnosti nacionalnih mjera sa slobodom prometa robe, ne smiju biti „prikladni da stvarno ili potencijalno, posredno ili neposredno ometu slobodni promet robe". Prikladnost nekih propisa da potencijalno, dakle u budućnosti, i posredno ometu (a ne onemoguće) promet robe gotovo je uvijek ispunjena. Tako je, npr., Sud EU utvrdio da je *Dassonville*-formulom obuhvaćena kako državna politika „kupujmo domaće"[18], tako i zabrana rada trgovina nedjeljom.[19] Zbog toga je Sud EU

15 Za detaljan prikaz sistema funkcionisanja tržišnih sloboda vidi prije svih R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac 2007., 169 i dalje.

16 Sloboda prometa robe regulisana je članovima 28–37 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU); Sl. list EU 2010., 83, 49–199.

17 Sud EU, 11. 07. 1974., predmet 8/74, Državno tužilaštvo/Gustave i Benoit Dassonville (Dassonville), Slg. 1974., str. 837.

18 Sud EU, 24. 11. 1982., predmet 249/81, Komisija/Irske („Buy Irish"), Slg. 1982., str. 4005, tačka 25–29.

19 Sud EU je, međutim, zaključio da ovakvo ometanje unutrašnje trgovine u pojedinim slučajevima može biti opravdano; vidi npr. Sud EU, 16. 12. 1992., predmet C-169/91, Council of the City of Stoke-on-trent i Norwich City Council/B & Q Plc. (B & Q Plc.), Slg. 1992., I-6635, tačka 9-16; Opširnije npr. u S. Wolf, *Briefcase on European Community Law*, Cavendish Publishing Lim-

odlukom *Cassis*[20] i kasnijom sudskom praksom uveo razloge zbog kojih je narušavanje tržišnih sloboda opravdano, a time i dozvoljeno. U ove razloge, koje Sud EU naziva „prinudnim zahtjevima“,[21] spadaju, između ostalih, zaštita zdravlja, zaštita potrošača, slobodna konkurencija, dakle ono što bi svaka država svrstala u zaštitu sopstvenog javnog poretka. Govoreći jezikom nacionalnog prava, nacionalni propisi mogu biti diskriminirajući, odnosno otežavajući po stranu robu, ako su nužni za očuvanje javnog poretka. Svaki put kada neki nacionalni propis krši osnovne slobode, a nije opravdan zbog ciljeva navedenih u odluci *Cassis* i kasnijoj sudskoj praksi[22], kao i proporcionalan ostvarenju tog cilja, nacionalni propis jednostavno ostaje neprimijenjen, bez potrebe da prethodno bude ukinut.[23] U području slobode kretanja lica za uspostavljanje protupravnosti propisa dovoljno je da državna mjera korištenje slobode čini manje atraktivnim,[24] npr. propisima kojima se radniku daju određena prava ovisno o njegovom prebivalištu,[25] uslovima za zaposlenje poput sticanja određenog certifikata o poznavanju jezika,[26] različitim uslovima za registraciju poslovnica preduzeća[27] i sl.

U svrhu dobivanja kompletne, iako, naravno, i više nego površne i pojednostavljene slike o dejstvu tržišnih sloboda na privatnopravne propise, mora se napomenuti da tržišne slobode obavezuju samo države članice i lica koja se mogu pripisati državi te organe EU, ali ne i privatna lica. Naime, privatna lica imaju pravo da donose mjere koje su diskriminirajuće na osnovu državljanstva, odnosno države porijekla, bez da takve mjere mogu biti suprotne tržišnim slobodama.[28] Izuzetak predstavljaju kolektivne mjere kojima se reguliše radno pravo[29]

ited, London/Sidney 1999., 101.

20 Sud EU, 20. 02. 1979., predmet 120/78, Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), Slg. 1979., str. 649.

21 Njem. „zwingende Erfordernisse“; eng. „mandatory requirements“.

22 U kasnijoj sudskoj praksi, u prinudne zahtjeve su svrstani, između ostalih, i raznolikost medija (Sud EU, 26. 6. 1997., predmet C-368/95, Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag (Familiapress), Slg. 1997., I-3689, tačka 18), zaštita okoline (npr. Sud EU, 13. 3. 2001., predmet C-379/98, PreussenElektra AG, Slg. 2001., I-2099, tačke 73–81), te zaštita osnovnih prava, poput prava na slobodu izražavanja i mirno okupljanje (npr. Sud EU, 12. 6. 2003., predmet C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Republike Austrije (Schmidberger), Slg. 2003., I-5659, tačke 70-94).

23 Sud EU, 09. 03. 1978., 106/77, Finansijska uprava Republike Italije/SPA Simmenthal (Simmenthal II), Slg. 1978., str. 629.

24 Zabrana obuhvata mjere koje jednako tretiraju sve državljane Unije, a koje izvođenje slobode zabranjuju, ograničavaju ili čine manje atraktivnim; Sud EU, 11. 7. 2002., predmet C-294/00, Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH/Kurt Gräbner (Gräbner), Slg. 2002., I-6515, tačka 38.

25 Sud EU, 3. 12. 1974., 33/74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging (van Binsbergen), Slg. 1974., str. 1299; U konkretnom slučaju radilo se o slobodi pružanja usluga.

26 Sud EU, 6. 6. 2000., predmet C-281/98, Roman Angonese/Cassa di Risparmio di Bolzano SpA (Angonese), Slg. 2000., I-4139.

27 Sud EU, 30. 9. 2003., C–167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art Ltd.(Inspire Art), 2003., I-10155.

28 Vidi npr. Sud EU, 1. 10. 1987., predmet 311/85, Vlaamse Reisbureaus/Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten (Vlaamse Reisbureaus), Slg. 1987., str. 3801, tačka 30.

29 Sud EU, 15. 12. 1995., predmet C-415/93, Union royale belge des sociétés de football associa-

ili pružanje usluga,[30] koje mogu biti suprotne slobodi kretanja radnika i pružanja usluga i kada ih donese neko privatno lice.[31] Drugo ograničenje predstavlja uslov prekograničnosti, tj. pri isključivo domaćim slučajevima, učesnici ne mogu da se pozovu na eventualno povoljnije propise o tržišnim slobodama. Tako može da dođe do diskriminacije domaćih građana ili domaćih proizvoda koji se ne izvoze, time što se ne mogu pozivati na eventualno povoljnije uslove pružene uvezenoj/izvezenoj robi ili doseljenim građanima Unije na osnovu propisa o unutrašnjem tržištu. Diskriminacija domaćih je u skladu sa stalnom praksom Suda EU dozvoljena.[32] Treće ograničenje je mnogo užeg karaktera, ali je za temu uticaja tržišnih sloboda na privatnopravne propise od izuzetnog značaja. Mjere koje nisu neposredno ili posredno diskriminirajuće, nego spadaju u mjere koje su jednako primjenjive na domaće i strance, ali ometaju tržišnu slobodu u smislu Dassonville formule, nisu suprotne tržišnoj slobodi ako se odnose na način prodaje (u okviru slobode prometa robe), odnosno na način izvođenja zanimanja (u okviru slobode kretanja lica). To znači da u slučaju mjera kojima se strani proizvodi/lica ne diskriminiraju posredno ili neposredno, a koje ispunjavaju uslove stvarnog ili potencijalnog, posrednog ili neposrednog ometanja moraju ispuniti jedan dodatni kriterij da bi zaista bile protivne tržišnim slobodama, tj. moraju se odnositi na pristup zanimanju/tržištu, a ne samo na način izvođenja zanimanja/prodaje.[33] Ovaj izuzetak, zasnovan u presudi *Keck,*[34] od velikog je značaja za privatnopravne propise, jer oni, u načelu, regulišu način na koji se može raspolagati imovinom, odnosno na koji se vrši zanimanje, a mnogo rjeđe određuju uslove za sam pristup tržištu. Opravdano se postavilo pitanje u nauci da li onda privatnopravni propisi uopšte podliježu kontroli tržišnih sloboda. Dodatni argument u korist osporavanja kontrole privatnopravnih propisa na osnovu tržišnih sloboda donio je Sud EU u odluci *Alsthom Atlantique,*[35] gdje je u *obiter dictum*-u odlučio da nacionalni propisi, koji su dispozitivni ili od kojih se može odstupiti, ne mogu predstavljati smetnju tržišnim slobodama.[36]

---

tion ASBL, UEFA i dr./Jean-Marc Bosman (Bosman), Slg. 1995., I-4921.

30 Sud EU, 12. 12. 1974., predmet 36/74, Walrave and Koch protiv Association Union Cycliste Internationale i dr. (Walrave i Koch), Slg. 1974., str. 1405, tačka 16/19; O kasnijem razvoju prakse Suda EU vidi npr. J. Snell, „And Then There Were Two: Products and Citizens in Community Law“, u T. Tridimas/ P. Nebbia, *European Union Law for the Twenty-First Century*, Volume 2 Internal Market and Free Movement Community Policies, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004., 57.

31 Vidi M. Schweitzer/W. Hummer/W. Obwexer, *Europarecht- das Recht der Europäischen Union*, Manz, Wien 2007., 376.

32 Vidi npr. Sud EU, predmet 86/78, Sa de grandes distilleries peureux/Directeur des services fiscaux de la Haute-Saone et du Territoire de Belfort (Peureux), Slg. 1979., str. 897, tačka 32–34.

33 Vidi M. Schweitzer/W. Hummer/W. Obwexer, 383; Vidi M. Franzen, *Privatrechtsangleichung durch die Europäische Gemeinschaft*, de Gruyter, Berlin-New York 1999., 133.

34 Sud EU, 24.11.1993., predmeti 267 i 268/91, francuski krivični postupak protiv Bernard Keck i Daniel Mithouard (Keck), Slg. 1993., str. I-6097.

35 Sud EU, 24.1.1991., predmet 339/89, Alsthom Atlantique SA/Compagnie de construction mecanique Sulzer SA, Slg. 1991, str. I-107, tačka 15.

36 Vidi Z. Meškić, *Europäisches Verbraucherrecht-Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und europäische Perspektiven*, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann Institutes für Europarecht, Band 18, Manz, Wien 2008, 43; K. Schilling, *Binnenmarktkollisionsrecht*, De Gruyter Recht, Berlin 2006, 233; S. Grundmann, „Herkunftslandprinzip und Europäisches Vertragsrecht-Einige Leitlinien“, u G. Reichelt (ed.), *Das Herkunftlandprinzip*, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann

b) Dejstvo tržišnih sloboda u pojedinim granama privatnog prava

Izuzetke donesene u presudama *Keck* i *Alsthom Atlantique* vrijedi preispitati na primjeru pojedinih oblasti privatnog prava. U oblasti ugovornog prava postoji veoma široka kolizionopravna autonomija volje ugovornih strana na osnovu čl. 19 Zakona o rješavanju sukoba zakona (ZRSZ),[37] gdje stranke putem izbora prava države čije pravo bez izbora prava ne bi bilo mjerodavno za dati ugovorni odnos mogu izbjeći primjenu propisa koji bi predstavljali smetnju za tržišnu slobodu. Jednako pravo vrijedi u EU prema čl. 3 Uredbe Rim I, koja reguliše mjerodavno pravo za ugovorne obaveze.[38] Stoga u skladu sa odlukom *Alsthom Atlantique*, veći dio ugovornog prava ne može biti suprotan tržišnim slobodama.[39] Kolizionopravna autonomija volje prema čl. 21 ZRSZ ograničena je samo u pogledu ugovora koji imaju za predmet nekretninu, pa propisi koji regulišu ovu vrstu ugovora mogu podlijegati kontroli tržišnih sloboda, ako u nacionalnom pravu nisu regulisani dispozitivnim normama. Ne smije se zaboraviti dodatno ograničenje prakse *Keck*, prema kojoj kontroli ne podliježu propisi kojima se uređuje način prodaje, nego samo oni koji se tiču samog proizvoda. Tako bi kontroli mogli podlijegati propisi koji regulišu posljedice materijalnih nedostataka na stvarima kao i garancije za ispravno funkcionisanje stvari u okviru slobode prometa robe ili propisi kojima se uređuju bankarske usluge ili usluge osiguravajućih kuća unutar područja primjene slobode pružanja usluga.[40]

U oblasti stvarnih prava, kolizionopravna autonomija volje ne postoji, nego se na stvarna prava primjenjuje pravo države u kojoj se stvar nalazi (lex rei sitae).[41] Stvarna prava, stečena u državi porijekla, mogu biti ograničena u drugoj državi samim *numerus clausus*-om stvarnih prava u državi odredišta, što može ometati tržišne slobode. Ovim su najčešće pogođena besposjedovna sredstva osiguranja na pokretnim stvarima, poput pridržaja prava vlasništva ili fiducijarnog vlasništva.[42] Ako se uspije argumentovati da ovi propisi regulišu sam pristup tržištu i time zaobiđe izuzetak iz *Keck*, ovi propisi će najčešće biti opravdani prinudnim zahtjevima od općeg interesa iz *Cassis*.[43]

Institutes für Europarecht, Band 14, Manz 2006, 24; O. Remien, *Zwingendes Vertragsrecht und Grundfreiheiten des EG-Vertrags*, Max Planck Institut für ausländisches und intenationales Privatrecht, Mohr Siebeck, Tübingen 2003, 186; B. Heiderhoff, *Grundstrukturen des nationalen und europäischen Verbrauchervertragsrechts*, Sellier, 2004, 68.

37 Službeni list SFRJ, br. 43. iz 1982. godine; Zakon je preuzet u Bosni i Hercegovini posebnom Uredbom sa zakonskom snagom br. 2. iz 1992. godine.

38 Uredba (EZ) br. 593/2008 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. juna 2008. o pravu mjerodavnom za ugovorne obveze (Rimska uredba ili Rim I), Sl. list L 177 od 4. 7. 2008., str. 6–16.

39 Vidi K. Riesenhuber, *System und Prinzipien des Europäischen Vertragsrechts*, De Gruyter Recht, Berlin 2003., 101.

40 Vidi K. Schilling, 231.

41 Tako i u čl. 18 st. 1. ZRSZ,

42 Vidi više u M. Stanivuković/P. Đundić, *Međunarodno privatno pravo – posebni deo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad 2008., 31 i dalje; M. Povlakić, „Kollisionsrechtliche Probleme bei den grenzüberschreitenden Mobiliarsicherheiten in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Yugoslawiens“, u M. Vasiljević/R. Kulms/T. Josipović/M. Stanivuković (ed.), *Private Law Reform in South East Europe-Liber amicorum Christa Jessel-Holst*, Belgrade 2010., 478 i dalje.

43 Vidi K. Schilling, 238.

Za pravo privrednih društava sloboda poslovnog nastanjivanja od neposrednog je značaja, jer omogućava osnivanje društava, agencija, podružnica i kćerki firmi od strane državljanina EU na teritoriji druge države članice pod istim uslovima kao što to rade domaći (čl. 49, u vezi sa čl. 54 UFEU). Prema propisima Međunarodnog privatnog prava, na pravnu i poslovnu sposobnost privrednog društva u kontinentalnoevropskim državama najčešće se kao mjerodavno pravo određuje pravo države u kojoj društvo ima svoje stvarno sjedište,[44] dok se u anglosaksonskom pravu mjerodavnim smatra pravo države u kojoj je društvo osnovano. Posljednje navedeni koncept najčešće je kritikovan, zbog toga što podstiče tzv. „fiktivne registracije", kada se društva osnivaju u državi koja za to pruža najpovoljnije uslove, a svoje stvarno sjedište, tj. sjedište uprave, glavno mjesto poslovanja itd. imaju u državi gdje zaista obavljaju svoju ekonomsku djelatnost.[45] Prema praksi Suda EU, primjena prava države u kojoj društvo ima svoje stvarno sjedište na društvo osnovano u drugoj državi članici može biti protivno slobodi poslovnog nastanjivanja ako nacionalni organi u primjeni strožijih domaćih propisa ospore pravnu sposobnost stranog društva[46] ili onemoguće registraciju njegove poslovnice ili podružnice.[47] Ovakvi propisi nisu opravdani ni prinudnim zahtjevima, jer, prema praksi Suda EU, sam premještaj stvarnog sjedišta ne znači namjeru da se izigra domaće pravo.[48] Stupanjem na snagu SSP-a, njegov čl. 51 proširiti će navedenu slobodu poslovnog nastanjivanja privrednih društava na teritorij BiH.

Kao što je to slučaj kod prava privrednih društava, i radno pravo je pod značajnom kontrolom tržišnih sloboda, prvenstveno slobode kretanja radnika. Ova sloboda, prema čl. 45 st. 2 UFEU, izričito zabranjuje diskriminaciju na osnovu državljanstva u pogledu zapošljavanja, naknade i ostalih uslova rada. U ovoj oblasti je ponovo ćešća mogućnost opravdanja strožijih propisa, npr. u pogledu socijalnog osiguranja nekim od prinudnih zahtjeva uspostavljenim praksom Suda EU. U pogledu uslova rada, naknade i uslova otpuštanja legalno zaposlenih državljana BiH u EU, sloboda kretanja radnika biće proširena na BiH stupanjem na snagu čl. 47 SSP.

c) Pozitivna i negativna integracija

Vidimo da mnogi propisi koji spadaju u oblasti privatnog prava, poput propisa iz oblasti privrednog prava, radnog prava i dr., mogu kršiti osnovne slobode, te u tom dijelu ovi propisi ne smiju biti primijenjeni, što se naziva negativnim učinkom osnovnih sloboda, odnosno negativnom integracijom. Mjere negativne integracije podrazumijevaju ukidanje svih prepreka između država članica u svrhu stvaranja „slobodnog prostora" na teritoriji Unije.[49]

---

44 Tako i u čl. 17 st. 2 ZRSZ.

45 Vidi opširnije u E. Muminović, *Međunarodno privatno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2008., 138. i dalje.

46 Sud EU, 5. 11. 2002., predmet C-208/00, Überseering/Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (Überseering), 2002., I-9919.

47 Sud EU, 9. 3. 1999., predmet C-212/97, Centros Ltd/Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (Centros), Slg. 1999., I-1459.

48 Sud EU, 30. 9. 2003., predmet C-167/01, Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art Ltd. (Inspire Art), Slg. 2003., I-10155.

49 Vidi N. Misita, Osnovi prava Evropske unije, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2007., 314.

Ukoliko EU primijeti da se u nekoj oblasti države članice često pozivaju na javni poredak u svrhu primjene svojih propisa, onda EU više nije zadovoljna samo negativnim učinkom osnovnih sloboda u smislu zabrane diskriminacije/otežavanja prometa, nego se odlučuje da donese materijalnopravne propise koji će tu oblast harmonizirati ili ujednačiti. Na taj način želi preduprijediti potencijalne prepreke za slobode kretanja. To znači da osnovne slobode s jedne strane imaju funkciju negativne integracije, kada zabranjuju propise koji zbog svojih međusobnih razlika stvaraju prepreke u slobodi kretanja, i funkciju pozitivne integracije, kada negativna integracija u jednoj oblasti nije dovoljna pa EU mora sama poduzeti mjere da bi spriječila daljnje kršenje osnovnih sloboda.[50] Ovako se objašnjava osnovni proces harmonizacije prava u EU.[51]

d) Nadležnost EU za donošenje privatnog prava

Ovdje treba napomenuti da EU nigdje nema direktnu nadležnost za regulaciju privatnog prava. EU ima samo nadležnost za regulaciju osnovnih tržišnih sloboda i donošenje materijanopravnih propisa koji služe ili imaju za predmet uspostavljanje unutrašnjeg tržišta, odnosno garanciju pojedine osnovne slobode. To je bilo dovoljno da EU iz oblasti privatnog prava do sada donese nekoliko stotina direktiva, uredbi i odluka koje su neposredno poslužile za nastanak Evropskog radnog prava, Evropskog prava privrednih društava, Evropskog ugovornog prava, Evropskog potrošačkog prava, Evropskog prava osiguranja i sl.[52]

Za razumijevanje ovog fenomena, neophodno je, ponovo samo u osnovi, predstaviti sistem podjele nadležnosti u EU. UEU, prema čl. 5 st. 2 Ugovora o EU (UEU)[53], vrijedi načelo dodijeljenih ovlasti prema kojem Unija ciljeve navedene u čl. 3 UEU ostvaruje samo u okviru onih pojedinačnih nadležnosti koje su joj države članice dodijelile u ugovorima. To s jedne strane podrazumijeva da Unija nema generalne nadležnosti nego samo pojedinačne nadležnosti, izričito definisane u ugovorima. S druge strane, sve nadležnosti koje nisu prenesene na Uniju pripadaju državama članicama. Ovo načelo osigurava zaštitu suverenosti država članica, tako što precizira podjelu između dva nivoa vlasti, Evropske unije i država članica, uspostavljajući nadležnost država članica kao pravilo a nadležnost EU kao izuzetak koji mora biti izričito predviđen ugovorima.[54] Ovaj strogi koncept načela dodijeljenih ovlasti oslabljen je s jedne strane već predstavljenom teorijom „implied powers" i s druge strane rezervnom nadležnošću Unije na osnovu čl. 352 UFEU. Rezervna nadležnost predviđa da Vijeće jednoglasnom odlukom, na prijedlog Komisije i uz saglasnost Parlamenta, može donijeti odgovarajuće propise, kada je za ostvarenje ciljeva ugovora nužno djelovanje u okviru ugovorima utvrđenih politika Unije, a konkretne ovlasti za donošenje takvog propisa nisu definisane. Rezervna nadležnost se za razliku od „implied powers" teorije ne ograničava na efektivnu sprovedbu postojećih dodijeljenih

50 Vidi Z. Meškić, 43; Vidi T. Josipović, *Načela europskog prava - u presudama Suda Europske zajednice*, Narodne novine, Zagreb 2005., 153 i dalje.

51 Vidi Z. Meškić, Osnove Evropskog kolizionog prava, Pravna misao, br. 3–4, Sarajevo 2009., 23.

52 Vidi J. Smits, „European Private Law: A Plea for Spontaneous Legal Order", u D. Curtin i dr. (ed.), *European Integration and Law*, Intersentia, Antwerpen/Oxford 2006., 57.

53 Sl. list. EU 2010., C 83, 1-388.

54 Vidi T. Josipović, 10.

ovlasti nego se orijentiše ka ciljevima Unije, što može ostaviti slobodu za proširenje dodijeljenih ovlasti.[55] Razlog postojanja rezervne nadležnosti može se pronaći u široko postavljenim ciljevima EU, koji imaju za posljedicu da je teško predvidjeti sve ovlasti koje će biti potrebne za njihovo ostvarenje.

Na načelu dodijeljenih ovlasti utemeljena je vertikalna podjela nadležnosti između Evropske unije i država članica. Podjela je učinjena sa aspekta učešća EU u donošenju pojedine mjere, što potvrđuje nadležnost država članica kao pravilo a nadležnost EU kao izuzetak. Tako se nadležnosti EU dijele na isključive, podijeljene i komplementarne nadležnosti, a Lisabonskim ugovorom prvi put je u čl. 3–6 UFEU navedena ova podjela kao i lista oblasti koje pripadaju pojedinoj vrsti nadležnosti. U ovoj listi najvažnije oblasti unutar kojih se mogu donositi propisi privatnopravnog karaktera ili propisi sa značajnim uticajem na privatno pravo spadaju u podijeljenu nadležnost EU i država članica, a tu su, prema čl. 4 st. 2 prije svega unutrašnje tržište, socijalna politika, životna sredina, zaštita potrošača i prostor slobode, sigurnosti i pravde (prava). Za donošenje privatnog prava unutrašnje tržište je naročito značajna osnova za nadležnost, jer posebni propis čl. 114 UFEU dozvoljava da se putem redovnog zakonodavnog postupka „usvajaju mjere za ujednačavanje zakonskih ili upravnih propisa država članica, čiji je predmet uspostava i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta". Pored ovog postoje i drugi posebni osnovi za nadležnost u pojedinim oblastima privatnog prava, koji su, također, vezani za unutrašnje tržište i načelno počivaju na jednakom sistemu.[56]

e) Načelo supsidijarnosti

Činjenica da privatno pravo, čije osnovne grane nisu navedene u listi nadležnosti, može biti regulisano samo u oblasti podlijeljenih nadležnosti za unutrašnje tržište, ima za posljedicu da svaki propis koji se želi donijeti na nivou EU mora ispunjavati uslove načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Dok načelo dodijeljenih ovlasti reguliše pitanje koje su nadležnosti EU, načela supsidijarnosti i proporcionalnosti daju odgovor na pitanja da li EU smije izvršavati zakonodavne ovlasti u konkretnom slučaju, i u potvrdnom, na koji način smije da ih izvršava. Načelo

55 Vidi N. Misita, 238; T. C. Hartley, 108; T. Josipović, 12.

56 Vidi npr. čl. 81, st. 2 UFEU u pogledu Međunarodnog privatnog prava EU, koji dozvoljava donošenje mjera u redovnom zakonodavnom postupku, naročito ako su one nužne radi nesmetanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i osiguravaju usklađenost kolizionih normi u državama članicama i propisa o sprečavanju sukoba nadležnosti (čl. 81, st. 2c); Vidi V. Bouček, *Europsko Međunarodno privatno pravo u eurointegracijskom procesu* i harmonizacija hrvatskog međunarodnog privatnog prava, Zagreb 2009., 71; Zbog termina „naročito ako..", koji je uveden Lisabonskim ugovorom, E. Jayme smatra da je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora moguće kodificirati Međunarodno privatno pravo EU neovisno o unutrašnjem tržištu; Vidi E. Jayme, „Die Kodifikationsidee am Beispiel der kollisionsrechtlichen Parteiautonomie", u B. Jud/W.H. Rechberger/G. Reichelt (ed.), *Kollisionsrecht in der Europäischen Union-Neue Fragen des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts*, Jan Sramek Verlag, Wien 2008., 63; U pogledu Prava privrednih društava vidi npr. čl. 50 st. 2 f). i g). UFEU: „Parlament, Savjet i Komisija donose potrebne mjere kojima će se postepeno ukidati ograničenja slobode poslovnog nastanjivanja u pogledu uslova za osnivanje agencija, filijala ili poslovnica na teritoriji države članice, kao i na uslove koje moraju ispunjavati zaposlena lica glavnog sjedišta da bi ušla u njegove upravne ili nadzorne organe.."

supsidijarnosti, u skladu sa čl. 5 st. 3 EU, nalaže da Unija izvan oblasti koje spadaju u njenu isključivu nadležnost djeluje samo *ako* i *u onoj mjeri* u kojoj ciljevi razmatrane mjere ne bi mogli na zadovoljavajući način biti ostvareni na nivou država članica (na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou), te zbog njihovog obima i učinka mogu biti bolje provodene na nivou EU. U formulaciji se prepoznaju dva uslova za vršenje ovlasti EU: 1. cilj razmatrane mjere ne može u dovoljnoj mjeri biti ostvaren na nivou država članica (negativni kriterij); 2. cilj može biti bolje ostvaren na nivou EU (pozitivni kriterij). Ova dva uslova moraju biti kumulativno ispunjena. Tako načelo supsidijarnosti, zapravo, daje odgovor na pitanje da li EU s obzirom na navedene kriterije uopće treba odnosno smije da djeluje. Ovo pitanje posebno je dobilo na značaju zbog prekomjerne regulacije pojedinih oblasti od strane EU, kojom je EU jednostrano prenosila nadležnosti sa država članica na sebe, „ispražnjavajući"[57] nadležnosti država članica. U praksi se kao osnovni nedostatak načela supsidijarnosti pokazala zasnovanost njegovih kriterija na cilju planirane mjere. To je zakonodavcu EU ostavilo prostora da različito formuliše ciljeve razmatrane mjere u svrhu lakše argumentacije njihove usklađenosti sa načelom supsidijarnosti. Sud EU je u svojoj stalnoj sudskoj praksi, npr., prihvatio kao legitiman cilj akta da se njime harmonizira pravo na teritoriji EU u određenoj oblasti, što neminovno uvijek ispunjava uslove načela supsidijarnosti.[58] Do danas Sud EU još nikada nije poništio akt zbog njegove suprotnosti sa načelom supsidijarnosti.

f) Načelo proporcionalnosti

Dodatno ograničenje nadležnosti predviđa načelo proporcionalnosti, utemeljeno u čl. 5 st. 4 UEU, prema kojem mjere EU svojim sadržajem i oblikom ne smiju prelaziti okvire onoga što je neophodno za ostvarenje ciljeva Ugovora. Nakon što je putem načela dodijeljenih ovlasti utvrđeno da EU ima nadležnost za određenu materiju, a ispunjenjem uslova iz načela supsidijarnosti, ako materija ne spada u isključivu nadležnost Unije, odlučeno da EU treba da djeluje, načelo proporcionalnosti određuje način na koji treba da se ostvari pojedini cilj Ugovora. Načelo proporcionalnosti vrijedi za sve vrste nadležnosti EU, a tiče se kako sadržaja tako i oblika razmatranog pravnog akta.

Proporcionalnost mjere koja treba da bude donesena ispituje se na osnovu tri kriterija: 1. prikladnosti; 2. neophodnosti; i 3. primjerenosti (proporcionalnosti u užem smislu) mjere u odnosu na cilj zbog kojeg je poduzeta.[59]

57 U oblastima koje spadaju u podijeljene nadležnosti izvorna nadležnost pripada državama članicama, a kada Unija počne zakonodavno djelovati u jednoj od ovih oblasti, države članice gube pravo na daljnu regulaciju materije. Dolazi do privremeno „ispražnjenih ovlasti" (eng. „preemtion"), odnosno privremenog „blokirajućeg dejstva" (njem. „Sperrwirkung") ovlasti Unije, koje zabranjuje državama članicama da regulišu datu oblast, jer su te ovlasti već ispražnjene, odnosno iscrpljene. Zabrana je privremenog karaktera i traje sve dok EU ne odluči da više neće koristiti svoje zakonodavne ovlasti u toj oblasti.

58 Vidi T. Perišin, „Razgraničenje ovlasti Europske unije i država članica", u S. Rodin/T. Ćapeta/I. Goldner Lang (ed.), *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*, Narodne novine, Zagreb 2009., 230; Vidi npr. Sud EU, 12. 7. 2005., povezani predmeti C-154/04 i C-155/04, Alliance for Natural Health i dr./Secretary of State for Health (C-154/04), National Association of Health Stores i dr./Secretary of State for Health i dr. (C-155/04), Slg. 2005, I-06451, tačka 99 i dalje.

59 Vidi M. Schweitzer/W. Hummer/W. Obwexer, 360.

1. Prikladna je mjera kada pospješuje ostvarenje željenog cilja. Nije potrebno da se cilj zaista i ostvari. Za ispunjenje kriterija prikladnosti dovoljno je da „mjera nije očigledno neprikladna za ostvarenje cilja".[60]

2. Mjera je nužna kada ne postoji blaže sredstvo kojim bi se manje opterećavala druga pravna dobra od onih kojima ovo sredstvo neposredno služi a kojim bi se ostvario jednak ili sličan učinak.[61] Ukoliko postoji samo jedno prikladno sredstvo za ostvarenje cilja, onda je ono usljed nedostatka alternative zasigurno i nužno. Ako postoji više sredstava kojima bi se mogao ostvariti cilj, onda mjera ispunjava kriterij nužnosti kada se ostvaruje najblažim od raspoloživih sredstava. Tako, npr., mjera neće biti nužna u pogledu svog oblika ako je donesena u obliku uredbe, a cilj se mogao ostvariti i direktivom, koja za razliku od uredbe državama članicama ostavlja izbor u pogledu sredstva i oblika ostvarenja cilja koji slijedi.[62]

3. Mjera je primjerena, odnosno proporcionalna u užem smislu, ukoliko eventualno narušavanje drugih pravnih dobara i željeni cilj stoje u proporcionalnom odnosu. Ne smije postojati disproporcija između stepena u kojem je ostvaren slijeđeni cilj i stepena u kojem je mjera ograničavajuća po njene adresate, odnosno u kojem je narušeno neko drugo pravno dobro. Mjera EU nije primjerena kada očigledno stoji u disproporciji sa željenim ciljem, tj. kada je uzrokovana šteta značajno veća od one koju mjera treba da spriječi.

Načelo proporcionalnosti, zasnovano na čl 5, st. 4 UEU, obraća se neposredno EU u svrhu zaštite suvereniteta država članica. Pored toga, načelo proporcionalnosti utvrđeno je kao opće načelo prava EU, koje ne obavezuje samo EU prilikom donošenja akata, nego obavezuje i države članice kada izvršavaju pravo EU.[63] Naročito važnu ulogu načelo proporcionalnosti ima kada države članice donose mjere koje ograničavaju osnovne slobode kretanja robe, osoba, usluga i kapitala a služe nekom od javnih interesa (ciljeva) država članica. Tada se proporcionalnost mjere cilju koji slijedi ispituje na osnovu jednakih kriterija prikladnosti, nužnosti i primjerenosti slijeđenom cilju, ali ne na osnovu čl. 5 st. 4 UEU, nego na osnovu načela proporcionalnosti kao općeg načela prava EU.[64]

---

60 Vidi Sud EU, 7. 2. 1973., 40/72, Slg. 1973., 125, tačka 14.

61 Vidi npr. Sud EU, 8. 7. 2004., C-166/03, Komisija/Francuska, Slg. 2004., I-6535, tačka 16.

62 Vidi tačku 6 Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti iz 1997. godine (Sl. list EU 1997., C 340, str. 105). Ova odredba nije preuzeta u novi Protokol, dodan Lisabonskom ugovoru, jer se zakonodavac EU odlučio da izbaci iz Protokola sve odredbe koje pobliže opisuju sam sadržaj načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, a težište Protokola stavio na osiguranje njihove primjene.

63 Načelo proporcionalnosti rano je utvrđeno kao opće načelo prava EU; Vidi Sud EU, 29. 11. 1956., Fédération Charbonnière de Belgique/Visoka vlast Zajednice za ugalj i čelik, Slg. 1956., str. 299 i dalje.

64 Vidi G. Reichelt, *Europarecht*, Manz, Wien 2002, 54; Zavisno od konkretne oblasti postoje određene razlike u načinu na koji Sud EU ispituje navedene kriterije; Vidi N. Misita, 258 i dalje; Neki autori smatraju da je neophodno jasno razgraničiti načelo proporcionalnosti zasnovano na čl. 5, st. 4 UEU, koje se tiče odnosa između EU i država članica i općeg načela proporcionalnosti, koje naječešće u području osnovnih sloboda uspostavlja granicu za mjere javne vlasti kojima se ograničavaju subjektivna prava građana; Vidi T. Josipović, 28**;** T. Ćapeta/S. Rodin, *Osnove prava Europske unije – na temelju Lisabonskog ugovora*, Narodne novine, Zagreb 2010, 20.

g) Tabakwerbung I

Koliko je u praksi zaista široka nadležnost EU za donošenje privatnopravnih propisa može se najbolje vidjeti na primjeru *Tabakwerbung I*, kada je prekomjerna upotreba čl. 114 UFEU kao osnov nadležnosti za donošenje harmonizirajućih mjera, doživjela svoju privremenu kulminaciju. U datom slučaju donesena je Direktiva o reklamiranju duhana[65] na ovom osnovu, iako je direktivom gotovo svaki oblik reklamiranja duhanskih proizvoda trebao biti zabranjen. Podsjećam da čl. 114 UFEU dozvoljava donošenje mjera „čiji je predmet uspostava i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta". Sud EU je odlučio da ovom Direktivom ne bi bile otklonjene nikakve stvarno postojeće prepreke za slobodu prometa robe i usluga i da se zbog toga čl. 114 UFEU (tadašnji čl. 100a Ugovora o Evropskoj zajednici) ne može koristiti kao osnov za donošenje ove direktive. Iako su mnogi u ovome željeli vidjeti presedan kojim je Sud EU konačno zaustavio hiperregulaciju privatnog prava, utemeljenu na uklanjanju prepreka između tržišnih sloboda, ovaj slučaj je bio samo izuzetak. Naime, reklamiranje duhana spada u oblast vanugovorne zaštite potrošača, za koju je tipično da harmonizirajuće mjere uvode ovakvu vrstu zabrana proizvoda, dok je u oblastima ugovornog, stvarnog i privrednog prava takvo nešto veoma rijetko. Kasnija sudska praksa Suda EU potvrdila je da se *Tabakwerbung I* tiče jednog specijalnog slučaja.[66] U njegovim odlukama *Swedish Match*[67] i *Arnold André*[68] o pitanju nadležnosti za Direktivu o duhanskim proizvodima,[69] Sudu EU je čak i buduće nastajanje razlika između nacionalnih propisa bilo dovoljno kao obrazloženje za zasnivanje nadležnosti na čl. 114 UFEU. Pri tome je nastajanje novih prepreka za trgovinu moralo biti vjerovatno, a Direktiva o reklamiranju duhana morala je za cilj imati njegovo sprečavanje. Kasnije donesena presuda (*Tabakwerbung II*)[70], koju čl. 114 UFEU utvrđuje kao prikladan pravni osnov za novu Direktivu o reklamiranju duhana 2003/33/EZ[71], trebala bi okončati opširnu debatu nauke o važnosti *Tabakwerbung I*.[72] U toj presudi Sud EU prvo ponavlja da sama tvrdnja

65 Direktiva 98/43/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 6. 7. 1998. o ujednačenju pravnih i upravnih propisa država članica o reklamiranju i sponzorisanju duhanskih proizvoda, Sl. list EU 1998., L 213, str. 9.

66 O ograničenoj važnosti *Tabakwerbung I* i N. Reich/H. W. Micklitz, *Europäisches Verbraucherrecht*, Nomos, Baden Bade 2003., 33; Ch. Kammerer, *Harmonisierung des Verbraucherrechts in Europa*, Dr. Kovač, Hamburg 2004., 8; M. Ludwigs, „Art 95 EG als allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarkts oder als „begrenzte Einzelermächtigung"?, EuZW 2006., 417.

67 Sud EU, 14. 12. 2004., predmet C-210/03, Swedish Match/Secretary of State for Health (Swedish Match), Slg. 2004., I-11893.

68 Sud EU, 14. 12. 2004., predmet C-434/02, Arnold André GmbH & Co. KG/Landrat des Kreises Herford (Arnold André), Slg. 2004., I-11825.

69 Direktiva 2001/37/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. 6. 2001. o ujednačenju pravnih i upravnih propisa država članica o proizvodnji, prezentaciji i prodaji duhanskih proizvoda, Sl. list EU 2001., L 194 str. 26.

70 Sud EU, 12. 12. 2006., predmet C-380/03, Njemačka/Parlament i Vijeće (Tabakwerbung II*)*, Slg. 2006., I-11573; pogledaj J. Gundel, „Die zweite Fassung der Tabakwerberichtlinie vor dem EuGH: Weitere Klärung zur Binnenmarkt-Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft", EuR 2007., 251.

71 Direktiva 2003/33/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. 5. 2003. o ujednačenju pravnih i upravnih propisa država članica o reklamiranju i sponzorisanju duhanskih proizvoda, Sl. list EU 2003., L 152 str. 16.

72 Uporedi o tome R. Pauling, „EuGH-Generalanwalt Léger in seinen Schlussanträgen vom 13.

različitih nacionalnih propisa nije dovoljna za opravdanje čl. 114 UFEU kao pravnog osnova. Međutim, ako prepreke za trgovinu postoje, ili ako će takve prepreke vjerovatno postojati, jer su zemlje članice u pogledu određene grupe proizvoda donijele različite zakone ili namjeravaju donijeti zakone koji osiguravaju različit nivo zaštite i time otežavaju slobodno kretanje navedenih proizvoda u UFEZ, čl. 114 UFEU daje ovlast zakonodavcu EU da djeluje time što će, uz poštivanje st. 3 ovog člana, te pravnih načela navedenh u EU ili razvijenim od Suda EU, naročito načela proporcionalnosti, donijeti prikladne mjere.

h) Aktuelna problematika donošenja jedinstvenog privatnog prava na nivou EU

Podijeljena nadležnost EU za regulaciju unutrašnjeg tržišta sa uslovima ispunjenja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti u pogledu privatnog prava donijela je fragmentarnu regulaciju pojedinih oblasti na nivou EU. Svaki propis, najčešće donesen u obliku uredbe ili direktive, odgovarao je konkretnoj potrebi za regulacijom u pojedinoj pravnoj oblasti sa sopstvenim posebnostima i vrijednostima, koja se zadovoljavala na poseban način.[73] Regulacija pojedinih pitanja bila je isključivo uslovljena rješavanjem određenih problema, onako kako su se ti problemi javljali i kako ih je u datim pravnim, političkim, privrednim i socijalnim okolnostima bilo moguće riješiti putem mjera harmonizacije koje EU stoje na raspolaganju.[74] Zbog toga oblasti privatnog prava EU pate od nesistematičnosti, neusklađenosti čak i u pogledu najosnovnijih pojmova i nekonzistentnosti u pogledu regulacije pojedinih cjelina. Tome su posebno doprinijele direktive kao sredstvo harmonizacije a ne ujednačavanja prava, koje su obavezujuće u pogledu svog cilja, a u pogledu sredstava implementacije prepuštaju državama članicama slobodu u izboru.[75] Iako su direktive vremenom postajale sve preciznije i sve manje ostavljale prostora državi članici da odstupi od formulacije odredbi iz same direktive, nerijetko su direktive na veoma različit način implementirane u nacionalna zakonodavstva, čime su stvarane dodatne razlike u propisima država članica. Prepoznajući ovaj problem, u EU krajem osamdesetih godina pokrenut je niz inicijativa za unifikacijom cjelokupnog privatnog prava koje su zasad ostale na nivou nacrta regulacija pojedinih oblasti privatnog prava, pri čemu je u fokusu bilo ugovorno pravo.[76] Inicijative su utemeljene na stanovištu da su fragmentarni pristup zakonodavca EU i direktiva kao sredstvo harmonizacije uzrokovale dodatne prepreke u slobodi prometa lica, usluga, robe i kapitala umjesto da iste otklone, što im je bila prvenstvena svrha.

---

6. 2006.-C-380/03: Deutsche Klage gegen die EU-Tabakwerberichtlinie muss abgewiesen werden“, EuZW 2006., 432.

73 Vidi J. Büßer, *Das Widerrufsrecht des Verbrauchers-Das verbraucherschützende Vertragslösungsrecht im europäischen Vertragsrecht*, Europäische Hochschulschriften, Band 2, Peter Lang, Frankfurt 2001., 59.

74 Vidi N. Gavella, “O europskom privatnom pravu”, u N. Gavella i dr. (ed.), *Europsko privatno pravo*, Zagreb 2002., 19.

75 Vidi čl. 288, st. 3 UFEU.

76 Vidi opširnije Z. Meškić, „Harmonizacija Evropskog potrošačkog prava – Zelena knjiga 2007. godine i Nacrt zajedničkog referentnog okvira“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 3/2009., 543 i dalje.

IV. ZAKLJUČAK

Sada se tek može dati odgovor na pitanje kojem nivou vlasti u BiH pripada nadležnost za regulisanje garancija za tržišne slobode. Mora se početi od obaveza koje je BiH preuzela u okviru SSP-a, koji je u potpunosti posvećen proširenju unutrašnjeg tržišta EU na BiH. SSP obavezuje BiH i EU na negativnu integraciju, pri čemu se u prvih pet godina naglasak stavlja na uklanjanju prepreka u okviru slobode prometa robe (čl. 18 SSP), kretanja radnika (čl. 47 SSP) i poslovnog nastanjivanja (čl. 50 SSP). Pri tome je sa aspekta SSP-a svejedno što razlike u entitetskim privatnopravnim propisima narušavaju tržišne slobode unutar BiH, ovi propisi se moraju uskladiti da bi omogućili jednak tretman državljanima, preduzećima i robi iz EU. Takav tretman nije omogućen ako prelaskom iz jednog entiteta u drugi državljani, preduzeća i roba iz EU nailaze na prepreke uzrokovane razlikama u propisima. Još značajnija obaveza u ovom kontekstu jeste obaveza pozitivne integracije na osnovu čl. 70 SSP koja podrazumijeva sveobuhvatno usklađivanje kako zakonodavstva BiH sa Pravom EU, tako i jedinstvenu primjenu i provođenje Prava EU u BiH. Ovo s jedne strane podrazumijeva donošenje jedinstvenih zakona na nivou države, a s druge strane uspostavu sudskog tijela koje bi se staralo o jedinstvenoj primjeni i provođenju prava u BiH, kakvo može biti samo vrhovni sud na državnom nivou.[77] Nadležnost za ispunjenje ovih međunarodnopravnih obaveza jasno proizilazi iz čl. III/1b koji uspostavlja isključivu nadležnost države za regulaciju vanjskotrgovinske politike. Iz ovoga proizilazi obaveza države BiH za donošenjem Zakona o međunarodnom privatnom pravu (koji bi zamijenio dosadašnji ZRSZ), Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o privrednim društvima, Zakona o radu i dr. na državnom nivou. Najvažniji pozitivni pomaci u ovom pravcu prvenstveno su vidljivi u oblasti autorskih prava,[78] potrošačkog prava, koje dobrim dijelom reguliše obligaciono pravo,[79] i prava konkurencije,[80] gdje su odgovarajući zakoni i drugi propisi doneseni na državnom nivou.

Tako bi samo ispunjenje međunarodnopravnih obaveza preuzetih na osnovu SSP-a otklonilo postojeće prepreke u unutrašnjoj trgovini u BiH. BiH je svojim građanima i prije potpisivanja SSP-a morala omogućiti slobodnu unutrašnju trgovinu zbog obaveze koju je preuzela u čl. I/4 Ustava. Ovdje se može samo poći od podijeljene nadležnosti, utemeljene na podijeljenoj odgovornosti preuzetoj u čl. I/4 Ustava, jer entiteti nisu samostalno sposobni da otklone međusobne razlike u privatnopravnim propisima i država BiH može iste bolje da otkloni u onoj mjeri u kojoj je to nužno, pa su u BiH uslovi supsidijarnosti i proporcionalnosti ispunjeni na jednak način kao i u EU kada je donosila te propise. Ovo znači da je veliki dio radnopravnih, privrednopravnih i obligacionopravnih propisa morao biti donesen

77 Vidi M. Alijević, „Uloga sudske vlasti u BiH“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 5, god. 3., 209.

78 Zakon o autorskim i srodnim pravima, Sl. glasnik, br. 63/10; Zakon o kolektivnom ostvarivanju autorskih i srodnih prava, Sl. glasnik, br. 63/10; Zakon o žigu, Sl. glasnik BiH, br. 53/10; Zakon o patentu, Sl. glasnik BiH, br. 53/2010; Zakon o industrijskom dizajnu, Sl. glasnik BiH, br. 53/10; i dr.

79 Zakon o zaštiti potrošača, Sl. glasnik BiH, br. 25/06.

80 Zakon o konkurenciji, Službeni glasnik BiH, broj 48/05 i 76/07; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o konkurenciji, Službeni glasnik BiH, broj 80/09.

na državnom nivou. U slučaju da državni nivo odluči kasniti u ispunjenju međunarodnopravnih obaveza na osnovu SSP-a, u pogledu domaćih ustavnopravnih obaveza iz čl. I/4, moraće odlučiti da li će postojeće zakone podijeliti na više dijelova da bi ih raspodijelio prema nužnoj državnoj i preostaloj entitetskoj nadležnosti, pa tek kada fragmentacijom uzrokuje narušavanje osnovnih sloboda prebaciti sve propise na državni nivo ili će, pak, učeći iz historije EU odmah izabrati put jedinstvene regulacije na državnom nivou. Istovremeno, mnoge odredbe već donesenih entitetskih zakona iz navedenih oblasti trenutno krše ustavnu odredbu o slobodi kretanja robe, lica, usluga i kapitala, jer su razlike među njima između entitetskih propisa prikladne da stvarno ili potencijalno, posredno ili neposredno otežaju osnovnu slobodu, odnosno njeno korištenje učine manje atraktivnim. Najočiglediniji primjer su razlike u zakonima o privrednim društvima, a granični slučaj predstavlja različita regulacija zastare u ZOO FBiH i RS.

Zakonodavcu BiH dodatnu motivaciju za uspostavljanje pravne regulacije koja je u skladu sa Pravom EU može pružiti stalna praksa utemeljena u Francovich[81]*, a koja će vrijediti ulaskom BiH u EU. Na osnovu ove prakse država je odgovorna za naknadu štete svakom pojedincu, kojem je zbog neusklađenosti propisa sa pravom EU, odnosno njihovom pogrešnom primjenom i provođenjem, uskratio prava koja mu daje Pravo EU. Ostaje nada da nećemo morati čekati tako dugo.*

81 Sud EU, 19. 11. 1991., povezani predmeti C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i drugi/Republika Italija (Francovich), Slg. 1991., I-5357.

O. Ibrahimagić i M. Osmić

Detalj sa skupa

Radno predsjedništvo: Z. Delić, A. Petrović i J. Vrbošić

Dr. sc. Elvira Islamović, docent
Pedagoški fakultet Univerziteta u Bihaću

DEJTONSKA KONSTRUKCIJA I AGONIJA EKSPERIMENTALNE DRŽAVE

Abstract

Starting from the premise that the core of a society as the system makes normative order by which human life iscollectively organized, this paper discusses the impact of the Dayton constitutional model on the rational functioning of the state. It questions whether the proposed constitutional structures and mechanisms can accomplish complex tasks that the existing constitutional structure imposes on Bosnian society in general. Using functional analysis of society, the paper examined the effectiveness of the constitutional model of societal cohesion strengthening as a common value system serving as a factor of social integration, stability, and ensuring the rights and needs of individuals. The question is whether society seeks equilibrium and harmonization of contradictions? Can an existing form of the state pave the way toward creating a democratic society and effective government, economic recovery, political reconstruction and healing of society? The disintegration of the social system and disturbance of balance between different forms of social interaction are directly connected to the constitutional structure of Bosnia and Herzegovina.

Keywords**:** *Bosnia and Herzegovina, Dayton Constitution, Consensus, Integration, Valuables*

UVOD

Raspad Jugoslavije i dramatična razgradnja bosanskohercegovačke državnosti, rezultirala je Aneksom 4 i ustavnim modelom koji je u Bosni i Hercegovini ugovoren Općim okvirnim sporazumom za mir. Dejtonski sporazum je zaustavio rat u Bosni i Hercegovini, i to je prema stajalištu većine autora ujedno i jedini njegov pozitivan aspekt. Radi se o presedanu koji omogućuje međunarodnopravni upliv u područje koje je upravo u smislu međunarodnog prava zaštićeno kao područje ekskluzivno državne odgovornosti.[1] Značajna karakteristika Dejtonskog ustava, koja ga razlikuje od kontinentalnoeuropske i bosanskohercegovačke ustavne tradicije, jeste postupak njegovog donošenja i usvajanja. Ustav je donesen na mirovnim pregovorima, suverena država protivno važećem ustavnom pravu u cjelini suspendira sopstveni državni narod, sopstvene institucije, kao i sopstvene suverene nadležnosti i reguliranje ustavne materije prepušta trima političkim partijama, međunarodnoj diplomaciji i susjednim državama.[2] U svim suverenim

1 Detaljnije, Edin Šarčević (2009.), *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi,* str. 10, i Ibrahim Festić (1997.), *Bosna i Ustav,* u Agresija na Bosnu i Hercegovinu i borba za njen opstavak 1992.–1995. godine, monografija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 169–179.

2 E. Šarčević, nav. dj., str. 64.

državama svijeta same države su donijele svoje ustave. Dejtonski ustroj Bosne i Hercegovine bio je još jedan u nizu udaraca, koji, kako piše Zygmunt Bauman, „nasumce pljušte iz ničim nadzirane i slabo shvaćene igre globalnih sila".[3] Nemogućnost zapadne elite da spriječi nasilje u ratu, a danas dokine dejtonsku tiraniju, odnosno prisili domaće etnopolitičare na uspostavu funkcionalne države, pokazala je, kako kaže Jean Ziegler, da je međunarodno pravo u agoniji.[4] Iskustvo Bosne i Hercegovine u ratu i poslije rata pokazuje da nasilje nije nužno činjenje, nego i nečinjenje.

Dejtonskim sporazumom Bosna i Hercegovina je dobila ustav koji državu čini jedva održivom. Protivrječja unutar pravno-političkog ustrojstva države pogoduju etnonacionalističkoj ideologiji, čiji je osnovni cilj etnički, a ne građanski identitet i etnički podijeljeno društvo. Poslijeratna struktura države Bosne i Hercegovine najvećim dijelom konzervira vojne rezultate etničko-teritorijalne decentralizacije. Od samog početka bilo je jasno da Aneks 4 svojom konstrukcijom onemogućava društvenu integraciju i da vodi etnizaciji bosanskohercegovačkog društva. Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, vidljivo je da ciljevi, principi i vrijednosti Ustava, nisu doveli do očekivanog osnaživanja države Bosne i Hercegovine. Konstruiranje nefunkcionalne države počiva na ustavnom modelu: podjela na konstitutivne narode u dva entiteta, pri čemu se Federacija sastoji od deset teritorijalno, pravno, politički i kulturno osamostaljenih jedinica, te Distrikt Brčko. Teritorijalna organizacija slijedi ratnu logiku, a ratno stanje i rezultati rata predstavljaju jedinu socijalnu konstantu koja nudi konkretan okvir za tumačenje i objašnjenje ustavnih konstrukcija.[5]

Kao privremeni regulativni akt Aneks 4, održava provizorij ustavnog stanja i Bosne i Hercegovine kao nedovršene socijalno-političke zajednice, čime je produžena agonija u mirnodopskim uvjetima.[6] Bosna i Hercegovina je ostala sačuvana u svojoj teritorijalnoj cjelovitosti, međutim, ustavnom podjelom stvorena je slaba država, s tendencijom jačanja lokalističke samovolje, na štetu općih i državnih interesa. Erozija državne suverenosti implicira brojne teškoće koje onemogućavaju uspostavu funkcionalne i demokratski uređene Bosne i Hercegovine. Dejtonski sporazum (...) je potvrdio da je cijena okončanja rata bila stvaranje ekonomski nemoćne države, sa fragmentiranom vlašću nejasnih kompetencija.[7]

Središnji funkcionalni zahtjev u međusobnim odnosima između nekog društva i nekog sistema kulture jest legitimacija, odnosno opravdanje normativnog poretka tog društva. Dejtonska konstrukcija građena je na vlastitoj strukturnoj proturječnosti i moralnoj hipokriziji. Njena vjerodostojnost dolazi u pitanje ne samo zbog nesrazmjera između proklamiranih ideja i činjenica stvarnog života,

3 Bauman, Zygmunt (2009.), *Identitet, Razgovori s Benedettom Vecchijem*, Zagreb, Pelago, str. 41.

4 Ziegler, Jean (2007.), *Imperij srama*. Zagreb, Biblioteka Izvori sutrašnjice, str. 49.

5 E. Šarčević, nav. dj., str. 64.

6 Zanimljiv uvid u obilježja dejtonske i postdejtonske stvarnosti: Nerzuk Ćurak: *Postdejtonska Distopija i Nova Bosanska Utopija*, STATUS, Magazin za političku kulturu i društvena pitanja, 5/2004.

7 Pugh, Michael i Cooper, Neil (2004.), War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation (Boulder&London: Lynne Rienner Publishers), navedeno prema: Zupčević, Merima: *Može li neoliberalna mirovna strategija dovesti do socio-ekonomskog razvoja? Studija faktora ratnog naslijeđa*, *Ekonomija ubrzanog razvoja,* Sarajevo, Forum Bosna 43/08, 52–84.

prikrivene privremenosti, nego i zbog učinka razarajuće dezintegracije društva. Habermasov koncept „legitimacijske krize" podrazumijeva stajalište prema kojem su društva legitimna ako imaju racionalno važeće argumente, ili, pak, argumente koji su važeći u okvirima njihova vremena. Legitimnost znači postojanje dobrih razloga da politički poredak bude prepoznat kao ispravan i pravedan.

Konstituiranje nefunkcionalne države proizilazi iz pravne prirode i strukture Dejtonskog ustava, koji svojim aporijama u praksi dovodi do suprotstavljanja univerzalističkoj koncepciji općeg i društvenog reda. Raniju predvidljivost društva zamijenila je neizvjesnost. Ono što se smatralo funkcionalnim i racionalnim postaje opasno, jer proizvodi i legitimira disfunkcionalnost i iracionalnost.[8] Dejtonski ustav, smišljen i uspostavljen ratom, pokazuje antinomiju između očekivane uspostave moderne i funkcionalne države koja bi mogla odgovoriti na izazove ekonomskoga i demokratskoga razvoja i stanja u kome se danas nalazi Bosna i Hercegovina. Kao rezultat fenomena konflikta i nastavak konflikta u uvjetima mira, društveni život nameće se kao suprotstavljenost i zaustavljeno postojanje. Da li je predviđenim ustavnim strukturama i mehanizmima uopće moguće ostvariti kompleksne zadatke koje postojeća ustavna konstrukcija nameće bosanskohercegovačkom društvu?[9] Prvenstveno, uspostavu djelotvorne države, čiji je cilj ekonomski razvoj i demokratizacija, te omogućavanje pravnih okvira za uspostavljanje socijalnog konsenzusa o temeljnim vrijednostima državne zajednice.[10]

Funkcionalna analiza društva polazi od pretpostavke da, ako društveni sistem želi opstati, između njegovih dijelova mora postojati barem minimalna integriranost.[11] Mora postojati kompatibilnost i uklapanje dijelova. Integracija također podrazumijeva da svako društvo mora osiguravati cjelovitost funkcioniranja svojih sastavnih dijelova, povezujući ih u neproturječnu cjelinu. Sociološki promatrano, integracija podrazumijeva proces uključivanja, uklapanja i povezivanja pojedinaca, društvenih grupa, institucija, organizacija i zajednica u užu ili širu društvenu cjelinu.[12] Postizanje i održavanje stanja objedinjenosti elemenata odgovarajuće društvene cjeline na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i svjetskom planu predstavlja uslov njenog opstanka i djelovanja radi zadovoljavanja određenih potreba i interesa. Iz takvog tipa analize moguće je utvrditi funkcionalne preduvjete društva. Dejtonska Bosna i Hercegovina konstruirana je prema modelu koji osigurava minimalnu količinu integriranosti svojih dijelova. Prisustvo među-

8 Beck, Ulrich (2001.), *Pronalaženje političkoga. Prilog teoriji refleksivne modernizacije,* Zagreb, str. 63.

9 Vidi Ibrahimagić, Omer (2001.), Dejton = Bosna u Evropi: pravna suština Dejtona.

10 Jezgra nekoga društva kao sistema jest strukturirani normativni poredak s pomoću kojega je kolektivno organiziran život stanovništva. Kao poredak, ova jezgra sadži vrijednosti kao i izdiferencirane i posebne navedene norme i pravila, a sve ovo zahtijeva kulturne reference kako bi dobile smisao i legitimnost. Da bi preživjela i razvijala se, društvena zajednica mora održavati integritet zajedničke kulturne orijentacije, koju u općim crtama dijele svi njezini pripadnici, kao osnovu svoga socijetalnog identiteta. Talcott, Parsons (1991.), *Društva,* Zagreb, str. 21.

11 Ozbiljna primjedba funkcionalizmu je ta da on naglašava ulogu vrijednosti, pa onda i slaganja, a da previđa postojanje društvenih sukoba. U svojoj modernoj varijanti funkcionalizam je usvojio mnoge od tih primjedbi i vjerojatno je glavni oslonac moderne sociologije, čak i onda kad se autori izričito ne pozivaju na njega.

12 Sociološki rečnik, priredili: A. Mimica, M. Bogdanov, (Beograd, 2007.), str. 193.

narodne zajednice u Bosni i Hercegovini rezultat je svijesti o nemogućnosti samostalnog funkcioniranja cijelog sistema.[13] Od ove pretpostavke funkcionalna analiza se usmjerava na ispitivanje dijelova društva, kako bi istražila njihov prilog integraciji društvenog sistema. U tom se smislu pojedini dijelovi društvenog sistema, oličeni u arogantnoj tvorevini jednog bosanskohercegovačkog entiteta, mogu smatrati snažnim mehanizmom društvene dezintegracije i stalne prijetnje integraciji cjeline. Dejtonski mirovni sporazum je etnički i ekonomski podijelio Bosnu i Hercegovinu uništavajući njen jedinstveni ekonomski prostor. Nametnuti obrazac podjele (...), permanentna politička neusaglašenost i etnonacionalne divergencije o reintegraciji države, implicitna ekonomska slabost proizilazi iz primijenjenih načela Washingtonskog konsenzusa, izvedenim iz odlika snažne države, a primijenjenim u tranziciji slabe države kakva je dejtonska Bosna i Hercegovina. [14]

Društvene vrijednosti koje su skršene, svakim danom nedostaju sve više. Izostanak zajedničkih vrijednosti, potrebnih za društvenu integraciju, upućuje na Durkheimov zaključak: „Ravnoteža je poremećena, a nova se ne može smjesta uspostaviti.“ Preuveličavanje nacionalnog na račun građanskog i ljudskog dovelo je do srozavanja društvenog života, te kriza u ekonomiji, privredi, političkom životu, obrazovanju i kulturi.

Agresijom na Bosnu i Hercegovinu i genocidom nastojalo se ne samo uništiti državu, nego i stoljećima prisutan oblik zajedničkog društvenog života među vjerskim i etničkim grupama. Simel s pravom zaključuje kako „narušavanje ravnoteže među oblicima društvene interakcije dolazi uslijed učinka ideologija. Nacionalističke ideologije, od devedesetih godina prošlog stoljeća do danas, nastoje uništiti multietničnost i multikulturalnost kao raniju zajedničku vrijednost.

Negacijom i destrukcijom ranijeg bosanskohercegovačkog društva, otpočeo je proces sociocida ili „društvoubistva“.[15] koji podrazumijeva uništavanje funkcionalnog društva, prvo ratnim razaranjima a nakon rata posredstvom strategije institucionalnog slabljenja i razaranja bosanskohercegovačke zajednice. Praktično, na prostoru Bosne i Hercegovine još uvijek traje proces dezintegracije i razaranja države i društva, koji se manifestira u nastojanju da se politički legalizira nacionalna i teritorijalna supremacija, odsustvo zakona i stanju sveopće nedjelotvornosti. Pored političke, ekonomske i socijalne destrukcije bosanskohercegovačkog društva, višestoljetni zajednički život među vjerskim i etničkim grupama u Bosni i Hercegovini u nacionalističkim diskursima nastojao se trajno izbrisati.

Tendencija podjela i ustavom je potvrđena formiranjem administrativnih i političko-teritorijalnih jedinica na principu etničke većine. Neki oblik zajedništva i alternativa nametnutim granicama koje dijele državu, entitete, kantone i društvo na „nas“ i „njih“ nužna je u prevazilaženju konstrukcija isključivanja i demonizacije *drugih*.

13 Ona je prisutna pri donošenju zakona o kojim se ustavnim mehanizmima nije moguće usaglasiti, uklanjanja iz javnih služni osoba koje domaće institucije ne mogu smijeniti, kao i autoriteta posljednje odluke. Autentično tumačenje, vidi kod Kasim Trnka: *Ustavno pravo*, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2006. str. 161.

14 Autentično tumačenje, vidi kod Kadrija Hodžić: Makroekonomsko konvergiranje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji: neizvjesnost i dugotrajnost procesa, Ekonomija ubrzanog razvoja, Sarajevo, Forum Bosna 43/08, 112–133.

15 Vidi: Keith Doubt (2003.), *Sociologija nakon Bosne*, Sarajevo, str. 22, 137, 165.

Rat i izostanak društvenog i političkog konsenzusa o svim relevantnim političkim i ekonomskim pitanjima doveo je Bosnu i Hercegovinu u inferioran položaj u odnosu na druge tranzicijske zemlje. Dejtonski ustav sadrži previše prepreka i mehanizama blokade, koji značajno otežavaju postizanje sporazuma i konsenzusa. Složen politički sistem, koji se sastoji od trinaest vlada i četiri nivoa vlasti, slabi kontrolni mehanizmi koji reguliraju odnose različitih nivoa vlasti, elementi su sistema koji blokiraju prijedloge za suradnju. Primjena pravnih normi, sadržanih u Dejtonskom ustavu, u praksi proizvodi brojna proturječja zbog njegovog različitog tumačenja.

U modernim društvima konsenzus se ne nameće, već postiže demokratskim pravilima, tolerancijom i pluralizmom. Sadržaj vrijednosti, a ne vrijednosni konsenzus kao takav, može se smatrati ključnim faktorom društvenog poretka. Visokorazvijeni pravni sistem, kako ističe Parsons, od središnje je važnosti za stabilnu socijetalnu zajednicu, koja se odrekla vjerske i etničke uniformnosti, onako radikalno kao što je to učinilo američko društvo – razvojem američkog obrasca građanstva, gdje se naglasak stavlja na udruživanje i gdje ustavni okvir snažno naglašava univerzalističke kriterije građanstva.[16] U Dejtonskim ustavnim rješenjima, etnizacijom i podjelom Bosne i Hercegovine, poništen je građanin kao osnovni politički subjekt na cijeloj teritoriji, čime se lišava one uloge koju građanin ima u svakoj demokratskoj državi svijeta. Postdejtonska društvena realnost potvrđuje da svaki građanim Bosne i Hercegovine na teritoriji države ne uživa univerzalne i ljudske vrijednosti.

Prema mišljenju Ćazima Sadikovića, regeneracija društvenog tkiva, koje je žestoko narušeno agresijom i pratećim genocidom, ide opet preko individualnih prava: pojedinac – čovjek – građanin, kome su oduzeta prava, njih opet treba vratiti pojedincu – čovjeku – građaninu, a ne „nacionalnim vodstvima“, „stranama“ i drugim, za ovu priliku komponiranim kategorijama, koje su, uz sve ostalo, i jako loši presedani za budući evropski i svjetski razvitak.[17] Pokazalo se dalje, ističe Sadiković, da brojnost mehanizama zaštite prava i sloboda ne može da nadoknadi urođene nedostatke daytonske države BiH, koja, prema svojoj temeljnoj konstrukciji, ne predstavlja pravnu državu, prije svega zato što nema sudsku vlast ili, konkretnije, svoje vlastito sudstvo i tužilaštvo.[18] Institucije za zaštitu ljudskih prava, u sadašnjoj daytonskoj verziji, nisu osposobljene za restituciju svih onih ljudskih prava u BiH koja su pogažena tokom agresije i genocida.[19]

Društvo ne funkcionira učinkovito, a društveni napredak je zakočen. Zbog naraslih partikularnih proturječnosti, sve je teže integrirati dijelove društva u zajednički sistem demokratskih vrijednosti. Bosanskohercegovačko iskustvo po-

16 Jezgra nekoga društva kao sistema jest strukturirani normativni poredak s pomoću kojega je kolektivno organiziran život stanovništva. Kao poredak, ova jezgra sadži vrijednosti kao i izdiferencirane i posebne navedene norme i pravila, a sve ovo zahtijeva kulturne reference kako bi dobile smisao i legitimnost. Da bi preživjela i razvijala se, društvena zajednica mora održavati integritet zajedničke kulturne orijentacije, koju u općim crtama dijele svi njezini pripadnici, kao osnovu svoga socijetalnog identiteta. Talcott, Parsons (1991.), *Društva*, Zagreb, str. 245, 21.

17 *Ljudska prava bez zaštite, Rat protiv BiH i ljudska prava*, Sarajevo, 1998., str. 70.

18 Ibidem, 63.

19 Ibidem, 61.

tvrđuje kako je sve teže vjerovati u egzistenciju bezuvjetnih vrijednosti, a ovom vremenu, kako kaže Diltaj (1885.) ne preostaje ništa drugo nego da prizna anarhiju vrijednosti. Potrebe za društvenim redom i univerzalnim vrijednostima danas su potrebnije nego ikad, kao i osnaživanje racionalnih potencijala i prevazilaženja postojećeg sistema, koji je više okrenut interesima nekolicine nego većine, više destrukciji nego stvaralaštvu.

Jedan od opasnih učinaka „dejtonizacije" je urušavanje institucija i privatizacija javne sfere. U poslijeratnim uvjetima, strategija institucionalnog slabljenja i razaranja bosanskohercegovačke zajednice nastavljena je odsustvom jasne strategije razvoja Bosne i Hercegovine kao državne zajednice. Nefunkcionalnost države i institucionalna nedograđenost predstavljaju novu fazu bosanskohercegovačke krize, u kojoj funkcioniranje najznačajnijih društvenih institucija i organizacija ostavlja dojam neodgovornosti i izostanka kontrole. Sve više privatizirane i deregulirane institucije teško se mogu nositi sa sve većim izazovima u rješavanju suvremenih društvenih problema. Nedovoljno funkcioniranje modernih političkih regulativnih mehanizama produbljuje krizu, koja se manifestira u obliku anomijskih situacija u ekonomskom i političkom životu, čije su posljedice korupcija, nepotizam, kriminal, instrumentalizacija službenih struktura za privatne ciljeve i nepovjerenje građana u funkcioniranje institucija. Demokratske institucije postoje, one su, međutim, tek pravni i formalni okvir, dekor i ambijent prakticiranja partitokratske politike.[20] Demokratska funkcija je potisnuta, a građani ostaju nezaštićeni od aparata otuđene i neučinkovite vlasti. Institucije ustanovljene na temelju Ustava BiH ne uspijevaju osigurati sva osnovna prava i slobode koje proklamira Ustav.[21]

Pitanje je teži li društvo ravnoteži i usklađivanju naraslih proturječja. Postoje dva uporišta društvene napetosti koja rastu njihovim međudjelovanjem: nacionalizam i društvene nejednakosti. Uznemirujući učinci društvene krize pokazuju da je broj socijalnih žrtava sve veći. Među podanicima u socijalno-političkom životu sve je više onih koji su na različite načine podjarmljeni, isključeni i ušutkani.[22] Prema postojećem poretku, kategorije ljudi koje treba marginalizirati i diskriminirati sve su veće. Nedostaci mehanizma pravne države i izostanak građanske kulture kreiraju društveni ambijent u kojem se prava mnogih društvenih grupa značajno krše i ugrožavaju. Uzmemo li u obzir i djelatni neofeudalni kapitalizam, dehumanizacija ljudske egzistencije poprima i druge oblike. Savezništvo između nacionalizma i neoliberalizma okrenulo se protiv naroda.[23]

20 Esad Zgodić piše kako je partitokratija dominirajući oblik vladavine u zemljama tzv. postsocijalističke tranzicije. Partitokratija je oblik pervetiranja demokratskog ethosa: poziva se, doduše, na njega, ali ga u osnovi kompromitira i izopačuje. *Ideja bosanske nacije i druge teme*, Sarajevo, 2008., str. 221. Također vidjeti *Politike fantazija,* Sarajevo, 2005.

21 Štaviše, Ustav predstavlja izvor diskriminacije, što je potvrdila i presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić – Finci protiv Bosne i Hercegovine".

22 Vidi Papić, Žarko (2008.) *Socijalno uključivanje i „filozofije razvoja*", *Ekonomija ubrzanog razvoja,* Sarajevo, Forum Bosna 43/08, 256–285.

23 Neoliberalna država je država natjecanja, država tržišta, oblik države u kojoj politika slijedi logiku kapitala. Taj oblik države, da tako kažemo, nosi oznaku „odobrio MMF". Vjerojatnost preobrazbe nacionalne u neoliberalnu državu raste s discipliniranjem država, sukladnim svjetskom gospodarstvu, kojima se ono posebno nameće slijeđenjem bič-politike prijetećeg

U zemlji paraliziranoj dejtonskim paradoksom, koja ne može odrediti svoju sadašnjost, a time ni budućnost, koja se još uvijek oporavlja od nacionalističke malignosti, teško je misliti o historijskom „progresu“ i usvajanju postignuća evropske moderne – parlamentarna demokracija, pravna država, ljudska prava, sloboda pojedinca. Nastupilo je vrijeme sveopće neodgovornosti, neobaveznosti i mirenje sa činjenicom da racionalni društveni poredak i društvena pravda možda i neće biti dostignuti. Da se kreira novi tip društva, u Bosni i Hercegovini je neophodan demokratizacijski pomak, koji zahtijeva širi prostor za ekonomski razvoj i vladavinu prava od onog koji proizvodi dejtonska država svojom nacionalnom samodovoljnošću i mehanizmima isključivosti i zatvaranja. Prijepor oko budućnosti zemlje i njenog budućeg ustrojstva traži preobrazbu politike na način koji bi omogućio djelotvornije oblikovanje i organiziranje države i društva i transformaciju od politike isključivosti do politike mogućnosti, za koju je potrebna nova politička elita, spremna odreći se etničke parcijalizacije i dejtonske paradigme.

oduzimanja kredita (ili šećer–politike dodjele kredita) putem MMF-a. Beck, Ulrich (2004.), *Moć protiv moći u doba globalizacije. Nova svjetskopolitička ekonomija*. Zagreb, Školska knjiga, 331–332.

Literatura:

1. Beck, Ulrich (2001.) Pronalaženje političkoga. Prilog teoriji refleksivne modernizacije. Zagreb, Naklada Jesenski i Turk
2. Beck, Ulrich (2004.) Moć protiv moći u doba globalizacije. Nova svjetskopolitička ekonomija. Zagreb, Školska knjiga
3. Bauman, Zygmunt (2009.), Identitet, Razgovori s Benedettom Vecchijem, Zagreb, Pelago
4. Ćurak, Nerzuk (2004.) Postdejtonska Distopija i Nova Bosanska Utopija, STATUS, Magazin za političku kulturu i društvena pitanja, 5/2004.
5. Doubt, Keith (2003.) Sociologija nakon Bosne, Sarajevo, Buybook
6. Ibrahimagić, Omer (1999.) Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima
7. Ibrahimagić, Omer (2001.) Dejton=Bosna u Evropi : pravna suština Dejtona, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca
8. Hodžić, Kadrija (2008.) Makroekonomsko konvergiranje Bosna i Hercegovina Evropskoj uniji: neizvjesnost i dugotrajnost procesa, Ekonomija ubrzanog razvoja, Sarajevo, Forum Bosna, 43/08.
9. Papić, Žarko (2008.) Socijalno uključivanje i „filozofije razvoja“, Ekonomija ubrzanog razvoja, Sarajevo, Forum Bosna 43/08.
10. Parsons, Talcott (1991.) Društva, Zagreb, Biblioteka August Cesarec
11. Sadiković, Ćazim (1998.) Ljudska prava bez zaštite, Rat protiv BiH i ljudska prava, Bosanska knjiga
12. Simmel, Georg (2001.) Kontrapunkti kulture, Ur. Vjeran Katunarić, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk,
13. Sociološki rečnik (2007.) priredili: A. Mimica, M. Bogdanov, Beograd, Zavod za udžbenike
14. Šarčević, Edin (2009.), Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi, Sarajevo, Konrad Adenauer Stiftung
15. Trnka, Kasim (2006.) Ustavno pravo, 2 izmijenjeno i dopunjeno izdanje
16. Zgodić, Esad (2008.) Ideja bosanske nacije i druge teme, Sarajevo, Zalihica
17. Ziegler, Jean (2007.) Imperij srama. Zagreb, Biblioteka Izvori sutrašnjice
18. Zupčević, Merima (2008.) Može li neoliberalna mirovna strategija dovesti do socio-ekonomskog razvoja? Studija faktora ratnog naslijeđa, Ekonomija ubrzanog razvoja, Sarajevo, Forum Bosna, 43/08.

Dr. sc. Zlatan Delić, docent
Filozofski fakultet Univerziteta u Tuzli

NEDOPUSTIVO IDENTIFICIRANJE NACIONALNOG, ETNIČKOG I RELIGIJSKOG IDENTITETA KAO POLITIČKA PREPREKA IZGRADNJI NOVOG USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Abstract

Rad polazi od konstatacije da postoje ozbiljni nesporazumi u razumijevanju ključnih pojmova, odnosno riječi (oznaka za pojmove) koje koristimo kada govorimo o sadašnjem i budućem državno-pravnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine. Identitet ljudi koji žive u Bosni i Hercegovini postao je predmet opasnih manipulacija. Čak i znanstvenici, koji se bave tranzicijom političkog i pravnog sistema, često miješaju pojmove kojim označavaju identitet ljudi unutar granica Bosne i Hercegovine. Predratne agresivne politike – koje su dovele do rata protiv multikulturalne Bosne i Hercegovine – nastavljene su drugim sredstvima, prije svega simboličkim i stvarnim nasiljem: to nasilje se hrani, producira i reproducira zahvaljujući monstruoznoj, antidržavnoj i antibosanskoj logici postdaytonskog etničkog nacionalizma. Kvalitativna analiza pokazuje da je daytonski vokabular monstruozan, jer normalizira nenormalno i ohrabruje barbarstvo svake vrste. On omogućava da tranzicijski entitetski političari nameću kulturu spaveža i grabeža, da siju strah jednih od drugih, da se broje i prebrojavaju u lošoj beskonačnosti, da se utrkuju u etnomatematički definiranim izborima koristeći se primitivizmom, simboličkim nasiljem i jezikom mržnje i da usprkos tome pobjeđuju čak i kada prividno gube.

UMJESTO UVODA

Etnonacionalistička manipulacija ljudima, započeta 90-ih godina 20. stoljeća „humanim preseljavanjem naroda“, odnosno „etničkim čišćenjem“, dostigla je vrhunac. Međunarodna zajednica suviše dugo tolerira agresivne politike koje su dovele do genocida. Hiljade ratnih zločinaca još uvijek je na slobodi, jer ih štite korumpirani etnonacionalistički režimi (politička i ekonomska diktatura režima Milorada Dodika logična je posljedica međunarodne instalacije Republike Srpske, koja se nametnula kao kvazi-država iznad države Bosne i Hercegovine). Ukoliko od tvorevine nastale na genocidu pokušate napraviti tehnički kolektivitet koji privatizira sva javna dobra, od prirodnih resursa do poštanskih operatera, onda je jasno da se radi o mentalnom i stvarnom nasilju najgore vrste. Privatiziranje javnog dobra ima negativne efekte na percepciju pravnih institucija zaduženih za provođenje prava i pravde, kao što se negativno odražava i na moralno stanje društva. Tranzicijski, privatizacijski i organizirani kriminal imaju vrlo pogodan ambijent za nesmetano širenje. Malo se radi na donošenju zakona po kojem postratni privatizacijski kriminal ne zastarijeva, mada odgovorni znanstvenici nastoje probuditi

svijest o postojanju „ekonomskog genocida“. Umjesto toga, javnost je, izgleda, pristala na dvadesetogodišnje „razvlačenje pameti“. U takvom ambijentu lukrativno orijentirani (snalažljivi) političari, rukovođeni vlastitim materijalnim i trgovačkim interesima, uz pomoć privatiziranih medija, koji se finansiraju sumnjivim tokovima novca, stežu luđačku košulju stanovnicima Bosne i Hercegovine. U svojoj samozaljubljenosti u daytonski vokabular i metafiziku entiteta (koji zadržavaju neku tajnu vezu sa „sporadičnom pucnjavom“), u vokabularu interesno umreženih političara i privatiziranih medija, bez zrna *kritike* i *refleksivnosti*, miješaju se pojmovi kao što su *nacija*, *nacionalni korpus*, *narod*, *narodi*, *red/ovi naroda*, *etnicitet (etnička pripadnost*) *religija*, *vjera*, *konfesija*, *vjeroispovijest* i tako dalje. Psihosocijalne posljedice tog brkanja – kojemu doprinose i proizvođači tekstova i političari i mediji – više su nego stravične. Mada ubijanje bosanskohercegovačkog multikulturalnog identiteta traje duže od 20 godina, država Bosna i Hercegovina, kao međunarodno relevantan faktor stabilnosti, uspjela je preživjeti ozbiljne prijetnje njenoj opstojnosti. Pitanje je, međutim, da li će, zajedno sa uzdrmanom kozmopolitskom Evropom, uspjeti preživjeti i u bliskoj budućnosti. Politički učinci sloma „socijalističkog jednoumlja“ i razočarenje lažnim demokratskim višestranačjem, nakon dvadeset godina demokratskih utvara – mogu se analizirati sa distance.

Slovenački sociolog Rastko Močnik 90-te godine 20. stoljeća opisuje riječima: „Najprije su na scenu nahrupili razni luđaci u nacionalnim kostimima i represivnom organizacijom političkog javnog mnijenja u maškaradu “osnovnoškolskog nacionalizma uveli revolucionarni čin institucionalizacije.“[1] U Bosni i Hercegovini - kao eksperiment *in vivo* - institucionaliziran je rasizam, nacionalizam, primitivizam i organizirana kleptomanija, u čijoj osnovi se nalazi obmanjujuća liturgija o zaštiti takozvanih „vitalnih nacionalnih interesa“. Budući da su stanovnici Bosne i Hercegovine izloženi dvadesetogodišnjoj manipulaciji, izvori i posljedice te manipulacije ne mogu se predstaviti linearno. Budući da smo zatočenici tranzicije, mi živimo u doba „anahrone simultanosti” (J. Derrida) i ta izmaknutost tla ispod nogu predstavlja idealnu priliku za manipulatore svih vrsta. Propast političkih režima socijalističkog bloka oslobodila je iznenada osjećaj za etnički i nacionalni identitet, pri čemu je jedan njegov dio popunio prazninu marksizma u nestajanju, dok su drugi činioci tog istog razvoja događaja, naročito u bivšoj Jugoslaviji doveli do krvavih etnonacionalističkih sukoba. Centralno pitanje, koje je zaokupljalo mnoge istraživače, bilo je da se shvati priroda etničkih *sukoba* i *nasilja*.

Danas nailazimo na mnoštvo teorijskih gledišta u kojima se daje podrška savremenim studijama koje se bave etničkim porijeklom (etnogenezom[2]) i etničkim sukobima (Hutchinson, Smith, Guibernau, Rex), mada su konačni rezultati tih studija — naročito za one koji na svojoj koži osjećaju simboličko i stvarno nasilje koje se vrši u ime nekog postojanog etničkog identiteta, prilično oskudni. Neke teorije ukazuju na socijalno-psihološke činioce, kao što su *predrasude* i *etnocentrizam*, kao bitna objašnjenja za postojanost osjećanja etničkog porijekla. Većina relevantnih istraživanja ovih pitanja nastoji osloboditi prostor za *emancipatorsku kritiku* površnih teorija identiteta, te se koncentrira na *skrivene pretpostavke*, *interese* ili

1 Močnik, R. *Koliko fašizma*? Arkzin, Zagreb, 1998./1999. str. 35.

2 Usp. Zoranić, H. *O etnogenezi Bošnjana – Bošnjaka*, IP Svjetlost, Sarajevo, 2009.

socijalne posljedice zloupotrebe takvih konstrukcija. Sociolozi i drugi znanstvenici upozorili su na postojanje paralelizma između političkih procesa i znanstvenih spoznaja, te na opasnost da se pojmovi poput nacije, etniciteta, naroda, nacije-države i slično, otrgnu od svog značenja i pretvore u neku vrstu utvara.[3]

Ne može se u teoriji postaviti pitanje *ko smo mi*, izvan neke teorije, ali je danas, s obzirom na neizbježnost palanačkih politika identiteta (koje se nalaze u predteorijskom stanju i, štaviše, iz te odbojnosti prema društvenoj teoriji i crpe najveću snagu) vrlo popularno smatrati da odgovori postoje prije pitanja i da te odgovore već i posjedujemo. Kao Walerstein i Balibar, i Manuel Castells, naprimjer, temom se nacionalizma, kao uostalom i managementa,[4] počeo baviti kada je to postala stvar akademskog prestiža. Katunarić primjećuje da Castells, poput Greenfeld, odbacuje pokušaje Gellnera, Andersona i i Hobsbawma da razluče „stvarne" od „zamišljenih" zajednica. Ako su „nacije čisti ideološki artefakti, izgrađeni proizvoljnom manipulacijom povijesnim mitovima od strane intelektualaca radi interesa društvene i ekonomske elite, tada se čini da povijesni događaji pobijaju ovakav pretjerani dekonstrukcionizam... Nacionalnost, vjera, jezik, teritorij *per se*, nisu dostatni za stvaranje nacija i pokretanje nacionalizma. Zajedničko iskustvo jest: i Sjedinjene Države i Japan su zemlje snažnog nacionalnog identiteta i većina njihovih građana osjeća i izražava snažne rodoljubne osjećaje. Međutim, Japan je jedna od etnički najhomogenijih nacija na kugli zemeljskoj, a Sjedinjene Države su jedna od etnički najheterogenijih nacija."[5]

Broj od dvjestotinjak priznatih nacija-država vjerovatno nije konačan, te se nagli interes za pitanja transformacije kolektivnih identiteta ne može posmatrati izvan konteksta globalnih, regionalnih i lokalnih promjena, u kojima tehnoznanstveno osnažene biopolitike Sjedinjenih Država, Japana i Kine igraju dominantnu ulogu. Ali, šta je sa malim nacijama i malim narodima? Živi li u Bosni i Hercegovini jedan ili tri naroda? Ko odlučuje o tome koji je oblik znanja o naciji istinit, a ko zna šta treba odlučiti? Zašto u Bosni i Hercegovini, i njenom semiološkom okruženju, politička zaštita takozvanih *vitalnih nacionalnih interesa* producira smrt, pustoš i bijedu? Zašto su pitanja identiteta, zadnjih decenija, i za političare i za regionalne istraživače, važnija od pitanja pravnog sankcioniranja udruženih zločinačkih poduhvata (pothvata) „humanog preseljenja naroda", od ekološkog i organiziranog kriminala, od trgovine ljudima i ljudskim organima, od manipuliranja dječijim emocionalnim i kognitivnim dijelovima ličnosti, od dugoročne nezaposlenosti, strukturalnog siromaštva ili, recimo, od međunarodno pomognute, strateške izbrisanosti (isključenosti) Bosanaca iz povlaštenog daytonskog jezika, kojim se pokušavaju promišljati i tako krupna i teška pitanja kao što su buduće ustavno ustrojstvo Republike Bosne i Hercegovine? Postoji uvjerenje da je BiH mogla, i vjerovatno još uvijek može, poslužiti kao dobra osnova izgradnje budućeg, zašto ne reći multikulturalnog i kozmopolitskog, nadnacionalnog sistema poput Evropske unije. Kako, međutim, postići da se ponište ili, pak, minimiziraju socijalni učin-

3 Usp. Zbornik *Utvara nacije*, Beogradski krug, Beograd, 1997.

4 Vidjeti: Castells, M. *Internet galaksija: razmišljanje o internetu, poslovanju i društvu*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.

5 Castells, M. *Moć identiteta*, Golden marketing, Zagreb, 2002., str. 39–40.

ci dvadesetogodišnjeg obmanjivanja ljudi na ovim prostorima? To su pitanja na koja ne možemo ponuditi jednoznačan odgovor u jednom prigodnom tekstu poput ovog.

Stvari i ljudi su, u kontekstu povlaštenih interpretativnih strategija, očito postavljene naopako. Ljudi su postvareni i otuđeni i od sebi i od drugih ljudi. Metafizika entiteta uspjela je diskreditirati ideale predstavničke demokracije. Poslovični etnonacionalizam postao je jedina igra u gradu. (Pljačke cvjetaju i u gradu i na selu. A oštroumnost, snalažljivost, umješnost, samohvalisanje i umreženost kriminalaca postaje predmet svekolikog udivljenja. Takve perverzije, u kontekstu sociologije ili socijalne patologije svakodnevnog života bosanskohercegovačkog društva, mogu se posmatrati kao izopačeni vid stvaranja „društva znanja i vještina".) Etnonacionalizam je, u međuvremenu, nakon dugo vremena lutanja i otuđenja od svoje suštine, nametnut kao riješena zagonetka historije (povijesti). Etnonacionalizam, dakako, nije pao s neba. Jedan autor citira drugog autora i piše: etnonacionalizam je samo posrnuli, na zemlju oboreni komunizam, koji se u svojoj žilavosti pokazuje kao nešto što bi trebalo da je realnije (i) od realnog socijalizma.[6]

Opticajni politički vokabular etnonacionalizma ispražnjen je od ljudskog sadržaja. On se vrti oko metafizike malih brojeva: dva ili tri entiteta. Niko nije zabrinut zbog širenja horizonata ontološke nesigurnosti, zbog medijske promocije kulture smrti, zbog njegovanja *kulture nerada*, zbog *zloupotrebe religijskih simbola* u svrhu *politikanstva* i *zgrtanja blaga*, zbog navikavanja na različite oblike *organiziranog* i *ekološkog kriminala* itd. O entitetima je postalo normalno govoriti: mada subjekti tog govora podsjećaju na klonirane pacijente velikog inkvizitora koji svoje žrtve muči tako što na jezik srednjovjekovne skolastike nastoji nakalemiti mantru demokracije i ljudskih prava. Sa stanovišta simboličkog nasilja i jezičke forenzike, zanimljivo je posmatrati kako jedno takvo, ustavno-pravno fraktalizirano društvo, zapravo funkcionira.

Simboličko zavođenje, manipulacija kolektivnim identitetima, dostigao je vrhunac: djeca u jednoj školi u Odžaku, naprimjer, posljednjih dana organizairaju referendum o majorizaciji jednog naroda. Pojedinačni slučajevi nisu važni, nego je važna manipulacija djecom od strane nekih neidentificiranih majora. Oni koji zastrašujuće posljedice te temeljne kognitivne, emocionalne i teritorijalne manipulacije ne vide danas, neće ih vidjeti nikad. *Institucionalizirani rasizam*, o kome su prije nekoliko decenija govorili sociolozi na zapadu i *institucionalizirani primitivizam* – koji je legitimiran u Daytonu, imaju istu matricu. Ni odbrana, ni kritika etničkog nacionalizma, ne razbijaju začarani krug manipuliranja ljudima na ovim prostorima. Ivan Čolović piše: „Govor ratobornog etničkog nacionalizma smešta savremene događaje izvan sadašnjosti i budućnosti, ali i izvan prošlosti, izvan koordinata istorijskog vremena. Drugim rečima, taj govor nudi jednu mitsku, antiistorijsku percepciju vremena, gde je vreme u neku ruku zaustavljeno, pretvoreno u večno prisustvo ili večni povratak istog."[7] Daytonska i postdaytonska politika, koja je uz pomoć „udruženih artiljerija savremenog prostaštva" (R. Močnik) i međunarodne zajednice, instalirana u civilizacijski uzornoj kozmopolitskoj Bosni i Herce-

6 Bajtal, E. *Država na čekanju: filozofija nevidljivog*, Rabic, Sarajevo, 2009., str. 13.

7 Čolović, I. *Politika simbola: ogledi o političkoj antropologiji*, Beograd, 2000., str. 21.

govini, barbarska je politika. Nasilje i legaliziranje stanja ostvarenog tim nasiljem, metastazira u normu od koje se polazi.[8]

Barbarstvo, kaže Edgar Morin, nije samo popratni element civilizacije, ono je njezin sastavni dio. Civilizacija stvara barbarstvo, osobito barbarstvo osvajanja i dominacije. Mnogi su tragično smatrali da, surađujući s Hitlerovom Njemačkom, surađuju u stvaranju socijalističke Evrope. Morin je pokazao kako Evropa, premda nema monopol nad barbarstvom, pokazuje sve oblike barbarstva svojstvene povijesnim društvima.[9] Usprkos tome, treba braniti Evropu, ili tačnije, treba braniti ideju Evrope, ideju onog neodređenog prostora koji se suprotstavlja proizvodnji barbarstva. Pometnja, i pomutnja, u definiranju tog evropskog prostora nije slučajna, niti je posljedica nedosljednosti, već prije posljedica konstitutivne otvorenosti i nedefiniranosti same Evrope. Bosna i Hercegovina - koja je svoju otvorenost skupo platila – predstavlja slučaj koji se ne tiče nje same. Po izazovnosti i otvorenosti, po onome što se dogodilo, što se događa, ili po onome što tek treba da se dogodi, Bosna i Hercegovina se ponajviše tiče Evrope – same mogućnosti postojanja Evrope i njenih institucija. Dvadeseto stoljeća, kao stoljeće modernih društava, po razmjerima oružanih sukoba bilo je izrazito nasilničko i užasavajuće stoljeće.[10] Bosna i Hercegovina ima to užasavajuće, nemoguće iskustvo s Evropom. Nemogućnosti evropeizacije Bosne i Hercegovine dolazi otuda jer su bosanskohercegovački idejni i etički horizonti, o kojima je davno govorio i Morin, izgleda širi od evropskih, te ih Evropa još uvijek ne može prihvatiti.

Novije transformacije kolektivnih identiteta posljednjih decenija su postale stvar intelektualne mode.[11] Mnogi lukavo skupljaju bodove i učvršćuju vlastite etnonacionalističke pozicije na taj način što se samo prividno suprotstavljaju onima s druge strane, koji se, također, samo prividno suprotstavljaju ovim prvim, te se i jedni i drugi tako međusobno nadopunjuju. Tokom dvije decenije nakon 1989. studije o „Drugom", uveliko su ušle u modu u svim vrstama disciplina (psihologiji, historiji, sociologiji, književnim studijama) itd. i u svim žanrovima (od analitičkih, naučnih tekstova, do normativnih programskih dokumenata). One su bile jedan od glavnih istraživačkih metoda na naglo razvijenom području izučavanja udžbenika.[12] Dakako, takve teorijske rasprave nisu imale nikakav utjecaj na ovdašnje ideologije, od komunizma do etničkog nacionalizma, pa sve do tranzicije i privatizacije, iz prostog razloga što je literatura koja se tiče poststrukturalističke, dekonstruktivističke i kritičke društvene teorije na ovom tlu, zbog strukturalnog deficita bosanskohercegovačkih obrazovnih institucija, pronašla tek nekoliko konzumenata. Čak i za takozvanu međunarodnu zajednicu u etnonacionalizmu nema ništa loše, te jedna od centralnih teza ovog rada glasi da je potrebno analizirati pozadinske pretpostavke te mode, naročito s obzirom na globalno osnažene *predatorske identitete*[13] koji su,

8 Bajtal, E. *Država na čekanju: filozofija nevidljivog*, Rabic, Sarajevo, 2009., str. 32.

9 Morin, E. *Europska kultura i europsko barbarstvo*, AGM, Zagreb, 2006., str. 14.

10 Giddens, A. *The Nation- State and Violence*, Cambridge, Polity Press, 1992. p. 3.

11 Usp. *Identiteti(i)*: *pojedinac, grupa, društvo* (priredili Katrin Halpern i Žan-Klod Ruano-Borbalan), Clio, Beograd, 2009.

12 Usp. Todorova, M. *Dizanje prošlosti u vazduh*, biblioteka XX vek (urednik Ivan Čolović), Beograd, 2010., str. 7.

13 Termin „*predatorski identiteti*" je u analizu socijalnih učinaka tranzicije i privatizacije uveo profesor Obrad Savić.

prije svega, povezani sa socijalnom patologijom i novom kriminologijom. *Predatorski identiteti* formirani su u međusobno nadopunjavajućim strategijama ubijanja bosanskohercegovačkog socijalnog kapitala i prirodnog bogatstva naše zemlje. Inspiraciju, plan, program i logistiku, predatorske strategije oblikovanja identiteta crpe koliko iz dubinske patologije, toliko i iz nerazumijevanja okoline – nerazumijevanja koje se namjerno emitira različitim strategijama tranzicijske manipulacije kolektivnim i personalnim identitetima. Stanovnicima Bosne i Hercegovine prvo je bačena prašina u oči, da bi se, tako oslijepljeni, počeli brojati i prebrojavati, u čemu im nije bilo dovoljno ni punih 20 godina. Većina ni danas ne vidi da je propast predstavničke demokratije (demokracije) na ovom prostoru rezultat obogotvorenja komunističkog principa rotacije, mada je u našem jeziku primjereniji izraz redaljka. Mnogi ne vide šta se događa s njihovim identitetima, kojim se, prije svega, manipulira u ime „zaštite vitalnih nacionalnih interesa".

Drugi lažni problem – koji se poput mantre uspio nametnuti čak i ozbiljnim analitičarima bosanskohercegovačkog društva – predstavlja teza da je bosanskohercegovačko društvo „duboko podijeljeno društvo". Stvari nisu onakve kakvim se čine. Treba ih pogledati s obzirom na novije teorijske i diskurzivne spoznaje, do kojih možemo doći u jednom drugačijem, kritički intoniranom kontekstu. Teza da je neko društvo podijeljeno nije nikakva novina, nego obična tautologija. Čak i školska znanost, na razini općeg poznavanja sociooloških i društvenih teorija, pokazuje da je svako društvo na neki način podijeljeno. Posebno je pitanje, i ono nikada nije na prvi pogled vidljivo, po kojem kriteriju posmatramo unutarnju stratifikaciju ili diferencijaciju jednog društva.

Klasna stratifikacija, naprimjer, pokazuje da je osnovna podjela svakog društva na *bogate* i *siromašne* ili na *višu* i *nižu* klasu. Važan kriterij, po kojemu također možemo reći da je neko društvo podijeljeno, jeste *rad*. Ljudski rad, pomoću kojega pojedinac zarađuje hljeb (kruh) svoj nasušni i pomoću kojega daje smisao vlastitom životu, temeljni je antropološki konstituens čovjeka kao stvaralačkog bića. U tom smislu, osnovna podjela u jednom društvu jeste podjela ljudi na zaposlene i nezaposlene. U okviru takve podjele može se izvršiti dodatna diferencijacija: na one sa stalnim zaposlenjem i one koji su zaposleni na određeno vrijeme. Dakako, za ozbiljnu kritičku analizu jedna od najinteresantnijih (i gotovo potpuno potisnutih) socijalnih činjenica, jeste činjenica da na biroima rada još uvijek postoji institut (potisnuti mehanizam identifikacije) da neko za sebe kaže da je „*na čekanju*".

U jednom spontanom intervjuu slučajne prolaznice na ulici, zabilježenom prije nekoliko godina, u jednom bosanskohercegovačkom gradu, na novinarsko pitanje šta radite, čime se bavite – prolaznica je mirno rekla da ništa ne radi, odnosno da je „na čekanju". Kada je novinar, radoznalo, upitao *koliko dugo ste na čekanju*, žena je odgovorila: *Sedamnaest godina*. Takve iznenadne „emanacije istine" (Sloterdijk), više govore o socijalnoj patologiji društvenog konteksta u kojemu živimo, nego dvadesetogodišnja priča o navodnoj ugroženosti vitalnih nacionalnih interesa, na kojoj su uspjeli da se nametnu etnonacionalistički diskursi. Važan kriterij društvene klasifikacije predstavlja i podjela po *spolu* (muški i ženski), što je, također, samo jedna rigidna podjela s obzirom na sve veći značaj koji se u društvenoj, političkoj i pravnoj teoriji pridaje *fluidnim oblicima identiteta* koji se ne mogu uklo-

piti u unaprijed određene bipolarne opozicije. Postoji, dakako, i mnoštvo drugih primjera, o čemu govore savremene sociološke i društvene teorije razvijene tokom posljednjih 50 godina. Povijesno iskustvo nas, kako ističe jedan sociolog, isuviše rado upozorava na intelektualnu odgovornost, kotačem po glavi: pogreške smo uvijek već počinili, ali opažamo ih tek naknadno.

Izostale su smjene korumpiranih i već osuđenih političara (neki su osuđeni i na 5 godina zatvora i nikom ništa). Mediji su privatizirani, te o tome šute, a javnost, u pravom smislu te riječi, ne postoji. Povećava se nepovjerenje građana prema institucijama daytonske države. U sistemu političkog odlučivanja u Bosni i Hercegovini, stalno iznova, vrši se blokiranje odluka koje bi mogle doprinijeti pozitivnoj rekonstrukciji ključnih bosanskohercegovačkih institucija. Segregacija djece u predškolskom, osnovnom, srednjoškolskom obrazovanju, te omladine u visokom obrazovanju, pokazuje da se krše *temeljna ljudska prava* i ugrožava *sigurnost* ne samo sadašnjih, nego i budućih generacija. U Bosni i Hercegovini, čak i međunarodna zajednica ohrabruje neke oblike „institucionaliziranog rasizma". Utoliko je logično da se, nakon dvadesetogodišnjeg toleriranja simboličkog i stvarnog nasilja – nasilja koje se nije smjelo tolerirati, u području izgradnje međusobnog povjerenja praktično nije napredovalo od perioda koji je uslijedio odmah nakon zaustavljanja ratne agresije na Bosnu i Hercegovinu.

Simbolična agresija, normaliziranje jezika mržnje i nasilje svake vrste, ne samo da je nastavljeno, nego je ohrabreno, te je postalo predmet udivljenja mlađahne generacije koja konzumira sve čari *demokratske tranzicije* i *predatorske privatizacije*. Niko ne sankcionira one koji otvoreno pljačkaju javna dobra, zagađuju medijski prostor, šire jezik mržnje i kontinuirano, već 20 godina, promiču tezu da u Bosni i Hercegovini zajednički život nije moguć (kao da je, bilo gdje u svijetu, moguć život u slobodi s onima koji ne bi trebali biti na slobodi). *Ako u Bosni i Hercegovini zajednički život nije moguć, zar nije logično pitati zašto bi zajednički život bio moguć bilo gdje u Evropi ili svijetu uopće*? Politička filozofija i sociologija devijantnog ponašanja imaju mnogo toga reći o odgovornosti međunarodnih faktora koji su pomagali destrukciju bosanskohercegovačkog *multikulturalnog društva*, mada su znali da je *multikulturalizam* suštinsko obilježje evropske kulture i njenog otvorenog kozmopolitskog identiteta.

Uobičajeno, mada ne u potpunosti znanošću potkrijepljeno shvaćanje, jeste da etnicitet predstavlja staru, kulturološki i tradicionalno ukorijenjenu datost. Skoro svaka grupa ljudi koja posjeduje određene zajedničke karakteristike – u grubim crtama, jezik, povijest, teritorij, i *zajedničku svijest* – danas sebe označava zasebnom etničkom zajednicom. Svijest većine tih grupa o samima sebi zasniva se na čvrstom vjerovanju u *zajedničke pretke*, *zajedničku povijest* i neophodnost *zajedničke sadašnjosti i budućnosti*. Unutar takvih grupa ove postavke su neupitne; u najvećem broju slučajeva one se ne propituju, niti postoji kritička svijest koja bi u pitanje dovela opstojnost etničkih zajednica kao simboličkih i političkih tvorevina. S druge strane, društvena teorija (antropološka, sociološka, politološka i političkofilozofska) je ostvarila određeni nivo kritičke refleksije etničkih i s njima srodnih, nacionalnih identiteta, te procesa njihove konstrukcije, kao manje-više savremenih, odnosno *modernih* fenomena. Kada je riječ o nacionalnom identitetu, u nauci već

postoji određeni konsenzus – iako je i on i dalje predmet preispitivanja – da se radi o sasvim modernoj političkoj pojavi, čiji korijeni sežu najdalje do kraja 18. stoljeća, u period neposredno pred Francusku revoluciju, te nakon nje.[14]

Prenaglašavanje demokratizacije u BiH u ranoj postkonfliktnoj fazi je, po svoj prilici, bilo pogrešno – izbori koji su došli prerano, bez snažnih slobodnih medija i obnovljenog civilnog društva koje bi nadomjestilo etničku polarizaciju, nužno su rezultirali time da su nacionalističke elite dobile krila te, i u očima međunarodnih zvaničnika, osigurale sebi mjesto u haremu legitimne predstavničke demokracije. Neželjeni rezultat zapadnog podržavanja *etničke fraktalizacije* Bosne i Hercegovine ogledao se u tome da umjereni političari nisu dobili priliku da razviju biračko tijelo, a nacionalistički političari ostvarili su kontrlu nad oskudnim radnim mjestima. Ne samo da su nacionalisti profitirali finansijski, pa i po tome što ih je međunarodna zajednica prihvatila kao legitimne lidere, već im je njihov utjecaj na izbor kompanija koje će biti odabrane za međunarodne projekte rekonstrukcije pomogao da steknu lojalne političke pristaše. Međunarodna pomoć ima duboke političke efekte, a rezultat rada sa domaćim izabranim zvaničnicima bez obzira na njihovu političku orijentaciju jeste društvo koje se i dalje zasniva na vezama i podjelama po političkim linijama, a ne društvo jednakih mogućnosti i vladavine prava.[15]

Ukoliko imamo u vidu pozadinske pretpostavke oblikovanja diskursa o Bosni i Hercegovini, o kojoj mnogi vole reći da je duboko podijeljeno ili rascijepljeno društvo, može se reći da je Florian Bieber u pravu kada kaže: „Usprkos dubokim podjelama među zajednicama u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini, ti rascjepi su po svojoj prirodi manji nego u drugim podijeljenim društvima. Pozivajući se na freudovski „narcizam malih razlika", neki su čak i ustvrdili da je, upravo, činjenica da su te razlike tako male bila uzrokom sukoba (Ignatieff 1997: 34-71). Iako pripisivanje konflikta iz devedesetih godina sličnostima između tri naroda u Bosni i Hercergovini, možda, ne pruža potpuno zadovoljavajuće objašnjenje, razlike između njih su, zaista, male: Bošnjaci, Srbi i Hrvati u Bosni i Hercegovini govore isti jezik i imaju u velikoj mjeri slične tradicije i kulturne navike. Glavni 'objektivni' razlikovni kriterij između Hrvata, Srba i Bošnjaka jest vjeroispovijest, pri čemu Srbi pripadaju srpskoj pravoslavnoj a Hrvati katoličkoj crkvi, dok su Bošnjaci muslimani."[16]

Problem je, međutim, u tome što se razlikovni kriteriji po kojemu se mogu razlikovati pobrojani označitelji vrlo rijetko pojavljuju, neovisno od onoga što mi vjerujemo ili ispovijedamo da vjerujemo, tako da uvijek ulazimo u polje neke ciljano odabrane *politike razlike* koja se između toga uspostavlja. Tekstovi se općenito mogu čitati na *različite* načine, a *političko čitanje* je samo mogući, ali ne i jedini način čitanja. Tekst, recimo, jednog psihijatra, koji živi u Sydneyu, pod naslovom *Dovoljno dobar neprijatelj* bavi se fenomenom narcizma malih razlika. Psihijatar

14 Sarajlić, E. *Kultura kulture*, str. 16.

15 McMahon, P. „Rebuilding Bosnia: A Model to Emulate or to Avoid?", Political Science Quarterly Volume 119, Number 4, 2004.–2005.

16 Bieber, F. *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo, 2008., str. 10.

na prvi pogled nenamjeravano govori o građanskim ratovima na sljedeći način: „Najkrvaviji su građanski ratovi zato što neprijatelji imaju mnogo zajedničkog. U osnovi antagonizma srodnih etničkih grupa nalazi se potreba svake od njih da što trajnije i što sigurnije uspostavi i održava vlastiti identitet. Vještina je i muka razlikovati se od onih koji su ti slični. To se postiže na taj način što pripadnici jedne etničke grupe projektuju na članove druge sve ono negativno u sebi čega žele da se oslobode. Idealan objekt je neko ko nam je sličan; poput nas a od nas, ipak, različit.“ Ostalo je, međutim, neodgovoreno da li *zlo* i *nasilje* mogu oblikovati neki identitet i kakav je to onda identitet.

Problem konstrukcije *politike razlike*, u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini, više se tiče jedne anahrone socijalne patologije, čiji smo zarobljenici već 20 godina, nego neke nedužne društvene ili političke teorije kolektivnih identiteta. Problem je, dakle, u tome što se *etnički identitet* obogotvoruje. On se esencijalizira i, bez ostatka, identificira sa nacionalnim i religijskim identitetom, tako da, u povlaštenim etnonacionalističkim diskursima, nikada nije jasno u čemu se sastoje *razlike* između tako upotrijebljenih (zloupotrijebljenih) kolektivnih identiteta. Kao što je – nakon dvadesetogodišnje šuplje priče o *etničkoj pripadnosti*, *redovima naroda*, *rotacijama* (*redaljkama*) i *vitalnim nacionalnim interesima*, kao nečemu što je, navodno, toliko neupitno da, kao što vidimo iz opticajne etnopolitike može (treba) odmah, bez bilo kakve refleksije i kritike, biti ugrađeno u novo ustavno ustrojstvo trostruko podijeljene Bosne i Hercegovine – dobro uočio Sarajlić, etnički identitet se (zahvaljujući prije svega navijačkoj svijesti koja, doslovno uzevši, zapravo znači, odsustvo svijesti) shvata kao duboko ukorijenjena, pretpolitička i prednacionalna datost, čija se socijalna konstrukcija skoro u potpunosti zanemaruje.[17] Međutim, za razliku od Sarajlića, koji smatra da mnogo stvari govori u prilog tome da takve postavke zaslužuju da budu nanovo propitane, u ovom radu zastupam tezu da je, umjesto na etnicitet, naciju i religiju, pa čak i postmodernost, društveno korisnije i odgovornije kritičko propitivanje preusmjeriti na siromaštvo, nezaposlenost, privatizaciju i organizirani kriminal, odnosno na – teorijski gledano – dugoročne posljedice dvadesetogodišnjeg diskurzivnog presipanja iz šupljeg u prazno. Svaka socijalno i ekološki osjetljiva normativna analiza ukupnih posljedica tranzicije i privatizacije govori u prilog postavci da nema moralnog ni pravnog oporavka društava nastalih raspadom socijalizma i socijalističkih režima znanja, bez vraćanja kognitivnog povjerenja u najstariju od svih metoda dijagnoze društvene stvarnosti, a to je *posmatranje*. Pojednostavljeno rečeno, ljudi su, nakon dvadesetogodišnje manipilacije umom, percepcijom, čulima, tijelom, i onim što je od toga ostalo, izgubili sposobnost prirodnog viđenja, gledanja, zrenja, posmatranja. „Ostali“ su ostali „na čekanju“ (Esad Bajtal) normalne države, dok su promicatelji tranzicije i privatizacije, u ime zaštite vitalnih nacionalnih interesa, uspjeli da obesmisle bosanskohercegovački socijalni kapital i opustoše prirodne i druge resurse ove zemelje.

Istovremeno treba priznati da u mnogo čemu poticajna knjiga *Kultura kulture: etnicitet, postmodernost i politika* pokušava ići dalje od pukog pripisivanja konzervativnih i retrogradnih vrijednosti etnopolitici. Štaviše autor se suprot-

17 Sarajlić, *Ibid.*, str. 17.

stavlja stajalištu da je etnički identitet nešto zaostalo, primitivno i predmoderno. Sasvim suprotno od toga, autor pokušava shvatiti etnicitet u njegovoj sadašnjosti i analizirati ga kao savremen, postmoderan fenomen. Odrednica postmodernosti koja se dodjeljuje etnicitetu, za autora nema isključivo historijsku ili vremensku, već konceptualnu odrednicu. Ovdje je etnicitet, dakle, kao postmoderan fenomen, po osnovnim parametrima svoje društvene i političke konstitucije, suprotstavljen osnovnim vrijednostima političke moderne (univerzalnosti, liberalizmu i državi) i okrenut slavljenju kulturne razlike kao vrhunskog smisla političkog djelovanja. Upravo zbog ovih činjenica, koje su se poklopile sa globalnim vrijednosnim pomijeranjem, etnicitet danas (u Bosni i Hercegovini) ima toliku društvenu moć i utjecaj. Kultura, kao strateško utočište etnopolitike, ukazuje se kao puki instrument političke moći i vladavine nove političke elite. Bosna i Hercegovina je savršen primjer činjenice da u univerzumu etniciteta, kultura nema značenje – ona je sam svoj referent.[18]

Adam Douglas Moore smatra da je Bosna i Hercegovina najsličnija *fragmentiranoj etnokraciji.* Vezano za ovo, inspiraciju crpi iz djela Orena Yiftachela o etnokraciji kao o obliku upravljanja državom, baziranom na tehnikama prostorne diskriminacije.[19] (Mooor smatra da je Daytonski ustav obezbijedio demokraciju u najužem smislu te riječi, odnosno da se redovni izbori održavaju i da služe kao baza transfera političke moći. Međutim, fokus na izborima *per se* odaje duboko autističnu koncepciju liberalne demokracije. Prema tome, pod pojmom fragmentirane etnokracije – Moore, ustvari, podrazumijeva dva prožimajuća fenomena: prvi – sadržaj demokratskih prava i izbora je toliko ograničen da u praksi samo specifična etnička potraživanja jesu, ustvari, moguća: „Ustav priznaje jedino bošnjačke, hrvatske i srpske etničke interese kao legitimne političke interese, dok su svi drugi isključeni... Isključivo etničko političko predstavljanje dovelo je do nestanka političkog građanina u pluralizmu njegovih političkih interesa.“ Kvalitet etnomatematičke demokracije ili fragmentirane demokracije, ma kako je zvali, mjeri se konkretnom slikom stvarnog života: nezaposlenost, siromaštvo, bijeda i besmislenost tranzicijskog života. Ljudi kao pojedinci moraju postati refleksivni, odgovorni i samokritični prema stanju u vlastitoj etniji, smatraju mnogi poznavatelji situacije. To je normativni stav, ali i stav koji nastaje na temelju poražavajućih činjenica iz svakodnevnog života. Fenomen koji je podjednako zanimljiv istraživačima transformacije identiteta, ali prije svega ljudima koji vole viceve, predstavlja činjenica da je u bivšoj Jugoslaviji bilo oko 2 miliona komunista, koji su se izjašnjavali kao ateisti. Vic je u tome što je tih 2 miliona ateista preko noći, sportskim vokabularom rečeno, promijenilo dresove, tako što su postali funkcionalni vjernici, nastavljajući svoju funkcionersku karijeru u nekoj od takozvanih demokratskih stranaka. To je bio demokratski šok, ali zbog opće nesigurnosti i straha u kome ljudi žive zadnjih 20 godina, malo koga zanima analiza tog kontinuiteta. Dok je u povlaštenom vokabularu partijskih funkcionera *karijerizam* imao negativnu konotaciju, u međuvremenu je postao omiljena disciplina onih koji su ga do jučer podvrgavali kritici. Devedesete godine su, dakle, ostale upamćene kao vrijeme takozvanog „nacionalnog

18 Sarajlić, E. *Kultura kulture:Etnicitet, postmodernost i politika*, Dijalog, Mostar, 2010., str. 11.
19 Usp. Moor, A. „*Iza Dejtonske Bosne*“, *Odjek*, Sarajevo, 2008., str. 23.

buđenja“ i taj fenomen je vrijedan posebne pažnje, ali je u međuvremenu potisnut drugim i najvećim dijelom, opet, lažnim problemima.

Nerazumijevanje proizlazi iz ideologije pozitivizma, odnosno nedostatka svijesti o promjenljivosti i relativnosti određenih pojmova. To su, prije svega, pojmovi nacije, etniciteta, religije, vjere, naroda ili narodâ, reda naroda, vitalnih nacionalnih interesa – pa i sami pojmovi tranzicije i privatizacije nisu baš jasni. Ovi zdravorazumski pojmovi funkcioniraju kao određujući okviri političkih kvaziznanstvenih rasprava, umjesto da znanstvena refleksija ima vodeću ulogu u samodeskripciji društva i države. To je ustupak odsustvu mišljenja i ustupak svekolikoj neodgovornosti**.** Pomoću svih tih pojmova vrši se manipulacija ljudima. Govoreći o situaciji nakon Daytona, na javnom skupu Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, u januaru 1996., akademik Ivan Supek postavio je uznemirujuće pitanje koje ni danas nije izgubilo na svojoj aktualnosti: „Ako se manipuliranje ljudima dalje prepusti onima koji su raspirivali mržnju i genocid, budućnost ostaje vrlo mračna. Na ovim krvavim raskrižjima mora humanistička poruka pokazati izlaz iz džungle i put u slobodno, pravedno i bogato društvo. Na pragu trećeg tisućljeća, kad je znanost stvorila neizmjerne potencijale za blagostanje, a umjetnost istančala ljudsku čuvstvenost, hoćemo li dopustiti anakroničnim bljeskovima vlastohleplja, grabeža i slavičnosti da guraju Zemlju u propast?“[20]

U teorijskom i normativnom smislu, moguće je razlikovati građanski nacionalizam, u smislu države nacije, građana kao *demosa*, i etnički nacionalizam, kakav je na ovim prostorima i koji pojedini autori i danas više-manje s pravom nazivaju kleronacionalizmom. Kleronacionalizam priziva *čistotu*, podrazumijeva *ekskluzivizam* i u biti je agresivan – *i on je na ovim prostorima vezan za humano preseljavanje naroda i etničko čišćenje, što je, ustvari, eufemizam za* genocid.Većina ovih problema zamaskirana je minimiziranjem uloge države u procesima neoliberalne globalizacije, koja je prokazana i razotkrivena kao opasan oblik tržišnog fundamentalizma.

Pravno privilegiranje etničkih identiteta – kakvo je na sceni u postdaytonskoj Bosni i Hercegovini – ne može izdržati sociološku, filozofsku, antropološku, ustavno-pravnu niti bilo koju drugu znanstveno relevantnu teorijsku kritiku. Etnicitet, odnosno etnička pripadnost, šta god podrazumijevali pod tim fantazmagorijskim određenjem, ne može biti jedina i isključiva karakteristika ljudskog bića koja ga legitimira za neku politički odgovornu državnu funkciju. Kao što se, kroz 20. stoljeće, nije uspio održati ni kolektivitet zasnovan na biološkom kriteriju rase, te danas, u pravnom smislu, „rasna“ pripadnost ne može imati primat ni u jednoj sferi društvenog života, te se stavlja pod navodnice. Istrgnut iz fenomenologije svakodnevnog života, obogotvoren, i ponovo vraćen na političku pozornicu, etnicitet, (možda čak i u navodnicama) počinje funkcionirati kao *utvara,* o čemu svjedoči predratno, ratno i postratno iskustvo ovih prostora. Kritička teorija društva pokazuje da su termini koji se pojavljuju u postdaytonskim političkim i kvazi-znanstvenim raspravama, a koji svi redom koketiraju sa etnicitetom (otuda dolazi i monstruozna sintagma „iz reda naroda“) suviše neodređeni i kontroverzni da bi se pomoću njih, odnosno pomoću etnomatematike uopće – oblikovalo neko održivo i odgo-

20 Supek, I. *Nad ponorima*, Sarajevo, 1999., str. 73.

vorno društvo. Kao što „rasa“ koketira sa rasizmom, tako etnicitet, nacija i religija, spojeni u jedno, koketiraju sa primitivnim kleronacionalizmom. Međutim, dok je korištenje pojma „rase“ u znanostima diskreditirano, daytonsko „sveto trojstvo“, sačinjeno od etniciteta, nacije i religije međunarodno je verificirano, te je postalo i vrlo popularno u mnogim zbunjujućim raspravama, mada, u biti, najviše podsjeća na minsko polje ograđeno bodljikavom žicom.

Gdje su korijeni ove nemoguće situacije iz koje se, tek od novog pravnog ustrojstva, odnosno od novog ustava, očekuje da raskine luđačku košulju entitetske konstrukcije Bosne i Hercegovine, koja je instalirana u Daytonu? Korijeni su u samom Daytonu, njegovoj iracionalnoj logici. „Daytonski sporazum nije samo nemoralan čin i protivan Povelji UN, nego je taj povijesni dokument konfuzan i proturječan. S jedne strane deklarira se cjelovitost Republike Bosne i Hercegovine, a s druge prihvaća postojanje dvaju entiteta, Bošnjačko-hrvatske federacije i Republike Srpske; s jedne strane urgira se povratak svih izbjeglica, a s druge se utvrđuje teritorijalna podjela koja onemogućava takav povratak. Pragmatična, protuslovna i zbrkana diplomacija htjela je postići ciljeve koji su među sobom nepomirljivi. Očito se jednim takvim dokumentom željelo umiriti svjetsku javnost i uspostaviti primirje (daleko od pravednmog mira), a opet ustrajati u politici tobožnjih državnih interesa. Takav makijavelizam ne ruši samo međunarodno pravo, nego priprema grob cijeloj civilizaciji.“[21] Jedan od najvećih znanstvenika iz oblasti fizike i humanistike, koji je bosanskohercegovačku postdaytonsku situaciju vidio kao veliki svjetski izazov, akademik Ivan Supek, smatrao je da je najveći propust u Daytonu bilo to da nije odmah utemeljena federacija Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konačno rješenje.[22] Pitanje je, međutim, koliko bi i federaliziranje Bosne i Hercegovine moglo pripitomiti teško objašnjivu mržnju prema bosanskom identitetu koji u sebi subsumira navedene označitelje. Moćnici su se tokom rata, u Daytonu i tokom tranzicijske privatizacije, dograbili bosanskog blaga. Oni ga se neće dobrovoljno odreći te je budućnost Bosne i Hercegovine krajnje neizvjesna i može se mjeriti jedino sa neizvjesnošću Evropske unije. Postoje mišljenja, u teoriji, da je Bosna i Hercegovina prva autentična država Europske unije, prvenstveno zbog institucija Evropske unije koje djeluju izvan svojih matičnih nacionalnih okvira, radi se, dakako, o EUFOR-u, EUPM-u i tako dalje. To međunarodnu zajednicu svodi na realizaciju nacionalnih interesa imperijalnih sila.[23]

Normativna razina, koja je istovremeno i utopijska i distopijska, sastoji se u uvjerenju da bi većina dominantnih političkih likova, koji posljednjih 20 godina kontinuirano „likuju“ na političkoj sceni tranzicijske Bosne i Hercegovine – radi moralnog oporavka društva, i mnogih drugih stvari – trebali sami otići sa scene. To su likovi koji su, uglavnom, izrasli na rigidnim nacionalističkim diskursima, na populističkoj mantri zaklinjanja u „vitalne nacionalne interese“ i iza kojih su ostali smrt, pustoš, bijeda, prazne fabrike i sasvim novi, nenamjeravani oblici socijalne

21 Supek, I. *Nad ponorima*, str. 72.

22 Supek, I. *Ibid* – str. 73-74.

23 Vidjeti Zbornik *Održivi koncept ili stranputice međunarodne zajednice*, posebno tekst Nermine Šačić „Utjecaj međunarodne zajednice na politički razvoj Bosne i Hercevegovine“, Sarajevo, 2007. str., 19–66.

patologije, organiziranog i slabo organiziranog, tragi-komičnog kriminala, i mnoge druge stvari koje same po sebi govori o svekolikoj besmislenosti postdaytonskog političkog života.

Nacionalisti su se zaklinjali u nacionalno buđenje i vitalne nacionalne interese – umjesto života dostojnog čovjeka, takav vitalizam je proizvodio, uglavnom, smrt i bijedu. Manipulacija ljudima na ovim prostorima rezultat je sofisticiranih strategija istovremenog kombiniranja različitih oblika nasilja i terora s jedne strane i ukorjenjujućih i raspamećujućih primitivnih ideologija koje su taj teror zamaskirale ili pogrešno protumačile. Za početak, bar kada je riječ o zadnjih 15 godina, ovih poslijeratnih godina, na najvišim znanstvenim razinama trebalo bi se osloboditi balkanskog gnosticizma, prema kojemu je uvijek kriv neko drugi.

Ali, ni kultura zaborava nije dobar saveznik u borbi za slobodu bosanskog naroda te vrijedi podsjetiti na nekoliko činjenica. Obično se popularno kaže da je međunarodna zajednica ušla da ovdje spriječi konflikt, da nam pomogne da izađemo iz sukoba i tako dalje. Činjenice, kao i ispravna i poštena interpretacija činjenica, govore da se međunarodna zajednica prvi put u Bosni i Hercegovini umiješala 1991. i 1992., prije izbijanja rata, s konferencijom kojom je predsjedavao lord Karington, unutar koje je bila organizovana konferencija kojom je predsjedavao portugalski diplomata Kutiljero. Na toj konferenciji je prvi put promovisan obrazac podjele Bosne i Hercegovine. Zbog čega? Zbog toga što je Bosni i Hercegovini već tada planirana luđačka košulja (dvadeset godina poslije, ta košulja bi, prema mišljenju najvećeg dijela bosanskohercegovačkog naroda, trebala biti zamijenjena prugastim pidžamama koje bi opljačkani radnici i radnice rado skrojili pojedinim zaštitnicima vitalnih nacionalnih interesa koji su od države, nacije i privatizacije javnih dobara napravili „biznis“ stoljeća) koja je podrazumijevala da Bosna i Hercegovina treba da se podijeli na etničke državice – pa bi se onda veći nacionalni projekti mogli zadovoljiti.[24] Stoga je mnogim analitičarima tranzicijske stvarnosti u ovom regionu fascinantno da se u ime zaštite vitalnih nacionalnih interesa, ispred očiju demokratski probuđenih glasača, odvijalo nešto sasvim drugo a ne istinske demokratske promjena, što mnogi ne žele priznati ni danas.

S Padom komunizma, između 1989. i 1992., u zapadnim je društvima nastala prilična euforija oko napretka demokracije, ekonomske liberalizacije Istočne Evrope i uživanja „dividende mira“. Bosanskohercegovačko društvo najčešće se opisuje kao ‘društvo u tranziciji’. Društvene znanosti, pa samim tim i sociologija bosanskohercegovačkog društva, nalaze se u situaciji kašnjenja za događajima, ne uspijevajući djelotvorno objasniti karakter i posljedice „demokratske tranzicije” i „konsolidacije“, ili pak naznačiti buduće pravce društvenih promjena. Konvencionalna politička teorija postkomunističkih društava polazi od *demokratizacije* – procesa kojim se označava prelazak iz autoritarizma u liberalnu (parlamentarnu) demokraciju. Smatralo se da *demokratska tranzicija* nosi sa sobom stvaranje novih liberalno-demokratskih struktura i procesa. Pretpostavljalo se da *demokratska konsolidacija* dovodi do toga da, i elite i mase, u tolikoj mjeri prihvate te nove strukture i procese da njihovo ukidanje postaje nezamislivo. Dvadesetogodišnja

24 Usp. Hadžidedić, Z. u zborniku: *Primjer Bosne i Hercegovine: održivi koncept ili stranputice međunarodne zajednice*?, Sarajevo, 2007., str. 129.

'demokratska tranzicija' (u okviru koje je 'normalizirana' i privatizacija vlasništva čije socijalne posljedice trpimo danas) pokazala se kompleksnijom. Objašnjenja te "demokratske tranzicije", kada se počinje analizirati nakon 20 izgubljenih godina, predstavlja pravi izazov za društvene znanosti, kao što su ekonomska sociologija ili ekonomska sociologija prava: "Svi problemi koji su mučili bivšu socijalističku privredu pritiskali su u devedesetima i privatizirano gospodarstvo, samo još u većoj mjeri – slaba produktivnost, nelikvidnost, unutrašnji dugovi, nedostatak investicija...." Kontrola medija, koja je ponekad prelazila u teror, upotreba tajnih službi za diskvalifikaciju i prisluškivanje neistomišljenika, stvaranje atmosfere da je svatko izvan HDZ-a "izdajica" i "tuđinski sluga", sve je to karakteriziralo politički život Hrvatske u devedesetima, a posebice se intenziviralo u predizbornim kampanjama. Pravo glasa dano je i hrvatskoj "dijaspori", odnosno ponajprije bosanskohercegovačkim Hrvatima, koji su, uglavnom, glasali za HDZ. Tako je HDZ na državnoj razini uspijevao zadržati vlast.... Više od pola milijuna Hrvata protjerano je ili je izbjeglo iz svojih domova u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini zahvaljujući agresivnoj velikosrpskoj politici, a dijelom i idejama u hrvatskoj vlasti da valja obaviti razmjenu stanovništva. Čak su predsjednik Tuđman i predsjednik Jugoslavije Dobrica Ćosić potpisali 1992. ugovor o "humanom preseljenju". Smatralo se da Srbi i Hrvati ne mogu živjeti zajedno te da se oni koji žive s "pogrešne" strane moraju seliti. Postavljalo se samo pitanje gdje će te granice biti... Bosanski Hrvati prešli su u Hrvatsku i naselili se u napuštene srpske kuće... Boljem statusu Hrvatske pridonio je Stjepan Mesić. Nedvosmislenim opredjeljenjem za antifašizam, Mesić je bio ključna osoba i pokazatelj da se današnja Republika Hrvatska odlučno udaljila od fašistoidnih recidiva ustaške NDH.[25]

Bitno je naglasiti da profesor Goldsten piše kako se i u široj javnosti ukorijenilo mišljenje da je hrvatstvo istovjetno katoličanstvu, odnosno da se Katolička crkva može poistovijetiti s državom, a država s njome. Zbog svega toga, Crkva je u ranima devedesetima vrlo blago osuđivala anomalije u društvu i jedino se snažnije usprotivila pokušajima hrvatske politike da podijeli BiH... Bozanić je kasnijih mjeseci govorio o "grijehu struktura", očigledno aludirajući na korupciju, privredni kriminal i drugo". Teolozi poput Alena Kristića i drugih postavili su pitanje da li je moguća teologija poslije Srebrenice. Rodila se ideja o svjetskom etosu. Vjerske zajednice bi trebale zajedno, "u ime načela ljudskosti, budno paziti da se naša posve opravdana potreba za pripadanjem i identitetom ne promeće u zavodljivo zlo *ubilačkog identiteta*".[26] Također, "očito je da se naše bosanskohercegovačko društvo preobrazilo u *društvo sporenja oko prava*", u kojem odveć često pojedine skupine (nacionalne, religijske, političke ili ekonomske) *tvrdoglavo ustrajavaju pri svojim pravima protiv prava drugih*, ne priznajući istodobno, pogotovo ne prihvaćajući, *vlastite odgovornosti*, što vodi, kao što smo svjedoci, sukobima, podjelama i beskrajnim svađama, na koncu u bezakonje i kaos. Budući da u našem društvu vlada "*nekultura zahtjeva za pravima"*, skopčana s prezirom izvorne namjere ljudskih prava, vjerske su zajednice kroz međureligijski dijalog, u ime načela uzajamnosti pozvane podsjećati da *na cjelovito ljudsko dostojanstvo* spadaju

25 Goldstein, I. *Hrvatska povijest* (21. knjiga), Zagreb, 2007., str. 577–591.

26 Kristić, A. *Religija i moć*, Rabic, Sarajevo, 2009., str. 195.

ne samo ljudska prava nego i *ljudske odgovornosti.* Vjerske bi zajednice morale dati važan doprinos prevladavanju prevage prava nad odgovornostima u svijesti građana BiH, upozoravajući da nema prava bez odgovornosti, odnosno da se prava i odgovornosti unutar društva trebaju i moraju na plodonosan način nadopunjavati i jačati.[27]

Već su iskristalizirane bitne ekonomske i političke posljedice takozvane "demokratske tranzicije". Mnoge činjenice ukazuju da "demokratska tranzicija", upravo zbog međunarodne podrške monstruoznim projektima „humanog preseljenja naroda", nije išla u prilog očuvanju multikulturnog "socijalnog kapitala" (R. Putnam) bosanskohercegovačkog društva koji je, u širem međunarodnom kontekstu, trebao biti barijera nadirućim oblicima fundamentalizama. Politički, religijski i tržišni fundamentalizam, idu ruko pod ruku.[28] U knjizi *Svijet fundamentalizma: novo mračno doba dogme*, Stuart Sim kaže: „Jedno od najčešćih obilježja fundamentalizma (nacionalizma) je nakana ostvarivanja ideala iz prošlosti: ideal se obično traži u uspješnom razdoblju u prošlosti. Posvuda fundamentalistička politika pomiče granice svakodnevice i ostavlja nam vrlo malo mjesta za toleranciju bilo koje vrste."[29] Sljedeće pitanje je: da li tolerancija treba imati svoje granice? Ili, drugačije kazano, ko bi u Bosni i Hercegovini trebao sankcionirati političare, političke i druge organizacije, čije se djelovanje ne bi smjelo tolerirati?

Na drugom mjestu Sim otvara dilemu – koja je značajna i za nas, a koja glasi: „Koliko daleko i kako dugo se može tolerirati netolerantnost da bi se dokazala vlastita tolerantnost?"[30] Treba obratiti pažnju da autori poput Stuarta Sima u istu analitički ravan dovode politički fundamentalizam, religijski fundamentalizam, tržišni fundamentalizam, povijesni fundamentalizam – čije korijene nalazi u onome što se naziva *fundamentalistički mentalitet*. Fundamentalizam (dakle u značenju nacionalizma) iznad svega u sebi nosi žudnju za sigurnošću, te za moći kojom će se ta sigurnost nametnuti svima drugima. Fundamentalisti vole red, ustroj, nepostojanje istinske opozicije... "voljni su boriti se do posljednje kapi krvi da u svojoj civilizaciji ostvare takvo stanje".[31] Manipulacija ljudima koji se nađu na udaru nekog fundamentalizma najprije se odvija na simboličkoj, gnoseološkoj razini, dakle na razini spoznaje pojmova, a tek onda u samoj stvarnosti. Radi se i o odsustvu kritičke svijesti kod većine ljudi (Srba, Hrvata, Bošnjaka i Ostalih – dok Bosanci ne postoje) koji, prije svega pokazuju sklonost ka navijanju – ili jednostavno, više navijaju nego što misle šta se zbiva tokom poslijeratne tranzicije. Jedan autor kaže da u tranziciji nije vrag odnio šalu nego je odnio zbilju. Tranzicija je, istodobno i prenos odgovornosti sa sebe na Drugog, budući da Drugi pomoću tajnih i skrivenih veza upravlja našim životima. Ova simbolička manipulacija, manipulacija pojmovima, tiče se ideologije, dok se ova druga dimenzija manipulacije prepoznaje u stvarnim problemima: siromaštvo, strukturalna i dugoročna nezaposlenost, te različiti oblici kriminala, od ekološkog do organiziranog, koji su povezani i više nego što na prvi pogled vidimo.

27 Kristić, A. *Ibid.*, str. 197.
28 Sim; S. *Svijet fundamentalizma: novo mračno doba dogme*, Planetopija, Zagreb, 2006.
29 Sim, S. *Ibid.*, str. 10.
30 Sim, S. *Ibid.*, str. 37.
31 Sim, S. *Ibid.*, str. 37.

Politički fundamentalizam brzo se, međutim, sukobljuje s ekonomskim pitanjima, a postkomunistička tranzicija i privatizacija, potpomognute ideologijom "globalne zločinačke ekonomije" (Castells) tek trebaju biti sistematski znanstveno istražene. Pojedini znanstvenici, na temelju komparativnih istraživanja socijalnih posljedica postkomunističkih tranzicijâ, došli su do zaključka da je ozbiljno narušen mit o „tranziciji" u obećanu zemlju. Povlaštenim teorijama tranzicije suprotstavili su različite alternativne teorije postkomunističkog haosa. Socijalne posljedice "demokratske tranzicije" bosanskohercegovačkog društva nije ispravno analizirati samo na temelju klasične metodologije društvenih znanosti.

Znanstvena analiza različitih dimenzija društvene stvarnosti tranzicijskih društava nastalih raspadom socijalističke Jugoslavije, ako upotrijebimo alternativne, kvalitativne i kritički usmjerene metodologije, izuzetno je teška, mada neophodna. Ona se, dodatno, komplicira s obzirom na pozadinske pretpostavke rata protiv Bosne i Hercegovine – socijetalne posljedice etničkog čišćenja (tzv. „humanog preseljavanja naroda") i genocid. Ukupne socijalne, ekonomske, kulturne i demografske štete, koje trpi stanovništvo BiH, predstavljaju izazov za ekonometrijski i administrativno-birokratski koncept objašnjavanja promjena. Za pojedine autore iz okruženja, demokratska tranzicija u pojedinim postkomunističkim državama predstavlja neku vrstu 'alibi teorije': „Ono što teorija tranzicije želi prikazati kao 'mukotrpno napredovanje' prema tranzicijskim ciljevima, to se u alternativnom vidokrugu teorije postkomunističkog kaosa ispostavlja kao svjesno kaotiziranje odnosa u državi i društvu, koje je usmjereno upravo prema suprotnim ciljevima – *partitokratskom potčinjavanju društva i netržišnom prisvajanju materijalnih dobara.*"[32]

Novije teorije promjena predstavljaju izazov za glavne tokove konvencionalno koncipiranih društvenih znanosti, koje, izgleda, nisu u stanju objasniti višedecenijski neuspjeh bosanskohercegovačke tranzicije. Zašto je to tako? Postoje različiti, djelomični odgovori na to pitanje. Jedan, koji nije potpuno zadovoljavajući, te ga treba iznova rekontekstualizirati, glasi: „Bosna se suprotstavlja sociologiji. Težina Bosne, dugotrajna patnja i nezamisliva bol koju su doživjeli njeni ljudi možda su preteški da bi ih konvencionalna sociologija pojmila."[33] Ako koristimo metodu posmatranja, te analiziramo nemogućnost formiranja vlasti u BiH nakon zadnjih izbora, koji nisu adekvatno znanstveno opisani, dolazimo do zanimljivih uvida. Ured Visokog predstavnika vrlo je specifična institucija vladavine u Bosni i Hercegovini. Ta institucija može kreirati ambijent koji nosioce vlasti potiče na odgovornost, ali i na organizirani kriminal. Kada se radi o ovom drugom, moja teza glasi da je sigurnost ljudi u Bosni i Hercegovini 2011. godine niža nego za vrijeme policijskog sata 1993. godine. To, dakako, ne znači da bi ponovo trebalo uvoditi policijski sat, nego da bi oni koji se bave sigurnosnim pitanjima trebali uskladiti satove, jer svi dijelimo jedno vrijeme i jedan prostor.

Također, međunarodna zajednica nije baš mnogo sarađivala sa domaćim ekspertima u oblasti reforme pravnog sektora, pogotovo ne nakon 2000. godine. Ako imamo u vidu kontinuirane manipulacije ljudima u Bosni i Hercegovini, me-

32 Čović, A. „Demokracija i partitokracija: Rasprava o moralnim osnovama politike", u Zborniku *Demokracija i etika* (ur.) Pavo Barišić, Hrvatsko filozofsko društvo, 2005., str. 337–360.

33 Doubt, K. *Sociologija nakon Bosne*, Buybook, Sarajevo, 2003., str. 7–8.

đunarodna zajednica nije dovoljno očinila da ukaže na monstruoznost eufemizma "dvije škole pod jednim krovom". Mnogi autori smatraju da je to najvažnije pitanje, jer se radi o manipulaciji onih koji će odgajati buduće generacije. To je problem sa dalekosežnim posljedicama, ozbiljniji i opasniji od drugih pitanja, recimo, od vanjske politike Bosne i Hercegovine. Sociolog religije Dino Abazaović smatra da međunarodna zajednica, iz nejasnih razloga, ništa nije uradila u području *soft* sektora i zato, između ostalog, danas nove generacije odrastaju u Bosni i Hercegovini na rezultatima etnopolitike i etnokratije. Ko, kako, kada i s kim može da odlučuje o ustavu Bosne i Hercegovine? Gdje je u tim procesima artikulacija javnih politika? Gdje je artikulacija javnog interesa? To su pitanja o kojima tek treba ozbiljno govoriti nakon što se izvrši kvalitativna analiza posljedica dvodecenijskog manipuliranja stanovnicima BiH.

Od prevelikih očekivanja došli smo do razočaravajućih uvida. Nakon višestranačkih izbora 1991. BiH nije umarširala u demokraciju. Stanovnici BiH već punih 20 godina zarobljeni su u torovima *etnomatematičke demokracije.* Zapali su u mantru brojanja i prebrojavanja na temelju neke *metafizičke* pripadnosti, koja se ne može egzaktno dokazati. Uz pomoć te zavodljive brojalice oni snalažljivi, lukrativni, predatorski nastrojeni političari i tajkuni – gomilali su blago, proširivali mreže i uvećavali svoju moć. Potencijali takvih manipulacija, upotrebljavani tokom prethodne dvije decenije, u narednim decenijama mogli bi da izblijede, mada ništa ne ukazuje na to.

UMJESTO ZAKLJUČKA

U ovom radu, koji na jednoj transdisciplinarnoj razini nastoji rasvijetliti socijalne pretpostavke mogućih izmjena ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, želio sam pokazati da globalizacija ne mora učiniti da države-nacije postanu irelevantne, već može pomoći da ponovo pronađu sebe i da i dalje za društvo budu izvor socijalne kohezije i identiteta, ali u kontekstu fluidnosti i priznanja mnogostrukosti ljudskog identiteta. Ovo, međutim, pretpostavlja socijalno senzibilnu reafirmaciju ljudskog rada i odgovornosti jednih prema drugima, u čijoj osnovi je slobodan pojedinac 'bistrog pogleda i čistog srca'. Ono što je potrebno Bosancima jeste odgovornost prema Zemlji koja je, u Daytonskom vokabularu, potisnuta apsolutiziranjem metafizičkih (entitetskih) pitanja, a obesmišljavanjem onih osnovnih životnih (ekoloških) koja prethode svim drugim. Sociolozi religije ukazali su na poraznu činjenicu da se religija ili vjera, sasvim svejedno, dograbila moći. Ona je zaboravila na takozvanog običnog čovjeka koji trpi, koji je slomljen, potlačen i bez nade kao nikad u povijesti Bosne i Hercegovine. Vjera je, izgleda, izgubila karakter ljudske neposrednosti prema drugim ljudima. Ona je instrumentalizirana. Kao da je beznadežno otuđena i od Boga i od čovjeka. Postala je loša metafizika za formiranje jednodimenzionalnog čovjeka; doktrina kažnjavanja svakog mogućeg otpora teroru kapitala, uz pomoć koje se legitimira tranzicija (ništavilo) i neizbježni privatizacijski interesi. Suprotno načelima otvorenosti, vjera je gotovo izgubila onu prepoznatljivu bosansku fluidnost (nedoktrinarnost). Zadnjih 20 godina ona, izgleda, više služi kao izvor manipulacije i akumulacije moći nove klase bogataša,

nego što se brine za spas ljudske duše. Stoga je razumljivo da u svijesti običnog vjernika, u tolerantnom retrospektivnom pogledu i „etnografski podaci svjedoče o jednom nedoktrinarnom stavu Bosanaca svih triju konfesija prema vjeri".[34] Šta, međutim, donosi globalizacija prava, s obzirom na razočarenje tranzicijom i privatizacijom? Proširivanje međunarodne regulative koja se odnosi na ljudska prava, naročito s obzirom na „spontane" transnacionalne migracije ka zapadu, zbog pogoršanih uslova u regionima u razvoju, utječe na obaveze država prema građanima, rezidentima koji nemaju državljanstvo i onima koji traže azil. Posljedica je da se prava danas mogu smatrati postnacionalnim.[35] Potencijalno najdalekosežnija vizija globalnih prava građana je pokret za zaštitu životne sredine, koji se zalaže za radikalno redefiniranje prava građana uzimajući u obzir ekološku degradaciju. Ekološki interesi podignuti su na razinu problematike kojom se bavi javnost i danas su dio međunarodnog političkog programa.[36]

Interesna analiza pokazuje da izvor većine aktualnih nesporazuma oko identiteta i predstavničke demokracije u BiH leži u privatizacijskim interesima koji se, ustvari, samo vješto kriju iza nacionalizma. Mada se nacionalizam, teorijski, može definirati i u pozitivnom smislu, nacionalizmu koji se zasniva na esencijalizmu, na tom metafizičkom ukorjenjivanju u najdaljoj prošlosti, regresiji u lošu beskonačnost, tom strateški priglupom vječnom vraćanju unazad – pripisujem isključivo negativno značenje. Naime, iskustvo nacionalizma u Bosni i Hercegovini, koji je preko veze uvezen na bosansko tlo – suvišno je to i pominjati – jeste da se nacionalizam pokazao kao isključiva, opasna i vrlo destruktivna ideologija i praksa. Razloge za te nesporazume oko uloge nacionalizma (kao i nesporazume oko identitarne uloge religijâ) u javnom i političkom prostoru vidim u nedostatku kritičke svijesti, kao i u političkoj, religioznoj i ekološkoj nepismenosti, a na spoznajnoj razini, koja nas ovdje zanima, u odsustvu kvalitativne analize tih osnovnih pojmova koji su nerazjašnjeni i pomiješani te unose pometnju i pomutnju u javni i politički prostor, kao i u prostor normativne i pravne regulacije kolektivnih prava i odgovornosti ljudi koji odlučuju o „sudbini" Bosne i Hercegovine.

Problem je u tome što i ustavno-pravna analiza, odnosno mogućnost izgradnje novog ustava u BiH ovisi upravo od toga kako će biti definirana državanacija, a ne da li ćemo i kako svi zajedno uopće preživjeti u budućnosti; kako će u kontekstu socijalnih posljedica tranzicije i privatizacije (dakle pretvorbe vlasništva) biti rekonstruirani pojmovi zloupotrebe vitalnih nacionalnih interesa; odnosno kako će biti sankcionirana netransparentna privatizacija i organizirani kriminal, koji su ljudima na ovim prostorima nanijeli ogromne socijalne i mentalne štete. Da li će doći do moralnog oporavka društva, ili ćemo zapasti u još dublji mrak? U knjizi Rat i društvo: ogledi iz sociologije vojske i rata, Ozren Žunec tvrdi da u Bosni i Hercegovini društvene štete u gospodarstvu, naime, nestanak birokratske kompetencije i procedura, kao i prevlast nacionalističkih ideologema, predstavljaju veće prepreke nego same materijalne štete. To je utoliko nepovoljnije što

34 Bringa, T. *Biti musliman na bosanski način: identitet i zajednica u jednom srednjebosanskom selu*, „Šahinpašić", Sarajevo, 2009., str. 17.

35 Neš. K. *Savremena politička sociologija: globalizacija, politika i moć*, Službeni glasnik, Beograd, 2006., str. 230.

36 Neš. K. *Ibid.*, str. 230.

je razvoj ekonomije inače jedan od glavnih faktora uspješne sanacije posljedica rata, a ovdje je, smatra Žunec, gospodarstvo ostalo u funkciji taoca ratnih ciljeva i ratnih probitaka.[37] *Interesno spajanje politike i religije dovodi u pitanje sekularni karakter države i društva. Time ulazimo u problem mogućnosti kontekstualizacije zloupotrebe religije na ovim prostorima. Sociolozi religije upozoravaju da se religija dograbila moći. Ona je minimizirala svoju ulogu da tješi čovjeka pred metafizičkom činjenicom ovozemeljske prolaznosti. Politike zasnovane na predatorskim identitetima, koje na ovim prostorima koketiraju sa religijom, mada u biti žude za moći i vlašću, nameću se kao neprikosnoveni autoriteti gotovo u svim sferama tranzicijskog života. Nemoguće je da ne postoji ništa osim volje za moći, osim spaveža i grabeža, kako je mislio Friedrich Nietzsche u 19. stoljeću, te ostaje krhka nada da je drugačiji svijet, ipak, moguć.*

LITERATURA

1. Abazović, D. *Religija u tranziciji*, Rabic, Sarajevo, 2010.
2. Bajtal, E. *Država na čekanju*, Rabic, Sarajevo, 2009.
3. Bieber, F. *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistem u podijeljenom društvu*, Buybook, Sarajevo, 2008.
4. Bringa, T. *Biti musliman na bosanski način: identitet i zajednica u jednom srednjebosanskom selu*, „Šahinpašić“, Sarajevo, 2009.
5. Castells, M. *Internet galaksija: razmišljanja o internetu, poslovanju i društvu*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
6. Castells, M. *Moć identiteta*, Golden marketing, Zagreb, 2002.
7. Čolović, I. *Politika simbola*, biblioteks XX vek, Beograd, 2000.
8. Čović, A.: „Demokracija i partitokracija: Rasprava o moralnim osnovama politike”, u zborniku *Demokracija i etika* (ur.) Pavo Barišić, Hrvatsko filozofsko društvo, 2005.
9. Delić, Z. *Sociologija*, Off-set, Tuzla, 2010.
10. Doubt, K. *Sociologija nakon Bosne*, Buybook, Sarajevo, 2003.
11. Giddens, A. *The Nation-State and Violence*, Cambridge, Polity Press, 1992.
12. Goldstein, I. *Hrvatska povijest* (knjiga 21), Jutarnji list, Zagreb, 2007.
13. Habermas, J. *Rascijapljeni zapad*, Rabic, Sarajevo, 2010.
14. Hadžidedić, Z. u zborniku: *Primjer Bosne i Hercegovine: održivi koncept ili stranputice međunarodne zajednice*?, Sarajevo, 2007.
15. *Identiteti(i)*: *pojedinac, grupa, društvo* (priredili Katrin Halpern i Žan-Klod Ruano-Borbalan), Clio, Beograd, 2009.
16. Jansen, S. *Antinacionalizam*, biblioteka XX vek, Beograd, 2006.

37 Žunec, O. *Rat i društvo: ogledi iz sociologije vojske i rata,* Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1998., str. 195.

17. Katunarić, V. *Sporna zajednica: novije teorije o naciji i nacionalizmu*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
18. Kristić, A. *Religija i moć*, Rabic, Sarajevo, 2009.
19. Maalouf, A. *U ime identiteta: nasilje i potreba za pripadnošću*, Prometej, Zagreb, 2002.
20. McMahon, P. „Rebuilding Bosnia: A Model to Emulate or to Avoid?“, Political Science Quarterly Volume 119, Number 4, 2004.–2005.
21. Močnik, R. *Koliko fašizma*?, Arkzin, Zagreb, 1998./1999.
22. Morin, E. *Europska kultura i europsko barbarstvo*, Zagreb, 2006.
23. *Nedovršeni mir: izvještaj međunarodne komisije za Balkan*, radio B92, Beograd, 1998.
24. Neš. K. *Savremena politička sociologija: globalizacija, politika i moć*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
25. *Odjek*, Sarajevo, broj 3, jesen 2009.
26. *Primjer Bosne i Hercegovine: održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice*, Fondacija Heinrich Boöll, Sarajevo, 2007.
27. Sarajlić, E. *Kultura kulture: Etnicitet, postmodernost i politika*, Dijalog, Mostar, 2010.
28. Sim, S. *Svijet fundamentalizma: novo mračno doba dogme*, Planetopija, Zagreb, 2006.
29. Supek, I. *Nad ponorima*, Sarajevo, 1999.
30. Todorova, M. *Dizanje prošlosti u vazduh*, biblioteka XX vek, Beograd, 2010.
31. Velikonja, M. *Evroza*, biblioteka XX vek, Beograd, 2007.
32. Weitz, E. D. *A Century of Genocide: Utopias of Race and Nation*, Princton, 2003.
33. Zoranić, H. *O etnogenezi Bošnjana – Bošnjaka*, IP Svjetlost, Sarajevo, 2009.
34. Žunec, O. *Rat i društvo: ogledi iz sociologije vojske i rata,* Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1998.

Mr. sc. Zlatan Begić, viši ass.
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

MEĐUNARODNI DEMOKRATSKI STANDARDI U IZBORNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Uvod

Stupanjem na snagu Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, odnosno Ustava BiH, koncepcija građana Bosne i Hercegovine kao izvornih nosilaca suvereniteta kombinovana je sa principom konstitutivnosti naroda, sa ciljem ostvarivanja ravnopravnosti Bošnjaka, Srba i Hrvata. Međutim, Ustavom i Izbornim zakonom propisane procedure izbora državnih organa vlasti u velikoj mjeri onemogućavaju ostvarenje i jednog i drugog principa u punom kapacitetu. Osim toga, posebnim pozicioniranjem Bošnjaka, Srba i Hrvata u Ustavu BiH iz 1995. godine narušavaju se prava građana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju jednom od konstitutivnih naroda. To dovodi do značajnog demokratskog deficita u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine, koji se manifestuje narušavanjem međunarodnih demokratskih standarda koji se tiču izbora i izbornog prava, značajnih sa stanovišta legitimacije i delegitimacije državne vlasti.

Ključne riječi: *građani, konstitutivni narodi, izborni sistem, izbori, aktivno biračko pravo, pasivno biračko pravo*

1. MEĐUNARODNI DEMOKRATSKI STANDARDI O IZBORIMA U USTAVNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Član I Aneksa 3 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH referira na međunarodne demokratske standarde koji će se primjenjivati u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine. Tačka 3 ovog člana upućuje na paragrafe 7 i 8 Dokumenta drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji, Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz 1990. godine.

Paragrafom 7 utvrđeni su slijedeći međunarodni demokratski standardi o izborima: održavanje slobodnih izbora u razložnim intervalima u skladu sa zakonom; neposredan izbor poslanika slobodnim glasanjem barem jednog doma nacionalnog zakonodavstva; garancije univerzalnih i jednakih glasačkih prava za sve punoljetne građane; tajnost glasanja, slobodu glasačke procedure, te iskreno prebrojavanje i izvještavanje o zvaničnim rezultatima, uz njihovo javno objavljivanje; pasivno biračko pravo građana bez diskriminacije; pravo političkog organizovanja i jednakost političkih organizacija; osiguranje ambijenta za fer i slobodnu kampanju; sloboda političkog optiranja; obezbjeđenje nesmetanog pristupa medijima na nediskriminatorskoj osnovi za sve političke grupacije ili lica koja žele da učestvuju u izbornom procesu; obezbjeđenje pristupa i ostanka na funkciji izabranim kandidatima u skladu sa ustavom i zakonom. Paragraf 8 Dokumenta Konferencije

o ljudskoj dimenziji, kao jedan od demokratskih standarda, izražava stav zemalja članica da prisustvo međunarodnih i stranih posmatrača ojačava izborni proces.[1]

Većina od navedenih demokratskih standarda koji se tiču izbora predviđena je i drugim Aneksima Dejtonskog mirovnog sporazuma. Tako je Aneksom 4., odnosno Ustavom BiH, predviđena direktna primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i njenih protokola sa nadzakonskom pravnom snagom[2], te Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima[3] *i Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*.[4] Kao demokratski standard valja navesti i zabranu bilo kakve diskriminacije nacionalnih manjina, što predviđa član 4 stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koja je, također, jedan od akata navedenih u Aneksu I Ustava BiH.

Stupanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, te stupanjem na snagu Protokola 12 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, nastala je i obaveza provođenja navedenih demokratskih standarda koji se tiču izbora. Međutim, pojedinim rješenjima sadržanim u Ustavu Bosne i Hercegovine, koji je dio istog sporazuma, međunarodni demokratski standardi, u vezi sa jednakim aktivnim i pasivnim biračkim pravom građana potpuno su zanemareni.

---

1 Vidi šire, Omer Ibrahimagić, Suad Kurtćehajić, Politički sistem Bosne i Hercegovine, Autor, Sarajevo, 2007., str. 495.–496.

2 Tako, član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama propisuje: „Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status." S tim u vezi, član 3 Protokola br. 1 garantuje biračko pravo građana kod izbora za zakonodavno tijelo. Također valja navesti da je BiH ratificirala Protokol br. 12 Evropske konvencije, koji garantuje uživanje svih prava predviđenih zakonom bez diskriminacije. Ovaj protokol je stupio na snagu 1. aprila 2005. godine, i zabrana diskriminacije se, shodno tome, proširila i na jednako aktivno i pasivno biračko pravo građana kod izbora drugih organa vlasti.

3 Član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji je naveden u Aneksu I Ustava BiH, kao akt koji će se neposredno primjenjivati u Bosni i Hercegovini, eksplicitno propisuje da svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije s obzirom na rasu, boju, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost, „da bira i da bude biran na povremenim istinskim, općim, jednakim i tajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača."

4 Član 5 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, koja se također u skladu sa Aneksom I na Ustav BiH primjenjuje u Bosni i Hercegovini, propisuje obavezu za države članice ove konvencije da „...zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da jamče pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike u rasi, boji ili nacionalnom ili etničkom porijeklu..." u pogledu, između ostalih, uživanja i, kako je tačkom (c) ovog člana navedeno „političkih prava, naročito prava učešća na izborima, prava glasa i kandidature – prema sistemu općeg i jednakog prava glasa, prava učestvovanja u vladi kao i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uvjetima, javnim funkcijama". Valja naglasiti da se, u skladu sa članom 1 ove Konvencije, pojam "rasna diskriminacija" „...odnosi na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života".

2. ANOMALIJE UNUTAR IZBORNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE U POGLEDU OSTVARIVANJA GRAĐANSKOG KONCEPTA

Sa stanovišta dosljedne primjene međunarodnih demokratskih standarda sporan je način izbora Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske. Nekonsekventnost ustavnih odredbi posebno se ogleda u činjenici da Predsjedništvo BiH i predsjednik i potpredsjednici RS-a, koji bi po svojoj strukturi trebali predstavljati nacionalne interese konstitutivnih naroda, ne posjeduju nacionalni već građanski legitimitet, budući da se biraju po čisto građanskom modelu.

2.1. Opšte napomene

Ustavni sistem Bosne i Hercegovine zasnovan je na kombinaciji građanskog i nacionalnog koncepta. Pritom bi izborne procedure trebale biti zasnovane ili na jednom ili na drugom principu, tako da bi pojedini organi državne vlasti – s obzirom na način njihovog izbora, a u vezi sa njihovom strukturom, trebali biti ili reprezenti nacionalnih interesa konstitutivnih naroda ili interesa građana Bosne i Hercegovine, odnosno građana njenih administrativno-teritorijalnih jedinica.

Međutim, utvrđene procedure izbora pojedinih državnih organa vlasti u velikoj mjeri onemogućavaju ostvarenje i jednog i drugog principa u punom kapacitetu. Poseban problem se javlja kod organa koji bi po svojoj strukturi trebali predstavljati interese konstitutivnih naroda, a način njihovog izbora je zasnovan na čisto građanskom konceptu (npr. Predsjedništvo BiH, predsjednik i potpredsjednici RS-a koji su po svojoj strukturi reprezenti interesa konstitutivnih naroda, a biraju se po građanskom principu). Osim toga, posebnim pozicioniranjem Bošnjaka, Srba i Hrvata u Ustavu BiH iz 1995. godine narušavaju se prava građana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju jednom od konstitutivnih naroda.

Problem je k tome izraženiji ukoliko se uzme u obzir da se propisanim procedurama izbora krše međunarodni demokratski standardi koji su također dio ustavnog sistema Bosne i Hercegovine. Međutim, valja naglasiti da je Dejtonski mirovni sporazum nastao kao dio ukupnog aranžmana usmjerenog na uspostavljanje mira, što je bila njegova osnovna svrha.

Također se i danas, kao i u periodu koji je slijedio neposredno po zaključivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma, u BiH mogu susresti međusobno konvergirajuće sile etnicizma, nacionalizma, religijske isključivosti, multikuluralizma, separatizma, secesionizma, iredentizma, opasnosti od majorizacijske, tiranije, ali i zahtjevi za puno uvažavanje i dosljedno implementiranje najviših demokratskih standarda međunarodnog karaktera, čija primjena je jednako obavezujuća kao i ustavnih normi koje sprečavaju njihovu konsekventnu primjenu.[5] S tim u vezi,

5 „In short, in Bosnia-Herzegovina can be found converging all the antithetical forces of ethnicity, nationalism, religious exclusivism, multiculturalism, separatism, secessionism, irredentism, dangers of majoritarian tyranny, and new and unrelenting demands for minority group rights and guarantees.", J. 'Bayo Adekanye, Review: Arms and Reconstruction in Post-Conflict Societies, Journal of Peace Research, Vol. 34, No. 3., 1997., str. 361.

opravdano se može konstatovati da su pojedini dijelovi Ustava Bosne i Hercegovine, ali i čitavog Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH u međusobnoj koliziji s obzirom na svoj sadržaj.

Nisu rijetki oni koji smatraju da se kao aksiom nameće činjenica da je ključ mira i pomirenja u BiH poraz ratnog nacionalizma i povratak multietničnosti.[6] Fionnula Ni Aolain ocjenjuje da Dejtonski mirovni sporazum predstavlja manje zlo od priličnog broja drugih zala i da je, bez obzira na sve njegove nedostatke, ipak praktičan okvir za reintegraciju Bosne i Hercegovine,[7] pri čemu najviši demokratski standardi, proklamovani ovim aktom, ali i ostalim aneksima Dejtonskog mirovnog sporazuma, predstavljaju argument koji govori u prilog ovoj konstataciji.

2.2. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Donji, Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine reprezent je interesa građana BiH, odnosno bosanskohercegovačkog političkog naroda. Inače, dvodomna struktura državnog zakonodavnog tijela logična je posljedica unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine, koje je modificirano Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Međutim, struktura i način izbora domova bosanskohercegovačkog državnog parlamenta u velikoj mjeri odudara od idealnog teorijskog koncepta, po kojem u „...gornjem domu parlamenta mogu biti predstavljene federalne jedinice ili unutrašnje administrativno-teritorijalne jedinice, oblici regionalne ili lokalne samouprave, nacionalne grupe i sl.", a u donjem domu su „…predstavljeni građani prema principu jednakog prava glasa…".[8]

Naime, član IV tačka 2 Ustava BiH striktno propisuje strukturu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH na slijedeći način: „Predstavnički dom sastoji se od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. a) Članovi Predstavničkog doma biraju se neposredno iz svog entiteta..." Dakle, poslanici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH biraju se po entitetima kojima je, u skladu sa aktualnim ustavnim rješenjima, garantovana zastupljenost u propisanom omjeru, bez obzira na broj stanovnika ili glasača, te moguća demografska kretanja.

6 „It had been axiomatic that the key to peace and reconcil- iation in BiH would be the defeat of war nationalism and the reassertion of multi- ethnicity.", Michael Pugh; Margaret Cobble, Non-Nationalist Voting in Bosnian Municipal Elections: Implications for Democracy and Peacebuilding, Journal of Peace Research, Vol. 38, No. 1, 2001., str. 33.

7 „Equally thorough and unbiased is Fionnula Ni Aolain's article "The Fractured Soul of the Dayton Peace Agreement: A Legal Analysis." On the one hand, she perceives the agreement just as the lesser of quite a number of evils and, from a legal point of view, a heavily flawed but still practicable framework for reintegrating Bosnia and Herzegovina. On the other hand, however, she calls on international as well as domestic actors "to view Dayton as a means to a much more inclusive end, rather than as an end in itself.", Stefan Troebst, Reviewed Work(s): Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina by Džemal Sokolović; Florian Bieber, Slavic Review, Vol. 62, No. 1., 2003., str. 170.

8 Kasim Trnka, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., str. 282.

Suprotno tome, u složenim državama razvijene demokratske tradicije itekako se vodi računa o načelu jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava pri raspodjeli mandata po izbornim jedinicama. U skladu sa ovim načelima, svi poslanici donjeg doma zakonodavnog tijela, kao reprezenta interesa i suvereniteta građana, trebaju imati jednak legitimitet, s obzirom na veličinu populacije izborne jedinice iz koje se biraju. U ovim državama periodična korekcija broja poslaničkih mjesta po izbornim jedinicama, u skladu sa rastom ili padom broja stanovnika ili glasača koji rezidiraju u njima, čak predstavlja ustavnu obavezu.[9]

Pri tome se pri kreiranju izbornih jedinica i utvrđivanju broja poslaničkih mjesta koja se dodjeljuju pojedinim izbornim jedinicama, uglavnom u obzir uzima veličina populacije ili glasača, uz utvrđivanje njihove minimalne predstavljenosti u donjem domu državnog parlamenta. U većini ovih država redefinisanje broja mandata pojedinih izbornih jedinica, s obzirom na populacijski rast ili pad u propisanom periodu, predstavlja ustavnu obavezu. Ovakva rješenja su inicirana nastojanjima na postizanju pune jednakopravnosti u pogledu aktivnog i pasivnog biračkog prava građana, ali i postizanja jednakog nivoa legitimiteta izabranih predstavnika.

Nasuprot tome, Ustav BiH pri propisivanju strukture donjeg/Predstavničkog doma državnog parlamenta polazi od entitetske organizacije Bosne i Hercegovine. Jasno je da u Bosni i Hercegovini trenutno nije moguće utvrditi jasnu proporciju između broja stanovnika/državljana BiH i broja poslaničkih mandata koji bi se, u skladu s tim, trebali birati u pojedinim izbornim jedinicama, iz razloga što još uvijek nije izvršen poslijeratni popis stanovništva.

Međutim, i pri ovakvoj situaciji, raspodjela mandata po izbornim jedinicama unutar entiteta bi se mogla izvršiti na osnovu broja registrovanih glasača, budući da je moguće nedvojbeno utvrditi ovaj broj po izbornim jedinicama putem Centralnog biračkog spiska. Naime, u uporednom izbornom pravu kao relevantan pokazatelj pri utvrđivanju broja mandata po izbornim jedinicama uzima se broj državljana koji imaju prebivalište u toj izbornoj jedinici ili broj registrovanih glasača. Međutim, u određenim državama se kao relevantan pokazatelj uzimaju i drugi parametri. Tako se npr., u Belgiji broj poslaničkih mandata koji se dodjeljuju po izbor-

9 Tako je članom 24 Ustava Australije propisano da će broj članova donjeg doma australskog Parlamenta, koji se biraju u pojedinim državama članicama federacije, biti u proporciji sa brojem njihovih građana. Stavom 3 istog člana utvrđen je najmanji broj poslanika, njih pet, koji će se birati iz svake države bez obzira na veličinu populacije. Članom 51 kanadskog Ustava predviđena su slična rješenja. Član 63 belgijskog Ustava predviđa način raspodjele poslaničkih mjesta po izbornim jedinicama, uz upotrebu tzv. federalnog divizora, pri čemu se također uvažava veličina biračkog tijela u pojedinim izbornim jedinicama. U Belgiji se čak, kako je već navedeno, broj poslaničkih mjesta za svaku izbornu jedinicu određuje prema broju stanovnika, dakle ne prema broju državljana Belgije ili glasača. Stavom 2 člana 72 Ustava švajcarske konfederacije propisano je da se poslanička mjesta raspodjeljuju između kantona i polukantona „...srazmjerno broju njihovih stanovnika...", s tim što je najmanje jedno mjesto rezervisano za svaki kanton, odnosno, polukanton. Odredba člana 68 stav 2 Ustava Španije eksplicitno propisuje kako slijedi: „Zakonom će se distribuirati ukupan broj poslaničkih mjesta, pri čemu će se osigurati minimalno predstavljanje svake izborne jedinice, dok će se ostatak poslaničkih mjesta distribuirati s obzirom na veličinu populacije." Time se, uz sve anomalije koje se tiču izborne geometrije u ovoj državi, ipak uvažava veličina biračkog tijela u pojedinim izbornim jedinicama pri dodjeljivanju poslaničkih mjesta. U Njemačkoj se, također, mandati za Bundestag po federalnim jedinicama raspodjeljuju na osnovu veličine populacije.

nim jedinicama određuje prema broju stanovnika, dakle, ne prema broju državljana Belgije ili glasača, a što dovodi do natpredstavljanja pojedinih izbornih jedinica u donjem domu belgijskog Parlamenta.[10]

Podaci koji se tiču broja registrovanih glasača u Bosni i Hercegovini za opšte izbore održane 2006. godine, nesumnjivo ukazuju da je u Republici Srpskoj narušeno načelo jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana pri izboru devet poslanika Predstavničkog doma državnog zakonodavnog tijela koji se neposredno biraju (Tabela 1.).

Tabela 1.[11] – Broj registovanih glasača u RS po izbornim jedinicama (2006.)

Izborne jed. (IJ) u RS/Broj registrovanih glasača/Broj mandata/Br. glasova po mandatu			
IJ 1	452 855	3	150 951
IJ 2	319 595	3	106 531
IJ 3	264 281	3	88 093
Ukupno	1 036 731	9	115 192
Kompenzacioni mandati		5	
Ukupno		**14**	**74 052**

U Federaciji BiH situacija je bitno drugačija. Naime, mandati koji se dodjeljuju pojedinim izbornim jedinicama u velikoj mjeri su kompatibilni broju registrovanih glasača (Tabela 2.).

Tabela 2.[12] – Broj registovanih glasača u FBiH po izbornim jedinicama (2006.)

Izborne jed.(IJ) FBiH/Broj registrovanih glasača/Broj mandata/Br. glasova po mandatu			
IJ 1	247 154	3	82 384
IJ 2	216 582	3	72 194
IJ 3	372 232	4	93 058
IJ 4	457 752	6	76 292
IJ 5	403 836	5	80 767
Ukupno	1 697 556	21	80 836
Kompenzacioni mandati		7	
Ukupno		**28**	**60 627**

10 „Under the current system, introduced in 2003, the number of constituencies is set at eleven, comprising the number of provinces plus the large capital constituency Brussels – Halle - Vilvoorde. District magnitude varies from four to twenty-two. The number of seats allocated to constituencies is proportional to the number of legal inhabitants in the constituencies, not the number of Belgians or voters. This leads to a certain over - representation of Wallonia, and especially Brussels, given the higher number of non-Belgians residing in these regions.", Lieven De Winter, Belgium: Empowering Voters or Party Elites?, The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, New York, 2005., str. 420.

11 Podaci preuzeti sa: http://www.izbori.ba/default.asp?col=Statistika&Path=2006Rezultati, 28. 04. 2008.

12 Podaci preuzeti sa: http://www.izbori.ba/default.asp?col=Statistika&Path=2006Rezultati, 28. 04. 2008.

Ipak, evidentno je da ni u slučaju Federacije BiH ne postoji idealna proporcija u pogledu raspodjele mandata po izbornim jedinicama. Tako, npr., u izbornim jedinicama 1 i 2 u Federaciji BiH biraju se po tri poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, mada je u izbornoj jedinici 1 registrovano preko 30 000 glasača više nego u izbornoj jedinici 2, što predstavlja preko 2% od ukupnog biračkog tijela u samo dvije izborne jedinice.

Gotovo idealna proporcija između dobivenih glasova i osvojenih mandata u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH posljedica je tehnike raspodjele mandata u skladu s prihvaćenim proporcionalnim Sent-Lag sistemom i, naročito, dodjele kompenzacionih mandata na nivou entiteta kao izbornih jedinica. Dakle, visok stepen proporcije postiže se upotrebom izborne formule za dodjelu mandata, te dodjelom kompenzacionih mandata, u skladu sa Izbornim zakonom BiH.

Prije svega, ipak, treba napomenuti neravnomjernu raspodjelu poslaničkih mjesta po entitetima, a s obzirom na broj registrovanih glasača. Tako, udio registrovanih glasača iz Republike Srpske u ukupnom broju glasača je na izborima 2006. godine iznosio 37,9%. Ovaj udio za glasače iz Federacije BiH iznosio je 62,1%. Broj birača po jednom mandatu u Republici Srpskoj iznosio je 74 052, a u Federaciji BiH 60 627. Ustavna rješenja, međutim, predviđaju da se 1/3 (33,3%) poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH bira sa teritorije Republike Srpske, a 2/3 (66,7%) sa teritorije Federacije BiH.

Naravno, ovdje treba imati u vidu da se kalkuliše sa brojem registrovanih glasača, a ne ukupnim brojem stanovnika/državljana Bosne i Hercegovine koji žive u pojedinim izbornim jedinicama. Ovaj odnos može biti bitno drukčiji u korist jednog ili drugog entiteta, jedne ili druge izborne jedinice, imajući u vidu prirodni priraštaj, a o čemu se ne može nagađati bez egzaktnih činjenica koje mogu biti utvrđene jedino popisom stanovništva. I upravo bi ova još neutvrđena činjenica, u skladu sa demokratskim standardima, također mogla biti osnov za dodjelu mandata po pojedinim izbornim jedinicama i na način na koji se ne bi narušavalo načelo jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Bosne i Hercegovine, a što podrazumijeva prethodnu ustavnu reformu u tom pravcu.

Upravo iz ovih razloga ustavna norma koja garantuje entitetsku zastupljenost u Predstavničkom domu državnog zakonodavnog tijela, koja bi trebalo da predstavlja interese jednakopravnih građana Bosne i Hercegovine, u omjeru 1/3 : 2/3, na najdirektniji način ugrožava načelo jednakosti aktivnog i pasivnog biračkog prava. Također je evidentno da niti raspodjela mandata u samim entitetima u velikoj mjeri ne uvažava ovo načelo. S tim u vezi, može se zaključiti da teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine, ali i Federacije Bosne i Hercegovine, sa stanovišta načela jednakosti aktivnog i pasivnog biračkog prava ne bi smjela biti osnov "fiksnog" utvrđivanje broja poslaničkih mandata koji se istim dodjeljuju.

Organizacija izbornih jedinica po entitetima pritom nije smetnja, jer i u uporednom pravu se može pronaći ovakav način organizacije izbornih jedinica.[13]

13 Tako, npr., stavom 2 člana 72 Ustava Švajcarske propisano je da se poslanička mjesta u donjem domu Savezne skupštine raspodjeljuju između kantona i polukantona „...srazmjerno broju njihovih stanovnika...", s tim što je najmanje jedno mjesto rezervisano za svaki kanton, odnosno,

Suprotno tome, Ustavom BiH fiksiran je broj poslanika Predstavničkog doma državnog parlamenta koji se biraju iz entiteta, bez obzira na bilo koju drugu činjenicu. Pored prethodnog, ukoliko se uzmu u obzir procedure donošenja odluka u ovom domu, „na taj način se Predstavnički dom kao dom građana pretvara u dom entiteta..."[14].

2.3. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine

Sa stanovišta načela opšteg i jednakog biračkog prava građana BiH sporan je i propisani način izbora kolektivnog šefa države, tj. Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Ovaj organ izvršne vlasti, u skladu sa pozitivnim ustavnim rješenjima, trebao bi biti reprezent interesa bosanskohercegovačkih konstitutivnih naroda, a po načinu izbora i entiteta. Jasno je da, u skladu sa demokratskim standardima, predstavnici građana ili kolektiviteta crpe svoj legitimitet upravo iz biračkog tijela koje ih bira.

Članove Predsjedništva BiH koji bi trebali predstavljati interese pojedinih konstitutivnih naroda, međutim, ne biraju konstitutivni narodi, već građani entiteta. S obzirom na način izbora, članovi Predsjedništva BiH imaju legitimitet da predstavljaju interese entiteta iz kojih se biraju, pa i interese konstitutivnih naroda kojima pripadaju. S tim u vezi, ustavom propisana struktura ovog organa izvršne vlasti u velikoj mjeri narušava načelo jednakog pasivnog biračkog prava, budući da je aktualnim ustavnim rješenjima onemogućena kandidatura za člana Predsjedništva BiH svim građanima Bosne i Hercegovine koji nisu Srbi, a žive u Republici Srpskoj, i onima koji nisu Bošnjaci ili Hrvati, a imaju prebivalište u Federaciji BiH.

Ukoliko se pođe od premise da članovi Predsjedništva BiH doista trebaju predstavljati interese bosanskohercegovačkih konstitutivnih naroda, a ne entiteta iz kojih se biraju, onda je koncept njihovog izbora potpuno pogrešno postavljen. Aktualnim ustavnim i drugim rješenjima potpuno su iz izbornog procesa isključeni Bošnjaci i Hrvati sa prebivalištem u Republici Srpskoj, te Srbi koji žive u Federaciji BiH. Time je narušeno načelo jednakog pasivnog biračkog prava ovih građana Bosne i Hercegovine. Međutim, pri ovakvom stanju stvari istovremeno se narušava i pasivno biračko pravo kategorije ostalih, budući da se, u tom slučaju, bosanskohercegovački građani, koji ne pripadaju jednom od konstitutivnih naroda ne mogu kandidirati za člana kolektivnog šefa države.

S tim u vezi, Venecijanska komisija je, u tački 69 Mišljenja o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika od 11. 03. 2005. godine, zauzela slijedeći stav: „Ako članovi Predsjedništva koji se biraju iz entiteta predstavljaju sve građane koji žive u tom entitetu, a ne određeni narod, teško je opravdati da se moraju izjasniti kao pripadnici određenog naroda. Takvo pravilo djeluje kao da pretpostavlja da se samo pripadnici određene etničke gru-

polukanton. Slično prethodnom, članom 24 Ustava Australije utvrđeno je da će broj članova donjeg doma državnog Parlamenta, koji se biraju u pojedinim državama članicama federacije, biti u proporciji sa brojem građana koji u njima žive.

14 Omer Ibrahimagić, Dejton = Bosna u Evropi, Pravna suština Dejtona, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2001., str. 40.

pe mogu smatrati potpuno lojalnim građanima entiteta koji mogu braniti njegove interese."[15]

U tački 70. navedenog mišljenja potom se ističe: „Nadalje, pripadnici tri konstitutivna naroda mogu biti birani u Predsjedništvo, ali mogu biti spriječeni da budu kandidati na izborima u entitetu u kojem su nastanjeni, ako žive kao Srbi u Federaciji ili Bošnjaci ili Hrvati u RS. Usto, Izborni zakon (zasnovan na odgovarajućim odredbama Ustava) jasno isključuje ostale, tj. građane BiH koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi, iz prava da budu birani u Predsjedništvo. Ovo djeluje jasno nekompatibilno sa jednakim pravom da se bira i bude biran, po članu 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ili sa jednakošću po zakonu, koja se pripadnicima manjina garantira članom 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, jer se pripadnici manjina formalno isključuju iz jedne javne funkcije."

Venecijanska komisija je, također, u tački 71 Mišljenja ukazala na član 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda konstatujući, međutim, da se kršenje ovog člana može pretpostaviti „...ako se diskriminacija tiče prava garantiranog Konvencijom. Međutim, Konvencija ne garantira pravo da se bira predsjednik ili da se bude izabran za predsjednika. Član 3 (prvog) Protokola Konvencije garantira samo pravo da se bira zakonodavno tijelo." Komisija je upozorila na Protokol broj 12 Evropske konvencije i njegovo stupanje na snagu 01. 04. 2005. godine u Bosni i Hercegovini, a sa kojim se garantuje uživanje svih prava predviđenih, ne Konvencijom, nego zakonima zemlje članice. Komisija je istakla da „...zabrana diskriminacije će se, shodno tome, proširiti da uključi i pravo da se bira predsjednik ili da se bude izborni kandidat za mjesto predsjednika."

Konačno, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, svojom presudom iz 2009. godine u predmetu Sejdić/Finci protiv Bosne i Hercegovine, presudio je u korist aplikanata, konstatujući da postoji povreda člana 1 Protokola 12 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zbog nemogućnosti aplikanata da se kandiduju na izborima za Predsjedništvo BiH.[16] Međutim, slične primjedbe se mogu staviti i u pogledu načina izbora predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske.

---

15 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), "Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika" od 11. 03. 2005. godine, http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf., 19. 03. 2008.

16 Interesantno je da je sutkinja Ljiljana Mijović, inače predstavnica Bosne i Hercegovine u Evropskom sudu za ljudska prava, bila protiv ove presude sa kojom se konstatuje povreda odredbi Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenih protokola. U svom izdvojenom mišljenju navedena sutkinja između ostalog navodi da institucije Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništva BiH „...nisu i jedine u kojima je ovim sporazumom (dejtonskim op. a.) predviđena ravnopravna zastupljenost tri konstitutivna naroda (primjera radi, isto je i sa strukturom Ustavnog suda BiH, u kojoj je pored dva Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina prisutno i troje stranih sudija." Ovakvom mišljenju sutkinje Mijović mora se staviti prigovor budući da po Ustavu BiH nema smetnje da se u Ustavni sud BiH biraju i pripadnici iz reda ostalih naroda, odnosno nacionalnih manjina.

3. ANOMALIJE UNUTAR IZBORNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE U POGLEDU OSTVARIVANJA PRINCIPA KONSTITUTIVNOSTI NARODA

Sa stanovišta dosljedne primjene međunarodnih demokratskih standarda sporan je način izbora Doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predsjednika i potpredsjednika, te Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Riječ je o institucijama vlasti koje po načinu svog izbora predstavljaju reprezent nacionalnih interesa konstitutivnih naroda.

Nekonsekventnost ustavnih odredbi posebno se ogleda u činjenici da ne postoje ustavni mehanizmi za osiguranje principa konstitutivnosti naroda na nivou lokalne samouprave.

3.1. Konstitutivnost naroda

Pojam konstitutivnosti naroda predstavlja novitet u ustavnoj i političkoj teoriji i praksi. Istina, on je eksploatisan u bivšoj jugoslavenskoj federaciji, ali isključivo kao politička kategorija. Kao ustavna kategorija, po prvi put je inkorporiran u ustavni sistem Federacije Bosne i Hercegovine Vašingtonskim sporazumom 1994. godine. Dejtonskim mirovnim sporazumom, potpisanim godinu dana kasnije, pojam konstitutivnosti dobiva karakter ustavom zaštićene vrijednosti na teritoriji čitave Bosne i Hercegovine.

Sa problemom definisanja prava na konstitutivnost susrela se Arbitražna komisija Mirovne konferencije o Jugoslaviji. Ova komisija je formirana od strane Evropske zajednice 1990. godine i, u okviru svog mandata, donosila je akte u formi savjetodavnih mišljenja, sa kojima se očitovala o pojedinim pravnim pitanjima. Kao jedno od tih pitanja nametnulo se i pitanje prava konstitutivnih naroda u republikama bivše jugoslavenske federacije.

Predsjednik Arbitražne komisije primio je 20. 11. 1991. godine pismo od Lorda Carringtona u kojem je bilo sadržano pitanje koje je postavila Republika Srbija: „Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao konstitutivan narod Jugoslavije, uživa pravo na samoopredjeljenje?" U Mišljenju br. 2 Komisija je konstatovala da konstitutivni narodi nisu suvereni i da, kao takvi, nemaju pravo na samoopredjeljenje. Međutim, Badinterova komisija je zauzela stav da prava Srba koji žive u BiH moraju biti uzeta u obzir prije no što bilo kakvo pravo na samoodređenje građana Bosne i Hercegovine bude ostvareno.[17]

U skladu sa rješenjima koja su predviđali savezni i republički ustavi, pripadnici pojedinih etničkih grupa su, na prvom mjestu, bili građani republika koji su, kao pripadnici tih i takvih grupa, posjedovali ustavne mehanizme ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti. Tako, saveznim Ustavom iz 1974. godine, koji je bio

17 „Indeed, the Badinter Committee considered that the rights of Serbians living in Bosnia - Herzegovina must be taken into account (as well as the provisions which protected minorities within the Yugoslavian constitution) before any possible right of self-determination of the Bosnians could be exercised.", Robert McCorquodale, Self-Determination: A Human Rights Approach, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 43, No. 4., 1994., str. 877.

važeći ustavni akt u vrijeme raspada bivše jugoslavenske federacije, republike su bile definisane kao "države",[18] dok je Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija bila definisana kao „...zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, kao i socijalističkih autonomnih pokrajina..."[19]

Osim toga, u Ustav iz 1974. godine kao nosioci suvereniteta izričito su bili apostrofirani narodi republika, uz naglašavanje klasnog principa: „Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, na osnovu svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi svih naroda i narodnosti u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji... ...ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi – Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju..."

Pod pojmom "naroda Jugoslavije" ovdje se ne misli na narode u smislu etnosa, odnosno nacije kao kolektiviteta „...koji karakteriše posebnost jezika, kulture, tradicije i običaja"[20] ili religijske pripadnosti. Ovo stoga što navedeno i dijelom citirano Poglavlje Osnovnih načela valja tumačiti u vezi sa članom 1[21] i članom 2[22] Ustava SFRJ, u kojem se pojam naroda identificira i izjednačava sa kategorijom republika u sastavu SFRJ. Dakle, ovdje je riječ o političkim narodima pojedinih republika kao konstitutivnih elemenata federacije. Istina, izuzimajući Bosnu i Hercegovinu, u kojoj nije postojala brojčano dominantna nacija, u ostalim republikama bivše jugoslavenske federacije preovladavao je princip nacionalnog suvereniteta većinskih naroda, gdje se pojam "nacije" u velikoj mjeri podudarao sa pojmom "političkog naroda".

Upravo terminološko nerazlikovanje pojmova "naroda" i "nacije", u kontekstu upotrebe pojma "narod" u dijelom citiranom Poglavlju I Osnovnih načela Ustava SFRJ, bilo je uzrokom, i još uvijek jeste, mnogih tumačenja, naročito kod stranih autora zbog vjerovatno slobodnijih prevoda Ustava SFRJ iz 1974. godine. Tako, Robert M. Hayden u prevodu prethodno navedenog Poglavlja Osnovnih načela upotrebljava riječ "nation" (nacija), a ne riječ "people" (narod), i, budući da domino efektom jedna greška vodi u drugu, potpuno pogrešno zaključuje da različiti nacionalistički politički pokreti su nalazili svoje opravdanje u samoodređenju nacija (autor i na ovom mjestu pogrešno koristi pojam "nation", op. a.). Iskaz u jugoslavenskom Ustavu iz 1974. godine o "pravu svake nacije na samoodređenje,

18 Ustav SFRJ iz 1974. godine, vidi član 3.

19 Ibid., član 1.

20 Kasim Trnka, op. cit., str. 172.

21 Član 1 Ustava SFRJ iz 1974. godine glasi: „Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, kao i socijalističkih autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova koje su u sastavu Socijalističke Republike Srbije, zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti."

22 Član 2 Ustava SFRJ iz 1974. godine glasi: „Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju sačinjavaju: Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina, Socijalistička Republika Makedonija, Socijalistička Republika Slovenija, Socijalistička Republika Srbija, kao i Socijalistička Autonomna Pokrajina Vojvodina i Socijalistička Autonomna Pokrajina Kosovo koje su u sastavu Socijalističke Republike Srbije, Socijalistička Republika Hrvatska i Socijalistička Republika Crna Gora."

uključujući i pravo na otcjepljenje" (autor i ovdje također pogrešno koristi pojam "nation", op. a.), po njemu je referirao, ne na populaciju ili građane republika, već na nacije Jugoslavije etnički definirane. S tim u vezi, suprotno republikama bivšeg Sovjetskog saveza, ovaj autor pogrešno zaključuje da jugoslavenske republike nisu imale pravo na secesiju.[23]

Ovakvi i slični stavovi pokazuju potpuno pogrešno terminološko određenje kategorija "naroda" i "nacije", odnosno njihovih ekvivalenata u engleskom jeziku ("people" i "nation"), zatim pojmova secesije i disolucije, te elementarno nepoznavanje historijskih okolnosti nastanka jugoslavenske federacije. U prilog tome govore i mišljena Badinterove komisije koja je, imajući u vidu način nastanka bivše jugoslavenske federacije, tada važeće ustavne odredbe kao i pravila međunarodnog prava, u svojim mišljenjima više puta jasno zauzela stav unutar kojeg centralnu poziciju zauzimaju građani republika bivše SFRJ, a ne pojedine nacije koje bi se mogle teritorijalno povezivati bez obzira na granice pojedinih republika. S tim u vezi, Badinterova komisija je u svom Mišljenju broj 1 iz decembra 1991. godine zauzela stav da se Jugoslavija nalazi u procesu disolucije, dakle da se ne radi o secesiji pojedinih republika.

Savezni ustav je, dakle, kalkulisao, kako je navedeno, sa "narodima i njihovim socijalističkim republikama", dakle, sa političkim narodima republika, tj. narodima u smislu građanske a ne etničke pripadnosti. Budući da je Badinterova komisija bila stručno tijelo koje je svoja mišljenja donosilo na osnovu važećih propisa internog i međunarodnog karaktera, to je sasvim jasno zbog čega je ova Komisija zauzela navedeni stav u Mišljenju br. 2.

Posebno valja naglasiti Mišljenje broj 4 Badinterove komisije u povodu zahtjeva za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu činjenicu da su se srpski članovi Predsjedništva SRBiH protivili ovom zahtjevu, Komisija je zauzela slijedeći stav: „...Arbitražna komisija smatra da se izražavanje volje stanovništva BiH da se SRBiH konstituiše kao suverena i nezavisna država ne može smatrati potpuno osnovanom. Ta osnova bi mogla da bude promijenjena ukoliko bi u tom pogledu garancije pružila republika koja je formulisala zahtjev za priznanje eventualno putem referenduma na koji bi bili pozvani da učestvuju svi građani SR BiH bez razlike i pod međunarodnom kontrolom."[24]

Arbitražna komisija se, dakle, opredijelila za referendum građana Bosne i Hercegovine, a ne pojedinih etničkih skupina. Time je Arbitražna komisija, imajući

23 „The separate nationalist political movements were justified on the grounds of "self-determination." This famous concept, however, had a specific meaning in Yugoslav politics and popular culture, one that had grim implications for any concept of a civil state of equal citizens. A statement in the first line of the 1974 Yugoslav Constitution about "the right of every nation to self-determination, including the right to secession"3 referred, not to the populations or citizens of republics, but to the nations, narodi(singular: narod), of Yugoslavia, ethnically defined. While these "nations" were recognized as having their several republics, it was the "nations," not the republics, that were described as having united to form the Yugoslav state; the Yugoslav republics, unlike those of the Soviet Union, did not have a right to secede.", Robert M. Hayden, Imagined Communities and Real Victims: Self-Determination and Ethnic Cleansing in Yugoslavia, American Ethnologist, Vol. 23, No. 4, 1996., str. 787.

24 Mišljenje broj 4 Arbitražne komisije Mirovne konferencije o Jugoslaviji, akt preuzet iz: Omer Ibrahimagić, Suad Kurtćehajić, Politički sistem Bosne i Hercegovine, cit., str. 454.

u vidu tada važeće ustavne akte, ali i opšteprihvaćene demokratske standarde, pretpostavila građanski koncept nacionalnom konceptu.

Tako je, na neki način, potvrđeno pravilo da se u Bosni i Hercegovini, s obzirom na sve njene specifičnosti, mora pronaći "sretna" kombinacija građanskog i nacionalnog modela. Jer i pored toga što se Arbitražna komisija eksplicitno opredijelila za referendum građana BiH, ipak je imala u vidu stavove srpskih članova Predsjedništva SRBiH koji su se protivili zahtjevu za međunarodno priznanje, te je tražila naknadnu verifikaciju takvog zahtjeva, bez obzira što je isti bio podržan demokratskom većinom u legalnim institucijama SRBiH i formalno-pravno ispravan sa stanovišta ustavnih rješenja.

3.2. Ustavno–pravna afirmacija pojma "konstitutivnosti naroda"

Konstitutivnost kao kolektivno pravo doživjet će ustavnu afirmaciju sa potpisivanjem Vašingtonskog, a potom i Dejtonskog mirovnog sporazuma. Očigledno je da su tvorci ovih sporazuma pošli od premise, kako ističe Čarls Mejns, da su mnoge etnički ili politički podijeljene države zaustavile sukob uvođenjem proporcionalne raspodjele ključnih funkcija. Primjer takvih država su Belgija ili Libanon prije 1975. godine gdje je svaka etnička grupa bila osigurana sa određenim brojem ključnih pozicija,[25] mada se pravo na konstitutivnost ne može objasniti kao puka raspodjela funkcija u vlasti.

Čini se da je upravo Vašingtonski mirovni sporazum, koji je doživio uspjeh, poslužio kao obrazac kreatorima Dejtonskog mirovnog sporazuma, budući da su konceptualno i suštinski identični principi inkorporirani i u Dejtonski ustav, s tom razlikom što su odredbama o konstitutivnosti naroda ovaj put, pored Hrvata i Bošnjaka, obuhvaćeni i pripadnici srpskog konstitutivnog naroda i što se njegovo teritorijalno važenje odnosi na teritorij cijele Bosne i Hercegovine.

Ustavi koji su rezultat mirovnih pregovora, kako ističe autorica Kristina Bel, imaju za cilj da nadomjeste postojeće ustave izvan procedura za reviziju ili donošenje novog ustava predviđenih tim ustavima. Ustav koji je nametnut Dejtonskim mirovnim sporazumom nije zasnovan na prethodnom bosanskohercegovačkom Ustavu, niti je donesen po procedurama koje on predviđa.[26]

Taj i takav Dejtonski ustav bio je osnov za donošenje četiri djelimične odluke Ustavnog suda BiH 2000. godine, kolokvijalno poznate i kao "Odluke o konstitutivnosti Bošnjaka, Srba i Hrvata na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine", a što će polučiti radikalne izmjene Ustava Federacije BiH i Republike Srpske u cilju

25 „Many ethnically or politically divided states have tamped down conflict by a proportional division of key offices. Examples of such states include Belgium or pre-1975 Lebanon. Each ethnic group was assured a certain number of key positions.", Charles William Maynes, Containing Ethnic Conflict, Foreign Policy, No. 90., 1993., str. 13.

26 „Peace - agreement constitutions tend to supplant existing constitutions outside their established processes for revision or replacement. The constitution of the DPA, for example, did not refer to or acknowledge the previous BosnianConstitution, or attempt to work within its legal framework.", Christine Bell, Peace Agreements: Their Nature and Legal Status, The American Journal of International Law, Vol. 100, No. 2., 2006., str. 393.

njihovog usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Za pojam konstitutivnosti najznačajnija je Treća djelimična odluka. U ovoj odluci Ustavni sud je zauzeo stav da čak iako su konstitutivni narodi u stvarnosti u većinskom ili manjinskom položaju u entitetima, izričito priznanje Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda u Ustavu BiH može samo značiti da nijedan od njih nije ustavno priznat kao većina, tj., drugim riječima, da oni uživaju jednakost kao grupe.

U pomenutoj odluci je također navedeno da ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju. Ustavni sud je zaključio da entitetska organizacija Bosne i Hercegovine ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku dominaciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje efekata etničkog čišćenja.

Time se može konstatovati da osiguranje nacionalnog identiteta nije vezano za pravo na konstitutivnost, koje se ostvaruje u domenu političkih prava. S tim u vezi, posebna prava konstitutivnih naroda mogu se shvatiti kao prelazna faza do konačnog uspostavljanja pravne države u punom kapacitetu, kada će se nacionalna prava efektivno i dosljedno ostvarivati, ne na nivou kolektiviteta, već na nivou građanina pojedinca.

3.3. Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine u pogledu strukture i načina izbora delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH u članu IV 1. propisuje: „Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). a) Nominovane hrvatske odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske..."

S obzirom na strukturu, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH trebao bi predstavljati interese bosanskohercegovačkih konstitutivnih naroda. Već sa ovim rješenjem narušeno je pasivno biračko pravo građana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju jednom od konstitutivnih naroda.

Propisanim načinom izbora srpskih, hrvatskih i bošnjačkih delegata narušeno je, također, i pasivno biračko pravo građana BiH koji pripadaju konstitutivnim narodima. Tako građani Bosne i Hercegovine, koji pripadaju srpskom konstitutivnom narodu sa prebivalištem na teritoriji Federacije BiH, te građani BiH koji pripadaju hrvatskom i bošnjačkom konstitutivnom narodu sa prebivalištem na teritoriji Republike Srpske, ne mogu se kandidirati za ovaj dom državnog parlamenta niti imaju uticaja na izbor svojih nacionalnih predstavnika. Time konstitutivni narodi nisu u cijelosti reprezentovani.

„Ovakvim načinom izbora, odnosno vezanjem nacionalnog predstavljanja za entitetsku pripadnost, bitno je okrnjeno predstavljanje interesa ukupnog nacionalnog

korpusa svakog od konstitutivnih naroda."[27] Naime, u skladu sa aktualnim ustavnim i zakonskim rješenjima, nacionalni interesi srpskog naroda iz Federacije BiH kao i hrvatskog i bošnjačkog naroda iz Republike Srpske, nisu predstavljeni u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, budući da ovi građani Bosne i Hercegovine ne utiču na izbor delegata iz reda svog naroda za ovaj dom državnog parlamenta.

O načinu izbora i strukturi Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH izjasnila se i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (tzv. Venecijanska komisija), koja je u svom "Mišljenju o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika"[28] od 11. 03. 2005. godine, u tački 79 konstatovala da, u skladu sa ustavnim rješenjima, „...niti jedan Srbin iz Federacije i niti jedan Hrvat ili Bošnjak iz RS ne mogu biti u Domu naroda... …Značajan dio stanovništva BiH tako nema prava da se kandidira na izborima za Dom naroda."

S tim u vezi, Komisija u tački 80 istog Mišljenja zaključuje da struktura i način izbora delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH nisu u skladu sa odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1951. godine i njenih Protokola: „Član 3 (prvog) Protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima je, shodno tome, primjenjiv i bilo kakva diskriminacija na etničkom osnovu je zabranjena članom 14 Evropske konvencije."

Evropski sud za ljudska prava u Strazburu svojom presudom iz 2009. godine u predmetu Sejdić/Finci protiv Bosne i Hercegovine presudio je u korist aplikanata, konstatujući da postoji povreda člana 14 u vezi sa članom 3 Protokola 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zbog nemogućnosti aplikanata da se kandiduju na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

3.4. Dom naroda Parlamenta Federacije BiH

Ostvarenje principa konstitutivnosti naroda također je bitno ograničeno propisanim načinom izbora delegata Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. Kako je već navedeno, izbor za delegata u ovaj dom Parlamenta FBiH uslovljen je prethodnim izborom u jednu od kantonalnih skupština.

Međutim, budući da se kantonalna zakonodavna tijela biraju po sistemu "jedan građanin – jedan glas" i s obzirom na činjenicu da ne postoje ustavne ili zakonske garancije u vezi sa minimalnom zastupljenošću konstitutivnih naroda unutar njih, to je jasno da, u vezi sa strukturom stanovništva pojedinih kantona, može doći do toga da se jednostavno ne može obezbijediti potreban broj kandidata iz kantonalnih skupština iz reda sva tri konstitutivna naroda.

3.5. Konstitutivnost naroda na nivou lokalne samouprave

Izbor organa lokalne samouprave, u skladu sa pozitivnim propisima, zasniva se na čisto građanskoj koncepciji. Pritom se čini da su pojedine norme entitetskih ustava u međusobnoj koliziji u dijelu u kojem se odnose na provođenje principa konstitutivnosti Bošnjaka, Srba i Hrvata na ovom nivou organizacije vlasti. Zapravo je riječ o tome da eksplicitne norme entitetskih ustava garantuju ostvarenje

27 Kasim Trnka, op. cit., str. 288.

28 http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf., 06. 03. 2008.

prava na konstitutivnost i na nivou lokalne samouprave, a da pritom nisu propisani mehanizmi njegovog ostvarenja.

Prethodno se ne odnosi na Grad Mostar, u kojem je princip konstitutivnosti naroda, uz minimalno predstavljanje "Ostalih", dosljedno izveden već sa odredbama Izbornog zakona BiH i Statuta Grada Mostara.[29]

Posebno treba ukazati na neprovođenje opšteg principa o srazmjernoj zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih u svim institucijama javne vlasti a s obzirom na popis stanovništva iz 1991. godine, što ukazuje na nespremnost da se eliminišu rezultati genocida i etničkog čišćenja.

ZAKLJUČAK SA PRIJEDLOZIMA *DE LEGE FERENDA*

Kada je riječ o Predsjedništvu BiH, te predsjedniku i potpredsjedniku Republike Srpske, dakle organima državne vlasti koji s obzirom na način izbora predstavljaju reprezent interesa građana BiH, propisanim načinom njihovog izbora krši se eksplicitna odredbe člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, u vezi sa njenim Protokolom 12. Također su prekršeni član 5. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji su sastavni dio Ustava BiH. Prekršen je i paragraf 7, tačke 7.3. i 7.5. Dokumenta drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz 1990. godine, na koji upućuje Aneks 3 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Navedeni međunarodni akti eksplicitno zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu u pogledu uživanja opšteg i jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana. Pored prethodno navedenog, formalnim isključivanjem pasivnog biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina u pogledu kandidature za Predsjedništvo BiH, te za predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, prekršen je i član 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

Jednako aktivno i pasivno biračko pravo građana su ili bi mogli biti ugroženi u značajnoj mjeri i pri raspodjeli mandata za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Ovo iz razloga što Ustav BiH fiksno utvrđuje raspodjelu poslaničkih mjesta po entitetima, bez obzira na moguća, ali i već prisutna demografska kretanja.

Kada je riječ o izboru članova državnog Predsjedništva, neka od mogućih rješenja koja bi dovela do dosljednog ostvarenja jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Bosne i Hercegovine, konstitutivnih naroda i ostalih, pri izboru članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, a koja također podrazumijevaju i prethodnu ustavnu reformu, bi morala uključiti slijedeće:

♦ *na prvom mjestu, proširenje Predsjedništva Bosne i Hercegovine za mjesto predstavnika iz reda ostalih, odnosno, nacionalnih manjina, i*

♦ *izbor članova Predsjedništva BiH od strane svih građana Bosne i Herce-*

29 Član 19.4, stav 1 Izbornog zakona BiH s tim u vezi propisuje: „Minimalno četiri vijećnika iz svakog od konstitutivnih naroda i jedan vijećnik kao pripadnik iz reda ostalih se bira iz gradske izborne jedinice."

govine po sistemu relativne, ili neke druge većine, pri čemu bi Bosna i Hercegovina predstavljala jednu izbornu jedinicu, ili

♦ izbor predsjednika ili Predsjedništva BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH (slično rješenje je bilo predviđeno tzv. aprilskim paketom ustavnih amandmana koji koji je doživio neuspjeh)...

Neka od rješenja koja bi omogućila konsekventno ostvarenje jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava pri izboru predsjednika i potpredsjednika RS, ali i predsjednika i potpredsjednika FBiH, morala bi uključivati slijedeće:

♦ uvođenje institucije Predsjedništva RS-a/FBiH uz adekvatnu zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih, ili

♦ ukidanje institucije predsjednika i potpredsjednika RS-a/FBiH, uz prenošenje nadležnosti na drugu instituciju (npr. predsjednika i potpredsjednike Narodne skupštine RS-a)...

Neka od mogućih rješenja koja bi dovela do dosljednog ostvarenja jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Bosne i Hercegovine pri izboru poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH bi morala uključiti slijedeće:

♦ ustavne garancije da će se distribucija poslaničkih mjesta po entitetima vršiti u proporciji sa brojem građana/državljana Bosne i Hercegovine sa prebivalištem u svakom od njih, a dok se ne izvrši popis stanovništva – u proporciji sa brojem registrovanih glasača;

♦ ustavne garancije da će se distribucija poslaničkih mjesta unutar entiteta po izbornim jedinicama vršiti u proporciji sa brojem građana/državljana sa prebivalištem u utvrđenim izbornim jedinicama, a dok se ne izvrši popis stanovništva – u proporciji sa brojem registrovanih glasača u svakoj od njih;

♦ ustavne garancije koje se tiču redefinisanja broja poslaničkih mjesta po entitetima i izbornim jedinicama unutar njih, a u skladu sa demografskim kretanjima u nekom objektivnom vremenskom periodu (taj period, npr., u Australiji i Kanadi je svakih deset godina), i

♦ čini se da bi uvođenje mješovitog izbornog sistema kakav je u Saveznoj Republici Njemačkoj bilo najcjelishodnije rješenje. Na taj način bi se izbori personalizirali te bi se umanjio preveliki uticaj partijskih oligarhija na biračko tijelo.

Kada je riječ o institucijama vlasti koje, s obzirom na način izbora predstavljaju reprezent nacionalnih interesa konstitutivnih naroda, propisanim načinom izbora Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH krši se eksplicitna odredbe člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, u vezi sa članom 3. njenog Protokola 1. Pri izboru Doma naroda, ali i predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, također su prekršeni član 5 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i član 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji su sastavni dio Ustava BiH. Prekršen je i paragraf 7, tačke 7.3. i 7.5., Dokumenta drugog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz 1990. godine, na koji upućuje Aneks 3 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH. Navedeni međunarodni

akti eksplicitno zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu u pogledu uživanja opšteg i jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana. Pored prethodno navedenog, formalnim isključivanjem pasivnog biračkog prava pripadnika nacionalnih manjina u pogledu kandidature za Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, te za funkciju Predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, prekršen je i član 4 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

Sasvim je jasno da svako insistiranje na minimalnoj zastupljenosti određenih kategorija u organima vlasti dovodi do narušavanja principa jednakosti aktivnog i pasivnog biračkog prava građana. Međutim, s obzirom na trenutnu demografsku situaciju u Bosni i Hercegovini, koja je u velikoj mjeri rezultat rata i etničkog čišćenja, te nastojanjima usmjerenim na povratku izbjeglih i prognanih lica, propisivanje minimalne zastupljenosti predstavnika konstitutivnih naroda, ali i ostalih, u organima vlasti može se smatrati prijeko potrebnim. Ukoliko se uzmu u obzir odredbe Ustava FBiH i Ustava RS sa kojima se garantuje, ne bilo kakva, nego proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda ali i Ostalih na ovom nivou organizacije vlasi s obzirom na popis iz 1991. godine, onda bi tako nešto predstavljalo i ustavnu obavezu. Međunarodni standardi uključuju takvu mogućnost ako je to u interesu demokratskog društva. Primjer za to je natpredstavljenost nacionalnih manjina u parlamentima demokratskih država.

S tim u vezi, neka od rješenja koja bi omogućila dosljedno ostvarenje principa konstitutivnosti naroda, ali i ravnopravnosti kategorije ostalih, sa stanovišta jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana Bosne i Hercegovine bi morala uključiti slijedeće:

- *Uspostavljanje četiri zasebna interparlamentarna tijela, koje bi sačinjavali delegati Bošnjaci, Srbi i Hrvati i delegati iz reda ostalih iz Vijeća naroda Republike Srpske i Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, pri čemu bi svako od ovih interparlamentarnih tijela biralo delegate Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine iz reda svog naroda/ostalih konsenzusom i bez entitetskih ograničenja;*
- *Proširivanje ovog doma državnog parlamenta za predstavnike iz reda ostalih, uključujući i nacionalne manjine;*
- *Ukoliko bismo se opredijelili za koncept po kojem bi gornji dom državnog parlamenta trebao biti reprezent ravnopravnosti bosanskohercegovačkih entiteta, onda bi na prvom mjestu trebalo promijeniti njegovo ime. U tom slučaju, sa stanovišta ostvarenja jednakog aktivnog i pasivnog biračkog prava građana entiteta, moralo bi se omogućiti kandidovanje svim građanima entiteta na izborima za funkciju člana takvog gornjeg doma;*
- *Ipak se, s obzirom na navedene nedostatke, čini najcjelishodnijim ukidanje Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, uz izmještanje mehanizama i procedura u vezi sa zaštitom vitalnog nacionalnog interesa u Predstavnički dom, u kojem bi se, za tu svrhu, formirali klubovi konstitutivnih naroda. Ovakvo rješenje predložila je i Venecijanska komisija u svom Mišljenju o ustavnoj situaciji u BiH, te*
- *Osiguravanje izbornih mehanizama u pogledu osiguranja opšte ustavne obaveze proporcionalnog predstavljanja s obzirom na popis stanovništva iz 1991. godine.*

LITERATURA

1. **Adekanye J**., **'Bayo**, Arms and Reconstruction in Post-Conflict Societies, Journal of Peace Research, Vol. 34, No. 3./1997.
2. **Bell**, **Christine**, Peace Agreements: Their Nature and Legal Status, The American Journal of International Law, Vol. 100, No. 2./2006.
3. **De Winter, Lieven,** Belgium: Empowering Voters or Party Elites?, The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, New York, 2005.
4. **Đorđević**, **Jovan**, Ustavno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1986.
5. **Hayden, Robert M.,** Imagined Communities and Real Victims: Self-Determination and Ethnic Cleansing in Yugoslavia, American Ethnologist, Vol. 23, No. 4./1996.
6. **Ibrahimagić**, **Omer**, Dejton = Bosna u Evropi, Pravna suština Dejtona, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2001.
7. **Kurtčehajić**, **Suad**; **Ibrahimagić**, **Omer**, Politički sistem Bosne i Hercegovine, Autor, Sarajevo, 2007.
8. **Lajphart**, **Arend**, Demokracija u pluralnim društvima, Globus, Zagreb, 1992.
9. **Lajphart**, **Arend**, Modeli demokratije, Službeni list SCG-CID, Beograd-Podgorica, 2003.
10. **Maynes W**., **Charles**, Containing Ethnic Conflict, Foreign Policy, No. 90./1993.
11. **McCorquodale**, **Robert**, Self-Determination: A Human Rights Approach, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 43, No. 4./1994.
12. **Pobrić**, **Nurko**, Neophodnost ustavne revizije u Bosni i Hercegovini, Pravna misao, 33:5-6/2002.
13. **Pobrić**, **Nurko**, Pojedini teoretski aspekti izbornog prava, Pravna misao, 36:9-10/2005.
14. **Pugh**, **Michael**; **Cobble**, **Margaret,** Non-Nationalist Voting in Bosnian Municipal Elections: Implications for Democracy and Peacebuilding, Journal of Peace Research, Vol. 38, No. 1/2001.
15. **Šarćević**, **Edin**, Ustav i politika, Kult B i Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997.
16. **Trnka**, **Kasim**, Konstitutivnost naroda, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2000.
17. **Trnka**, **Kasim**, Ustavno pravo, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.
18. **Troebst, Stefan,** Reviewed Work(s): Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina by Džemal Sokolović; Florian Bieber, Slavic Review, Vol. 62, No. 1./2003. Pravni akti
19. **Amandmani LIX-LXXX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine**, (Službeni list SRBiH broj 21/90 od 31. 07. 1990. godine);
20. **Izborni zakon Bosne i Hercegovine**, ("Službeni glasnik BiH" broj: 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06 i 24/06)
21. **Izborni zakon Brčko Distrikta**

22. **Izborni zakon Republike Srpske**, ("Službeni glasnik Republike Srpske", br: 34/02, 35/03, 19/05)
23. **Mišljenje broj 2 Arbitražne komisije Mirovne konferencije o Jugoslaviji**
24. **Mišljenje broj 4 Arbitražne komisije Mirovne konferencije o Jugoslaviji**
25. **Statut Brčko Distrikta**
26. **Treća djelimična odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (br. U-5/98)**
27. **Ustav Australije**
28. **Ustav Bosne i Hercegovine**
29. **Ustav Federacije Bosne i Hercegovine**, ("Službene novine Federacije BiH", br.: 1/94,13/97, 16/02, 22/02, 52/02,18/03, 63/03,33/04)
30. **Ustav FNRJ iz 1946. godine**, Službeni list FNRJ, Beograd, 1948.
31. **Ustav Indije**
32. **Ustav Kanade**
33. **Ustav Belgije**
34. **Ustav Španije**
35. **Ustav NR BiH iz 1946. godine,** Službeni list FNRJ, Beograd, 1948.
36. **Ustav Republike Srpske** ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. : 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/03, 98/03)
37. **Ustav Savezne Republike Njemačke**
38. **Ustav SFRJ iz 1974. godine**, Službeni list SFRJ, Beograd, 1980.
39. **Ustav Sjedinjenih Američkih Država**
40. **Ustav SR BiH iz 1974. godine sa ustavnim amandmanima I-XIX**, Službeni list SR BiH, Sarajevo, 1985.
41. **Ustav švajcarske konfederacije**
42. **Zakon o direktnom izboru općinskog načelnika u Federaciji Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije BiH", br. 20/04)

Internet izvori

http://www.ustavnisudfbih.ba/
http://www.ustavnisud.org/
http://www.izbori.ba/
http://www.ohr.int/
http://www.dei.gov.ba/
http://www.venice.coe.int/
http://www.ejil.org/journal/
http://www.aph.gov.au/SEnate/general/constitution/index.htm
http://www.electionresources.org/

Mr. sc. Maša Alijević, viši ass.
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE (1995.-2010.) SA POSEBNIM OSVRTOM NA USTAVNU REFORMU

Abstract

The Dayton Peace Agreement from 1995 was a salvation for Bosnia and Herzegovina because it basically stoped the war and stabilized the situation. Annex IV. (of Dayton Agreement) – Constitution of Bosnia and Herzegovina is the most important document for the constitutional organization of B&H. With consolidation to the circumstances under which it was passed, Constitution contains many compromise solutions which are failure. The constitution of Bosnia and Herzegovina was designed as a temporary solution because it anticipates the possibility of changing with a decision of the Parliamentary Assembly by a two- thirds majority in the House of Representatives. However, even after 15 years the constitutional reform is not implemented. April and Butmir package of constitutional amendments represented an attempt to move away from the solutions that are inadequate in the constitution of Bosnia and Herzegovina, but they lacked the essential changes. Constitutional reform is a long and difficult process for Bosnia and Herzegovina and involves the participation and influence of the international community. The only option to close Bosnia and Herzegovina to the European democratic standards are to respect the Constitution, and this is the only way to change it.

Key words: *Constitution of Bosnia and Herzegovina, constitution, constitutional changes, international community, Venice commission, resolutions.*

UVOD

Prošlo je 15 godina od kada je potpisan Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznat kao Dejtonski mirovni sporazum. Sporazum je napravljen s namjerom da bude u cijelosti implementiran i da se Bosna i Hercegovina uspostavi sa svim funkcijama kao normalna evropska država. Ne treba zaboraviti da je sporazum bio tada jedino rješenje za zaustavljanje rata. Ono što čini ovaj sporazum kompleksnim jeste činjenica da su ga potpisale tri države: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija i da se sastoji od 11 aneksa. Ustav BiH usvojen je u Dejtonu kao aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, dakle Ustav je usvojen kao dio međunarodnog ugovora. Nije izrastao kao rezultat volje građana i uz primjenu procedura koje bi mu dale demokratski legitimitet, nego kao proizvod volje međunarodne zajednice i rezultat kompromisa predstavnika tri naroda.[1] Dejtonski sporazum je teško izmjenjiv jer su o ovom

1 M. Dmičić, „BiH kao državna zajednica sui generis – privremeno rješenje ili model za budućnost“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVIII, 1/2010, 214 i (S. Savić, Konstitutivnost naroda u BiH, Pravna priroda preambule, Banja Luka 2000., 55; R. Kuzmanović, Ustavno

sporazumu postigle saglasnost i pet zemalja kontakt grupe i specijalni pregovarač u ime Evropske unije. Nije predviđena mogućnost izmjena Dejtonskog sporazuma, izuzev aneksa IV. Sam Ustav BiH u članu X predviđa mogućnost amandmanske izmjene od strane Parlamentarne skupštine BiH, dvotrećinskom većinom onih koji su prisutni i koji su glasali. Materija iz skoro svih aneksa čini sadržaj Ustava BiH, s još dodatnih 15 međunrodnih konvencija i ugovora koji su sastavni dio Ustava, tako da postoji mogućnost usavršavanja ustavne strukture putem amandmanske procedure. Vrlo brzo poslije potpisivanja Dejtonskog sporazuma bilo je očigledno da postojeće ustavno uređenje nije dobro, Ustav sadrži norme koje nisu u skladu sa stvarnim društvenim odnosima. Činjenica je da se bosansko - hercegovačko društvo nalazi u krizi, koja se vrlo često dovodi u vezu sa postojećim Ustavom BiH. S obzirom na aktuelne inicijative, prijedloge novih tekstova ustava, naučne skupove, rasprave, apele međunarodne zajednice o reformi Ustava, jasno je da BiH treba novi ustavni model. Međunarodna zajednica je još 2005. konstatovala (Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika, Venecijanska komisija, mart 2005.) da ustavni aranžmani u BiH nisu ni efikasni ni racionalni. Komisija je utvrdila da se nadležnosti države ne mogu ni porediti sa onima koje imaju evropske federativne države. U BiH zakonodavna, izvršna i sudska vlast nisu koncentrisane na federativnom nivou, država je oslabljena i nije u stanju da se pripremi, tj. ostvari određeni napredak za pristupanje euro-atlantskim integracijama. I bez formalnih izmjena Ustava, došlo je do modifikacije ustavnog uređenja BiH zahvaljujući utjecaju međunarodne zajednice (intervencijama Visokog predstavnika), ali te promjene nisu vidljive u samom tekstu Ustava, te pokreću niz pitanja i ukazuju na prijeko potrebnu ustavnu reformu. Postavlja se pitanje da li donijeti potpuno novi ustav koji će odgovarati stvarnom stanju u državi ili je dovoljno putem amandmanske procedure dopuniti već postojeći.[2] Javnosti je poznato da je bilo nekoliko pokušaja izmjene Ustava (Aprilski paket izmjena, Prudski dogovor o izmjenama i Butmirski paket izmjena), no ustavna reforma nije sprovedena, jer redovno izostaje mogućnost sporazuma tri konstitutivna naroda.[3] Interes svih naroda u BiH za priključenje evropskim integracijama trebao bi dovesti do postizanja takvog sporazuma.

OGRANIČENJA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji čini Ustav BiH, utvrđen je današnji ustavni poredak BiH. Međutim, i u drugim aneksima ima odredaba koje dreduju pitanja od ustavno-pravnog značaja. Potpisnici Sporazuma, vođeni osnovnim ciljevima – zaustavljanje rata i stabilizacija prilika u regionu, napravili su kompromisno rješenje koje nije u potpunosti u skladu sa demokratskim standardima niti sa tradicionalnim vrijednostima BiH. Ipak, ovim sporazumom zaustav-

pravo, Pravni fakultet, Banja luka 2002., 305–306.)

2 E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija „Konrad Adenauer“, e.V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, 2009., 11.

3 Buduće ustavne promjene bi trebale osigurati bolji ustavno-pravni položaj i onima koji ne pripadaju trima konstitutivnim narodima i kako bi se stavila tačka na postojeću diskriminaciju. Z. Seizović, „Konstitutivni narodi i ustavne promjene“, *Ustavne promjene u BiH: platforma BiH*, ur. D. Jerinić, Banja Luka: Nezavisne novine, 2007., 171.

ljen je rat i uspostavljen mir. Mir, za koji mnogi tvrde da je nepravedan, nezavršen i teško održiv, ali ipak mir.[4]

Ustav ima 12 članova (Bosna i Hercegocina, Ljudska prava i osnovne slobode, Nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta, Parlamentarna skupština, Predsjedništvo, Ustavni sud, Centralna banka, Finansije, Opšte odredbe, Izmjene i dopune, Prelazne odredbe, Stupanje na snagu), dva aneksa – Aneks I, Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH i Aneks II, Prelazne odredbe, te jedan amandman koji se odnosi na Distrikt Brčko BiH. Implementacija Ustava Bosne i Hercegovine i ostalih aneksa Mirovnog sporazuma ostvarivana je u stalnom smjeru jačanja i funkcionisanja institucija Bosne i Hercegovine.[5] Član III Ustava BiH odnosi se na nadležnosti i odnose između institucija BiH i entiteta.[6] Ovim članom su uređena tri važna načela za funkcionisanje pravnog poretka BiH:[7]

1. Uređena je pretpostavljena nadležnost u korist entiteta. „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerena institucijama BiH pripadaju entitetima“[8];
2. Uspostavljanje obaveze potpunog pridržavanja Ustava BiH i odluka institucija Bosne i Hercegovine od strane entiteta i njihovih administrativnih jedinica. „Entiteti i sve njihove administativne jedinice će se u potpunosti pridržavati ovog ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija Bosne i Hercegovine.“[9];
3. Primjena načela međunarodnog prava u BiH. „Opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta.“[10] Ovdje treba navesti da se i u preambuli Ustava navode određeni međunarodni dokumenti: ciljevi i načela Povelje Ujedinjenih naroda, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, međunarodni paktovi o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Deklaracija o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama. Posebno mjesto i važnost u pravnom poretku BiH zauzima član II pod 2. Ustava BiH „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.“[11] U Aneksu I se navodi petnaest sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni

4 B. Žepić, „Ustav BiH i državne dimenzije sigurnosti“, *http://shp.bizhat.com/B.Zepic1.html*, (25. januara 2011.)

5 M. Simović, „Ustavnopravni osnov vladavine prava u BiH kroz funkcionisanje ustavnih institucija“, *http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc*, (21. januar 2011.)

6 Član III Ustava BiH.

7 O. Ibrahimagić, „Država BiH prema evropskim standardima“, *http://www.idoconline.info/digitalarchive/public/index.cfm?fuseaction=serve&ElementId=322970* (24. januar 2011.)

8 Član III pod 3. a.) Ustava BiH.

9 Član III pod 3. b.) Ustava BiH.

10 Ibid.

11 Član II pod 2. Ustava BiH.

i Hercegovini.[12] Najveća vrijednost Ustava BiH je upravo u dijelovima koji govore o zaštiti ljudskih prava i jasno je da je tu izvršena internacionalizacija po uzoru na zapadne zemlje.[13] Kao posljedica internacionalizacije javlja se djelimično izvlaštenje ustavnih funkcija nacionalne države,[14] tako da pitanje zaštite temeljnih prava i sloboda nije više isključiva odgovornost nacionalne države, nego i međunarodne zajednice. Kao što je već navedeno, počevši od preambule, Ustav BiH sadrži mnoge odredbe o zaštiti ljudskih prava i sloboda koje upućuju na međunarodno pravo. Ustav BiH sadrži uobičajene elemente svojstvene najvišem pravnom i političkom aktu jedne države, iako je dijelom, po sadržini, i akt međunarodnog prava, a neke od njegovih odredaba po karakteru su više dogovorene nego normativne.[15]

Ustav BiH veliku pažnju pridaje zaštiti ljudskih prava i sloboda, u članu II pod 1. stoji: „Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda“, zatim slijedi čitav katalog ljudskih prava i sloboda koje uživaju sva lica na teritoriji BiH:[16] a) Pravo na život, b) Pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, c) Pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu, d) Pravo na ličnu slobodu i sigurnost, e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, f) Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku, g) Slobodu misli, savjesti i vjere, h) Slobodu izražavanja, i) Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, j) Pravo na brak i zasnivanje porodice, k) Pravo na imovinu,

l) Pravo na obrazovanje, m) Pravo na slobodu kretanja i prebivališta. Ovo je, dakle, katalog prava koje država Bosna i Hercegovina garantuje svojim građanima, pa i šire, svim licima, koji su nastanjeni na njenoj teritoriji. U članu X pod 2. Ustava BiH navedeno je da se nijednim amandmanom ne može eliminisati, niti umanjiti

12 Aneks I Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH: Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948.), Ženevske konvencije I–IV o zaštiti žrtava rata (1949.) i Dopunski protokoli I–II (1977.), Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951.) i Protokol (1966.), Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957.), Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961.), Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.) i Opcioni protokoli (1966. i 1989.), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966.), Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979.), Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1984.), Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987.), Konvencija o pravima djeteta (1989.), Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990.), Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992.) i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994.).

13 C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH: komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010., 115.

14 Vidi: A. Bačić, „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46, 4/2009., 653.

15 Vidi: K. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991.–1996.),* Bosanska knjiga i Pravni centar Fonda otvoreno društvo BiH, Sarajevo, 1997., 297.

16 Član II pod 3. Ustava BiH.

bilo koje od prava i sloboda iz člana II Ustava BiH.[17] Oblast ljudskih prava i sloboda, kao i načela međunarodnog prava su deklaratornog karaktera ali Ustav ne sadrži instrumente za provedbu tih načela i normi, pa stoga najvećim dijelom one ostaju puki spisak nerealnih želja.[18] Neophodan *okvir* postoji, ali nedostaju odgovarajući *mehanizmi* da građani BiH uživaju prava uobičajena u demokratskim zemljama.

Jedan od ciljeva Dejtonskog sporazuma bio je i obnova države kao demokratske političke zajednice, ali je on, očigledno, teško ostvariv. Ključni nedostaci Dejtonskog mirovnog sporazuma mogli bi se rezimirati: [19]

- sporazum se nije odredio prema pitanju uzroka i karaktera rata u BiH,
- uspostavljanje entitetske strukture BiH koja je asimetrična,
- diskriminirajuće odredbe izbornog sistema (misli se na ustavnu diskriminaciju pripadnika građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima BiH, zatim na ograničavanje aktivnog i pasivnog biračkog prava),
- entitetska linija razgraničenja,
- nefunkcionalna država, koja sa ovako neefikasnim i složenim institucijama BiH neće moći pristupiti Evropskoj uniji,
- dominacija entiteta u odnosu na državu,
- neusaglašenost Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda (BiH je potpisnica međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i ima međunarodne obaveze za njihovu realizaciju, ali joj nisu date nadležnosti na državnom nivou na osnovu kojih bi ispunila međunarodne obaveze),
- prenaglašena je uloga nacionalne komponente, a zanemarena uloga građana (entitetskim glasanjem se može blokirati donošenje odluka u državnim institucijama),
- nedovoljna efikasnost u reformskim procesima,
- nemogućnost funkcionisanja sistema bez značajnog učešća međunarodne zajednice.

Djelotvornost Ustava BiH se poriče iz nekoliko razloga: prvo, smatra se da je Ustav nastao na nedemokratski način (došlo je do kršenja Ustava RBiH–postupci i nadležnosti za promjenu Ustava nisu bili poštovani), drugo – sam Ustav sadrži norme koje su suprotne međunarodnom pravu čija su načela zauzela glavno mjesto u ustavu i treće – Ustav se pokazao kao neodgovarajući u datim okolnostima. [20]

Takvim ustavnim aranžmanom stvoren je najsloženiji politički sistem u Evropi, zasniva se na 14 ustava – jednim državnim, dva entitetska, deset kantonalnih i jednom distritskom (Distrikt Brčko), 14 zakonodavnih tijela, 14 vlada i više od 200 ministarstava.[21] Sve ovo opravdava činjenica da je cilj donošenje Ustava 1995.

17 Član X pod 2. Ustava BiH.

18 B. Žepić, „Ustav BiH i državne dimenzije sigurnosti", *http://shp.bizhat.com/B.Zepic1.html* (25. januara 2011.).

19 Vidi: K.Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.,104–106 i J. Bakšić-Muftić, „Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42, 2005., 67-92.

20 C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH: komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010., 31.

21 M. Kasapović, „BiH: 10 godina nakon Deytona", *STATUS, Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, 09/2006., 44–73, (dostupno na: www.ceeol.com).

godine bio zaustavljanje rata, a ne izgradnja savremene države. Zato i jeste bitna karakteristika Dejtonskog ustava njegova privremenost. Karakter privremenosti se, na jednoj strani, može izvesti iz načina nastanka, na drugoj, iz opšteprihvaćenog pristupa aktuelnom ustavnom aktu kao „privremenom rješenju".[22] On je bio zamišljen kao prelazno rješenje, dok se neodgovarajuća rješenja ne zamjene adekvatnim – ali to se nije desilo, mada je bez formalnih izmjena u nekim oblastima dopunjen i modifikovan sporazumima između entiteta i države, te aktima Visokog predstavnika za BiH. U martu 2009. godine Parlamentarna skupština BiH je donijela prvi amandman (zasad i jedini) na Ustav BiH koji se odnosi na Distrikt Brčko BiH.[23] Primjena izmjena koje nisu vidljive u samom tekstu Ustava pokreću niz pitanja te ukazuju na prijeko potrebnu ustavnu reformu.[24] Odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH je alarmirala potrebu ustavne reforme.[25]

PROMJENA USTAVA

Ustav je najznačajniji i najviši pravni akt donesen prema posebnom postupku, a često i od posebnog organa.[26] Ustav se sastoji od niza propisa kojima se uređuje ustavno-pravna materija. Terminu „ustava" je blizak termin „konstitucionalizma"[27] koji podrazumijeva ne samo da postoje pravila koja stvaraju zakonadavnu, izvršnu i sudsku vlast nego i da ta pravila postavljaju ograničenja tim vlastima.[28] Konstitucionalizam se može razumjeti kao prizma kojom se osvjetljavaju i definiraju ključne karakteristike ustava, ali nosi u sebi i temeljni postulat da je obnašanje političke vlasti podvrgnuto ograničenjima vladavine prava.[29] Pitanja vladavine prava, demokratije i ljudskih prava (koja čine temeljne elemente konstitucionalizma) su pred stalnim izazovima, koji se posebno reflektuju na proces promjene ustava i njegovog prilagođavanja aktuelnim dešavanjima.

Promjene ustava, kao temeljnog akta države, predstavljaju veliki događaj za svaku državu i narod. To proizilazi iz činjenice da se ustavom i amandmanima

22 E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija „Konrad Adenauer", e.V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, 2009., 61.

23 Ustavni sud Bosne i Hercegovine nadležan je da odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine ili između Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine po ovom ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala. Vidi: Amandman I na Ustav BiH, Službeni glasnik BiH 25/09.

24 Vidi: C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH: komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010.

25 Sprovođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH" podrazumijeva izmjene Ustava BiH. Vidi: Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Veliko Vijeće, „Sejdić i Finci protiv BiH", Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, Strassbourg, 22. decembar 2009. (http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008, 27. 01. 2011.)

26 K.Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., 20.

27 Konstitucionalizam (lat. constitutio), ustavni sistem kod kojega je vladar pri donošenju zakona vezan za suradnju i pristanak narodnog predstavništva (supr. apsolutizam). Preuzeto: N. Klaić et al, Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze, Zagreb : Sani-plus, 1998., 731.

28 W. Waluchow, „Konstitucionalizam", *Status –magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, 08/2006., 30–40. (dostupno na: www.ceeol.com)

29 Vidi: A. Bačić, „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46, 4/2009., 652.

regulišu najznačajnija društvena pitanja. Promjene ustava karakteristične su za sve zemlje svijeta, ali su ipak češće u državama koje su u razvoju – jer ustav treba da balansira između pravnih propisa i društvene zbilje. Najbitniji razlozi za promjenu ustava su:

– prebrzo izradjen i donesen ustav,
– nisu prethodno definisana mnoga pitanja, npr. kojem tipu društva se teži, oblik vladavine, oblik društvenog uređenja,
– prevaziđeni ustavom regulisani odnosi koji čine kočnicu razvoju,
– u ustavu ugrađeno mnogo nerealnih želja (iluzija, zabluda),
– u ustavu postoji mnogo pravnih (ustavnih) praznina,
– odnos društvenih snaga se promijenio.[30]

Svaka država propisuje način promjene ili revizioni postupak ustava u skladu sa odnosom unutrašnjih političkih snaga i stavom prema vrijednostima koje se štite ustavom.[31] Zbog toga načine mijenjanja ili revizione sisteme[32] ustava možemo podijeliti u dvije skupine:

– načini promjena ustava uz neposredno sudjelovanje biračkog tijela naroda (ustavotvorni referendum) i
– načini promjena ustava prema kojima o bilo kakvoj izmjeni ustava odlučuje neko predstavničko tijelo naroda.[33]

Savremeni ustavi najčešće propisuju fakultativni ustavotvorni referendum kod kojeg se referendum može raspisati za svaku izmjenu ustava, a ne mora ni za jednu. Da li će se referendum uopšte raspisati odlučuje predstavničko tijelo.[34] Ipak, najveći broj savremenih ustava za svoje izmjene ovlašćuje redovno zakonodavno tijelo, dakle isto ono koje donosi zakone, ali uz komplikovaniji postupak u odnosu na postupak donošenja zakona. Promjene ustava nisu ništa neobično, jer se one javljaju otkada su se pojavili i prvi ustavi. Bez obzira na vrstu revizionog sistema koja je prihvaćena u nekoj zemlji, postoje samo dvije vrste tehnike izmjene ustava. To su tehnika ustavnog zakona i tehnika ustavnih amandmana.[35] Ustavnim zakonom se ustav mijenja tako da se ukida onaj dio ustava koji se želi promijeniti i zamjenjuje novim tekstom. Stari tekst se zamjenjuje novim tekstom. Tehnika ustavnog zakona je praktična u slučajevima većih, krupnijih izmjena ustava. Drugom tehnikom se na postojeći tekst ustava dodaju izmjene i dopune putem ustavnih amandmana. Tekst starog ustava ostaje nepromijenjen, ali mu se dodaje novi ustavni tekst. Ustavni amandmani su praktičniji za neke manje izmjene/dopune ustava.

---

30 Preuzeto: M. Simović, „Ustavnopravni osnov vladavine prava u BiH kroz funkcionisanje ustavnih institucija“, *http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc*, (21. januar 2011.).

31 Vidi: K.Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., 38–41.

32 Kruti ustavi se mogu mijenjati na način koji se razlikuje od načina donošenja i mijenjanja zakona, dok se meki ustavi donose i mijenjaju na isti način kao zakoni, tako da se revizioni postupci odnose na krute ustave.

33 Vidi: B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 2005., 28–30.

34 Ibid.

35 Više o tome: S. Sokol/B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., 26.

„Po učestalosti promjena, moglo bi se govoriti o snažnom talasu ustavnih promjena: međutim, po kvalitetu, po nosiocima ustavnih promjena, po pravnoj formi i nomotehnici ustava i amandmana ne bi se moglo govoriti o reformama jer reforme treba da vode ka boljem i kvalitetnijem, a većina savremenih promjena nisu reformske, već se najčešće radi o političkom utilitarizmu, parcijalnim interesima i politizaciji. To potvrđuje sadržaj mnogih promjena jer se fokusiraju na vlast, a ne interesuju ih sfera prava i sloboda i drugi društveni sadržaji. Njima se reducira materia constitutionis, što izaziva negativne posljedice po sam ustav, ali i društvo."36

Ustav BiH spada u krute ustave, ali se prema stepenu krutosti svrstava u red ustava koji imaju najmanji stepen krutosti, jer dopušta svoje mijenjanje bez ikakvih ograničenja, ali na način predviđen ustavom koji je u određenoj mjeri otežan u odnosu na način donošenja i mijenjanja zakona. Što se tiče revizionog sistema, prema Ustavu BiH propisano je da tu proceduru provodi Parlamentarna skupština BiH, kao najviši nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti. Za izmjene i dopune Ustava BiH predviđena je tehnika ustavnih amandmana. Član X Ustava BiH nosi naziv Izmjene i dopune stav 1. Amandmanska procedura: „Ovaj ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu."37 Potrebna većina određuje se isključivo u odnosu na one članove koji su prisutni i koji glasaju u tom domu. Za usvajanje zakona traži se prosta većina, dok se za izmjene i dopune ustava traži kvalifikovana većina. Ustavotvorac je nametnuo strožije kriterije za izmjene i dopune ustava po uzoru na druge demokratske ustave, ali ipak su izmjene i dopune Ustava BiH takođe zakonodavne odluke, jer ih donosi isto tijelo. Prema Poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine BiH, propisano je ko mogu biti ovlašteni predlagači amandmana na Ustav BiH: Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Dom naroda i svaki poslanik Predstavničkog doma.38 U članu 133. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (član 128. Poslovnika Doma naroda) propisano je da se amandmani na Ustav BiH podnose pod istim uslovima kao i zakoni i prate osnovni zakonodavni postupak. Predložene ustavne amandmane Kolegij upućuje Predsjedništvu BiH i Vijeću ministara BiH radi davanja mišljenja, ako oni nisu predlagači.39 Promjene Ustava, prihvaćene su ako su u istovjetnom tekstu prihvaćene i u Predstavničkom domu i u Domu naroda Parlamentarne skupštine.40 Prema tome, za ustavne promjene u BiH potrebna je većinska podrška predstavnika građana i nacionalni konsenzus predstavnika konstitutivnih naroda.41 Dakle, sam

36 Cit. M. Simović, „Ustavnopravni osnov vladavine prava u BiH kroz funkcionisanje ustavnih institucija", str. 5, *http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc*, (21. januar 2011.).

37 Član X pod 1. Ustava BiH.

38 Član 132. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Izdanje Parlamentarne skupštine BiH, Publikacija broj 29, Sarajevo, 2006. i član 127 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Izdanje Parlamentarne skupštine BiH, Publikacija broj 33, Sarajevo, 2006.

39 Član 133, stav 2. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Izdanje Parlamentarne skupštine BiH, Publikacija broj 29, Sarajevo, 2006.

40 Vidi: K.Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006, 41–43.

41 Ustavne promjene mogu biti usvojene ako je 2/3 prisutnih poslanika u Predstavničkom domu glasalo za njih i ako su dobile saglasnost većine delegata Bošnjaka, delegata Srba i delegata

Ustav predviđa mogućnost usavršavanja ustavnog uređenja zemlje- što uključuje i mogućnost uklanjanja nedostatak koji proizilaze iz samog sporazuma. Kad su u pitanju izmjene Ustava BiH, postoji i jedno ograničenje koje je navedeno u članu X. stav 2 Ustava BiH: „Nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba.“ Ovim se zabranjuje da se katalog prava i sloboda koji je naveden u članu II Ustava BiH umanjuje ustavnim amandmanima. 42

Prošlo je 15 godina od kada je donesen Ustav Bosne i Hercegovine, kao aneks Dejtonskog mirovnog sporazuma Zaustavljanje rata, kao osnovni cilj sporazuma, je postignuto, no danas Ustav predstavlja prepreku za dalji razvoj društva i savladavanje izazova koje BiH donosi pristupanje Evropskoj uniji. Ustav BiH je ustav koji je nametnut mirovnim sporazumom, nije donesen voljom građana i naroda BiH. Pitanje ustavnih reformi u BiH konstantno se nameće, jer stalno predstavlja kamen spoticanja. Svi visoki predstavnici koji su boravili u BiH imali su negativno mišljenje o Dejtonskom sporazumu, a posebno o Aneksu 4., za koji je Carl Bildt, prvi visoki predstavnik u BiH, izjavio da je Daytonski sporazum jedan od najkomplikovanijih dokumenata koje je Međunarodna zajednica priznala.[43] Profesor Trnka je svojom izjavom ukazao na problematiku izmjene Ustava BiH: „Dejtonski ustav izvršio je svoju primarnu misiju da zaustavi rat, ali je uveliko iscrpio svoje mogućnosti, te u ključnim elementima postao kočnica za dalji društveni razvoj. To konstatuju čak i njegovi kreatori, a Evropska unija, sistematski prateći proces približavanja BiH, sa velikom preciznošću dijagnosticira njegove slabe tačke“[44]

Ubrzo nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, međunarodni predstavnici su potvrdili da je potrebna izmjena određenih dijelova Ustava BiH. Međutim, istovremeno se počelo pojavljivati stanovište u međunarodnoj zajednici da je pitanje ustavnih promjena stvar domaćih političara i da oni treba da se dogovore o ustavnim promjenama, a eventualno međunarodna zajednica može pružiti pomoć u pregovorima.[45] Međunarodna zajednica je konstantno zainteresovana za pitanje ustavne reforme u BiH, od intervencije kod obezbjeđenja implementacije Ustava u entitetima radi usklađivanja ustava entiteta sa državnim ustavom, zatim kod tumačenja ustava, jer nisu postojali zajednički principi za njegovo tumačenje, kod isticanja da su ovlaštenja na državnom nivou veoma slaba i da je rad u državnim institucijama zasnovan na etničkoj zastupljenosti i zaštiti usko shvaćenih etničkih interesa.[46]

Hrvata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Vidi: K.Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., 42.

42 Slično njamačkom Osnovnom zakonu, prava i slobode iz člana II Ustava BiH zaštićeni su specijalnom klauzulom u članu X/2 Ustava BiH, ali klauzula vječnosti iz ovog člana prevazilazi okvire ograničenja iz njemačkog Osnovnog zakona jer on ne propisuje neposredno zabranu promjene kompletnog kataloga ljudskih prava i sloboda. Preuzeto: C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH: komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010., 900.

43 Cit. B. Andrijević, „BiH i dalje nad ponorom“, *Oslobođenje,* godina LXVIII, broj 23.025, 30. 01. 2011., 8–9.

44 Cit. K.Trnka, Predgovor, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006., 4.

45 Intervju: K. Trnka, „Ovakav sistem ne može funkcionisati“, *http://www.cyberbulevar.com/vijesti/bih/*, (01. februar 2011.).

46 Vidi: C. Steiner/N. Ademović, Predgovor, *Ustav BiH: komentar*, Fondacija Konrad Adenauer,

MIŠLJENJE O USTAVNOJ SITUACIJI U BOSNI I HERCEGOVINI (VENECIJANSKA KOMISIJA, MART 2005.)

Oko pitanja tumačenja i izmjena Ustava BiH su uvijek bili uključeni i stranci, od Visokog predstavnika, trojice sudija Ustavnog suda BiH, pa do poznate Venecijanske komisije. Venecijanska komisija, odnosno *Evropska komisija za demokratiju putem prava,* jeste savjetodavno tijelo Vijeća Evrope za ustavna pitanja. Skraćeno se naziva Venecijanska komisija zato što je njeno sjedište u Veneciji, gdje se održavaju plenarne sjednice Komisije. Komisija ima važnu ulogu u usklađivanju ustava sa evropskim ustavnim naslijeđem.[47] Ranije spomenuta zainteresovanost Međunarodne zajednice za BiH posebno je izražena kroz rad Venecijanske komisije koja je u svojim mišljenjima i izvještajima sugerisala određene pravce ustavnih promjena radi usklađenosti Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.[48]

U Mišljenju o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika (u daljem tekstu. Mišljenje) od 11. marta 2005. godine, koji je sastavila Venecijanska komisija, dat je kratak historijski pregled događanja u BiH koji je doveo do jedinstvene situacije.[49] Komisija posebno naglašava da je Ustav BiH dio mirovnog ugovora i da je izrađen bez učešća građana BiH i bez primjene procedura koje bi dale demokratski legitimitet. Zatim, ustavi entiteta su konceptualno različiti – Republika Srpska je unitarni entitet, a Federacija BiH je decentralizirana federacija. Još jedna bitna karakteristika ustavnog uređenja BiH je uspostavljanje ureda Visokog predstavnika čiji je osnovni zadatak provedba mirovnog sporazuma, uz mogućnost donošenja pravno obavezujućih odluka uz korištenje tzv. bonskih ovlaštenja.[50] Postojanje Distrikta Brčko Komisija smatra dodatnim faktorom komplikacije u teritorijalnoj uspostavi. Kao značajan korak u ustavnom razvoju ova komisija vidi u odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda od 01. jula 2000. godi-

---

Sarajevo 2010., XXVII-XXX.

47 Vidi: *Venecijanska komisija*, Parlamentarna skupština BiH, Sekretarijat, Zajednička služba, Istraživački sektor, broj 55, Sarajevo, 8. april 2009.

48 Venecijanska komisija je, između ostalog, dala mišljenje o mehanizmima za zaštitu ljudskih prava, amandmanima na ustave entiteta, o uspostavljanju Suda za ljudska prava u FBiH, o izbornom zakonu BiH, nadležnosti države u krivičnim stvarima, o instituciji ombudsmana, nadležnosti u izbornim stvarima, ustavnosti sporazuma koje su zaključili entiteti i posebnih sporazuma sa Hrvatskom, proceduri za integriranje međunarodnog prava u domaće pravo u Bosni i Hercegovini, posljedicama Arbitraže o Distriktu Brčko, spajanju Ustavnog suda i Doma za ljudska prava, statusu ombudsmena u Bosni i Hercegovini, amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini, decertifikaciji policijskih službenika od strane Misije Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini. Vidi: Parlamentarna skupština BiH, Sekretarijat, Zajednička služba, Istraživački sektor, broj 55, Sarajevo, 8. april 2009.

49 *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.), 004.

50 Na konferenciji Vijeća za provedbu mira (PIC) održanoj u Bonnu decembra 1997., Vijeće za provedbu mira je, shodno tome, pozdravilo namjeru Visokog predstavnika da od tada nadalje donosi obavezujuće odluke. Nakon te konferencije, Visoki predstavnik počeo je nametati zakone i sklanjati s funkcije one zvaničnike koji nisu ispunjavali svoju obavezu provedbe mirovnog porazuma. Ovo se generalno naziva korištenjem bonskih vlaštenja od strane Visokog redstavnika. Vidi: *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.), 004.

ne, prema kojoj je sud odlučio da pripadnici sve tri konstitutivna naroda imaju ista prava u cijeloj BiH, te je kao posljedica te odluke uslijedilo nametanje amandmana na ustave entiteta.

Na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja[51] Venecijanska komisija u Mišljenju ukazuje na (ne)efikasnost i (ne)racionalnost dosadašnjih ustavnih aranžmana:

- nadležnosti države BiH ne mogu se porediti sa ovlaštenjima koje imaju evropske federativne države kao što su Švicarska, Belgija, Austrija, Njemačka ili Rusija. Potrebne su institucije na državnom nivou sa sposobnostima i stručnošću da rješavaju širok spektar pitanja da bi BiH bila spremna za buduću integraciju u Evropsku uniju;
- kolektivno predsjedništvo je izuzetno neobično, jer u okviru izvršne vlasti već postoji jedno kolektivno tijelo (Vijeće ministara BiH). Teško je razlučiti ovlaštenja Vijeća ministara i predsjedništva;
- mehamizmi donošenja odluka u BiH su veoma komplikovani, jer postoji previše mogućnosti za blokiranje donošenja odluka;
- državne institucije su strukturirane tako da ne predstavljaju građane direktno, već da osiguraju zastupljenost konstitutivnih naroda;
- opcija ukidanje entiteta nije izgledna, a to je prema Mišljenju šteta, jer će federacija dva entiteta biti uvijek problematična.[52]

Venecijanska komisija je utvrdila da odredbe Ustava o sastavu i izboru Predsjedništva i Doma naroda nisu kompatibilne sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, jer građanin, da bi bio izabran za člana Predsjedništva ili delegata u Domu naroda, mora pripadati jednom od tri konstitutivna naroda, zatim Bošnjaci i Hrvati mogu biti birani samo sa teritorija Federacije BiH, a Srbi samo sa teritorija Republike Srpske.[53] Ustav BiH, odnosno pravila o sastavu i izboru Predsjedništva BiH i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH nisu kompatibilna sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, jer u članu II pod 2. Ustava BiH stoji: „Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.“[54]

Uloga Visokog predstavnika u BiH, prema Mišljenju Venecijanske komisije, bi trebala da se transformiše od onog koji donosi odluke, u ulogu medijatora. Visoki predstavnik bi trebao da zadrži samo ulogu Specijalnog predstavnika Evropske unije. Komisija poziva na postepeno isključenje ovlaštenja Visokog predstavnika, jer takva praksa ne odgovara demokratskim principima.[55]

51 Komisija se u BiH sastala sa predstavnicima političkih stranaka, ustavnim komisijama, predstavnicima Ustavnog suda BiH i građanskog društva.

52 Više o tome: *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.), 004.

53 Vidi: *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.) 004, 15–19.

54 Član II pod 2. Ustava BiH.

55 Vidi: *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.) 004, 19–23.

Iz Zaključka Mišljenja:[56] Ustavna reforma u BiH je neizostavna, jer dosadašnji aranžmani nisu ni efikasni, ni racionalni, niti imaju demokratski sadržaj. Centralni element ustavne reforme trebao bi biti *prenos nadležnosti sa entiteta na BiH*, putem amandmana na Ustav BiH. Ovaj će korak biti težak, jer ustavni amandmani u BiH moraju biti utemeljeni na konsenzusu između sva tri konstitutivna naroda – ustavna reforma se ne može nametnuti. Još jedno bitno pitanje je *teritorijalna organizacija BiH*. Najrealističnije opcije za ovaj dio reforme bi bile da zakonodavne nadležnosti unutar Federacije BiH budu skoncentrisane na entitetski nivo, zatim se ističe potreba jačanja lokalnih vlasti u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj. I na kraju, u zaključku Venecijanske komisije stoji potreba promjene naglaska sa države, zasnovane na jednakosti tri konstitutivna naroda, na državu zasnovanu na jednakosti građana. Interesi pojedinca ne smiju biti utemeljeni na etničkoj pripadnosti.

REZOLUCIJA 1513 (PARLAMENTARNE SKUPŠTINE VIJEĆA EVROPE, JUNI 2006.)

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope održava debate o političkim pitanjima i donosi tri vrste dokumenata: preporuke, rezolucije i mišljenja koji se podnose vladama država.[57] U junu 2006. godine, na sjednici Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope razmatran je Izvještaj Komiteta za ispunjenje preuzetih i prihvaćenih obaveza država članica Vijeća Evrope, a koji se odnosio na ustavnu reformu u BiH. U Izvještaju se izražava žaljenje zbog činjenice da predloženi amandmani na Ustav BiH, 26. aprila 2006. godine, nisu uspjeli dobiti dvotrećinsku većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, što je trebao biti prvi korak za potrebne izmjene ustava.[58] Na istoj sjednici skupštine Vijeća Evrope usvojena je Rezolucija 1513 o ustavnoj reformi u BiH u kojoj se konstatuje spor ali kontinuiran napredak u izgradnji funkcionalne i efikasne države.

Skupština, u rezoluciji, podsjeća da je ključni cilj članstva BiH u Vijeću Evrope da promovira aktivnu ulogu domaćih vlasti i njihovu odgovornost za re-

56 Vidi: *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.) 004, 23–24.

57 Vijeće Evrope ne treba miješati sa Vijećem Evropske unije, Vijeće Evrope je samostalna međunarodna organizacija odvojena od Evropske unije. Vijeće Evrope, kao najveća politička organizacija u Evropi, teži da zaštiti dostojanstvo evropskih naroda i građana, štiteći vrijednosti kao što su: demokratija, ljudska prava i vladavina zakona. Vijeće Evrope se u svom radu oslanja na stalne dijaloge svojih glavnih tijela i visokih službenika, jedno od tih tijela je i Parlamentarna skupština. Broji 636 članova iz parlamenata država članica (318 članova i svaki od njih ima svog zamjenika koji ga može predstavljati). Politički sastav svake delegacije odražava raspodjelu mjesta stranaka u državnim parlamentima. Preuzeto: Službena web stranica Vijeća Evrope, ured u Sarajevu, http://www.coe.ba/ (07. februar 2011.).

58 Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Document 10982, Report, Co-rapporteurs: Mr Mevlüt Çavuşoğlu, Turkey, European Democrat Group and Mr Kimmo Sasi, Finland, Group of the European People's Party, http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/, (08. februar 2011.).

forme.[59] Jer je još u rezoluciji 1383, čiji je tekst usvojen 23. juna 2004. godine, Skupština upozoravala da je napredak u BiH postignut uglavnom zbog konstantnog pritiska Međunarodne zajednice, a da bi, zapravo, sva odgovornost za vođenje države trebalo da se prebaci na domaće vlasti.[60] U rezoluciji 1513 se navodi šta je predviđao propali „aprilski paket" ustavnih reformi (koji je rezultat stalnih savjeta Venecijanske komisije) i Skupština pozdravlja pokušaj sprovođenja ustavne reforme u BiH (iako je propao), jer je to „prvi pokušaj građana BiH i njihovih predstavnika da u svoje ruke uzmu sopstvenu budućnost".[61] Kako stoji u rezoluciji (1513), za BiH bi bilo najbolje rješenje izrada novog ustava, a ne popravke Dejtonskog ustava.

Skupština poziva vlasti BiH da (najkasnije do oktobra 2010. ?!) izrade i usvoje novi ustav,[62] da bi mehanizam etničke zastupljenosti bio zamijenjen građanskom zastupljenošću, da bi se pronašle efikasne i racionalne procedure za donošenje odluka i revidirala teritorijalna organizacija države i njena podjela na entitete, kantone i općine, te da bi se razmotrilo kako izvršiti integraciju Distrikta Brčko.

REZOLUCIJA 1626 (PARLAMENTARNA SKUPŠTINA VIJEĆA EVROPE, SEPTEMBAR 2008.)

U ovoj rezoluciji Skupština izražava zadovoljstvo i čestita vlastima BiH zbog potpisanog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, zajedno sa prijelaznim trgovinskim sporazumom, 16. juna 2008., ali sa posebnom zabrinutošću konstatuje da se ključne reforme ne razvijaju željenim tempom.63 Od usvajanja rezolucije 1513 (2006) nije došlo do sprovođenja ustavne reforme. I opet se ukazuje na potrebu provođenja reforme i ukidanja entitetskog glasanja u Predstavničkom domu, preširokog okvira kategorije „vitalnog nacionalnog interesa", mehanizma veta u Domu naroda. „Članovi Parlamenta trebaju djelovati kao slobodni, demokratski izabrani predstavnici svih građana BiH, a ne kao branitelji čisto etničkih interesa."64 Vlasti BiH se pozivaju da do oktobra 2010. godine donesu novi ustav i tu se poseban naglasak stavlja na:65 jačanje demokratskih institucija (unapređe-

59 Parlamentarna skupština, Vijeće Evrope, Rezolucija 1513 - Ustavne reforme u BiH, tekst usvojen na Skupštini 29. juna 2006., *http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails_E.asp?ATID=10779* (11. februar 2011.)

60 Vidi: Parliamentary Assembly, Councile of Europe, Resolution 1383 - Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina, Text adopted by the Assembly on 23 June 2004., *http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1383.htm* (11. februar 2011.).

61 Parlamentarna skupština, Vijeće Evrope, Rezolucija 1513 – Ustavne reforme u BiH, tekst usvojen na Skupštini 29. juna 2006., *http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails_E.asp?ATID=10779* (11. februar 2011.).

62 Ibid.

63 Parlamentarna skupština, Vijeće Evrope, Rezolucija 1626 – Poštivanje dužnosti i obaveza od strane Bosne i Hercegovine, tekst usvojen na Skupštini 30. septembra 2008., *http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm* (11. februar 2011.).

64 Parlamentarna skupština, Vijeće Evrope, Rezolucija 1626 – Poštivanje dužnosti i obaveza od strane Bosne i Hercegovine, pod 4, tekst usvojen na Skupštini 30. septembra 2008., *http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1626.htm* (11. februar 2011.).

65 Ibid.

nje izbornog zakonodavstva, imenovanje državnih ombudsmana, reforma lokalne uprave), vladavinu prava (nastavak reforme pravosuđa, intenzivniji napori na iskorjenjavanju korupcije, harmonizacija entitetskih zakona i prakse u oblasti upravljanja zatvorima), ljudska prava (usklađivanje Ustava sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, jednak pristup strukturama vlasti na svim nivoima za sve građane BiH, rješavanje pitanja stare devizne štednje) i saradnju s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Rezolucijom se u konačnici poručuje: da sve dok se ne ispune ove preporuke i ne bude ostvaren suštinski napredak u oblastima ustavne reforme, funkcioniranja demokratskih institucija, vladavini prava i ljudskim pravima, Skupština je odlučna u namjeri da nastavi s praćenjem ispunjavanja dužnosti i obaveza od strane BiH.

DOSADAŠNJI POKUŠAJI USTAVNIH PROMJENA U BIH

Osim naprijed navedenih rezolucija, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je u 2010. godini donijela još dvije: rezolucije 1701 i 1725, koje se odnose na funkcioniranje demokratskih institucija i hitnu potrebu ustavnih reformi u BiH. Skupština je ozbiljno zabrinuta da još uvijek nema konkretnih rezultata na polju ustavnih izmjena i odlučna je u namjeri da budno prati proces ustavnih reformi.[66] Dakle, jasno se vidi nastojanje Međunarodne zajednice da potpomogne proces ustavnih izmjena, ali formalnih izmjena ustava još uvijek nije bilo.

U martu 2006. godine vodeće političke stranke u BiH usaglasile su tekst amandmana na Ustav BiH, koji je bio zasnovan na prijedlozime Venecijanske komisije. Tekst amandmana je upućen u Predsjedništvo BiH, koje je u aprilu prihvatilo ponuđene amandmane, te ih je, kao svoj prijedlog, proslijedilo Parlamentarnoj skupštini BiH. Zbog toga je ovaj paket ustavnih promjena poznat kao Aprilski. Amandmani na Ustav nisu dobili potrebnu većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, od 42 poslanika – 26 je glasalo za, 16 je bilo protiv.[67] Nedostajala su dva glasa za potrebnu dvotrećinsku većinu, i time je blokiran proces ustavnih promjena u BiH. Aprilski paket je predviđao[68] značajno smanjenje ovlasti Predsjedništva BiH i posredno biranje njegovih članova. Također, ovlasti Vijeća ministara BiH bile bi proširene, a na njegovom čelu bio bi premijer države. Entitetsko glasanje u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH bilo bi ukinuto. Predstavnički dom bi imao 87 članova, od čega su tri mjesta garantirana onima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima. U zakonodavnom procesu ova dva doma nisu ravnopravna, jer je Dom naroda, za razliku od aktuelnog stanja, trebao imati isključivo ulogu organa za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa.[69]

66 Parlamentarna skupština, Vijeće Evrope, Rezolucija 1725 – Hitna potreba za ustavnim reformama u BiH, tekst usvojen 29. aprila 2010., http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1725.htm (11. februar 2011.).

67 N. Ademović: „Konstitutivnost naroda i ustavni amandmani", Puls demokratije, 12. 09. 2007., URL:http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?l=bs&id=330 (15. decembar 2010.).

68 Vidi: Amandmani na Ustav BiH, Aprilski paket izmjena ustava, Sarajevo, 25. mart 2006.

69 D. Banović, „Ustavna reforma u BiH", *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010., 172.

Država bi dobila znatno šire izvorne i podijeljene nadležnosti. Takođe, Aprilskim paketom su predviđene i zajedničke nadležnosti entiteta i države: poreski sistem, izborni proces, sudstvo, poljoprivreda, nauka i tehnologija, ekologija i lokalna samouprava.[70]

U okviru Prudskog dogovora iz novembra 2008. godine, lideri tri glavne političke stranke su se obavezali da će pokrenuti proces ustavnih reformi i predložiti mjere kako bi se Ustav Bosne i Hercegovine uskladio sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, zatim razgovor o reformi Ustava se odnosio na nadležnosti države, funkcionalnije institucije BiH i teritorijalnu organizaciju.[71] Dogovor iz Pruda odnosio se i na državnu imovinu, popis stanovništva i potrebu rekonstrukcije Vijeća ministara. [72] Međutim, sastanci lidera iz Pruda uskoro su pokazali različite stavove u vezi sa budućom organizacijom zemlje. Ukupna politička klima se pogoršala i proces nije nastavljen.

U oktobru 2009. godine u Butmiru je predstavljena najzanimljivija verzija paketa ustavnih promjena.[73] Prijedlog amandmana na Ustav (Butmirski paket) predviđa da BiH ima predsjednika i dva potpredsjednika. Izvršna vlast za BiH bila bi povjerena Vijeću ministara, kojeg bi činili predsjednik, odnosno premijer, zajedno s ministrima. Također je predviđeno postojanje Suda BiH, Tužilaštva BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu, te Sudskog i tužilačkog vijeća. Dosadašnje prenesene nadležnosti trebale bi biti unesene u Ustav, Dom naroda trebao je ubuduće odlučivati samo o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, pri čemu se rok za prigovor jasno ograničio na 15 dana, Predstavnički dom trebao bi biti povećan sa 42 na 87 članova.[74] To su ključni prijedlozi Butmirskog paketa. U prvim reagiranjima na ovaj dokument, ekspert za ustavno pravo dr. Kasim Trnka istakao je da je on ispod nivoa tzv. Aprilskog paketa ustavnih promjena: „Ključni problem ustavnog uređenja BiH je dominacija entiteta u odnosu na državu, dokument ne tretira ključno pitanje – entitetsko glasanje. Nejasne su i deklaracije koje se odnose na državnu, odnosno vojnu imovinu u BiH. Ako je to na tragu Prudskog procesa, onda se imovinski i dalje jačaju entiteti.“[75]

Zainteresovanost međunarodne zajednice za ustavno uređenje BiH je konstantna, što potvrđuju brojna mišljenja, rezolucije, preporuke ali tri paketa ustavnih promjena koja su bila ponuđena u BiH, na bazi Mišljenja Venecijanske komisije, nisu dobila potrebnu podršku. Paketi su nudili izvjesna poboljšanja, ali se nijednim ne bi otklonili suštinski uzroci krize. Izmjeni Ustava treba pristupiti oprezno, jer se razvrgava jedan međunardni (mirovni) sporazum koji je, ipak, održao demokratsko postojanje države. Učešće i uticaj međunarodne zajednice su potrebni da bi se postigao cilj: ustav koji efikasno služi svojim građanima i koji je u skladu sa evropskim demokratskim standardima. Do sada su pokušaji ustavnih reformi bili vođeni

70 D. Banović, „Ustavna reforma u BiH“, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010., 172.

71 Vidi: Zajednička izjava predsjednika HDZ Dragana Čovića, SNSD Milorada Dodika i SDA Sulejmana Tihića, Prud–08. 11. 2008. *http://sda.ba/download/ZAJEDNICKA%20IZJAVA.pdf*

72 Ibid.

73 Vidi: Sadržaj Butmirskog paketa, *http://www.mojevijesti.ba/novost/17273/* (10. februar 2011.).

74 D. Banović, „Ustavna reforma u BiH“, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 2010., 173.

75 Cit. S. Huseinović, Objavljena nezvanična verzija dokumenta o ustavnim promjenama, 20. 10. 2009., *http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4807719,00.html* (15. decembar 2010.).

pogrešnim putem – pokušavalo se u *postojeći ustav* umetnuti neka nova rješenja (popravke), a zapravo je potrebno obrnuti stvari: napraviti potpuno *novi ustav*, koji će odgovarati građanima i standardima/zahtjevima EU. Najbolje bi bilo primijeniti sistem izmjena „korak po korak", jer bi sve druge opcije mogle otvoriti još veće probleme. U tom pravcu prvi korak bi bio poštivanje Ustava BiH, a to je ujedno i jedini način za njegovu izmjenu.

LITERATURA I IZVORI

1. A. Bačić, „Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 46, 4/2009
2. Amandman I na Ustav BiH, Službeni glasnik BiH 25/09
3. Amandmani na Ustav BiH, Aprilski paket izmjena ustava, Sarajevo, 25. mart 2006.
4. B. Andrijević, „BiH i dalje nad ponorom", *Oslobođenje,* godina LXVIII, broj 23.025, 30. 01. 2011.
5. B. Žepić, „Ustav BiH i državne dimenzije sigurnosti", *http://shp.bizhat.com/B.Zepic1.html*
6. B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 2005.
7. C. Steiner/N. Ademović, *Ustav BiH: komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010.
8. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Document 10982, Report, Co-rapporteurs: Mr Mevlüt Çavuşoğlu, Turkey, European Democrat Group and Mr Kimmo Sasi, Finland, Group of the European People's Party, *http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/*
9. D. Banović, „Ustavna reforma u BiH", *Politička misao*, god. 47, br.2, 2010.
10. E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija „Konrad Adenauer", e.V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, 2009.
11. J. Bakšić-Muftić, „Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42, 2005.
12. K. Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991.–1996.),* Bosanska knjiga i Pravni centar Fonda otvoreno društvo BiH, Sarajevo,1997;
13. K. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.
14. M. Dmičić, „BiH kao državna zajednica sui generis–privremeno rješenje ili model za budućnost", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVIII, 1/2010.
15. M. Kasapović, „BiH: 10 godina nakon Deytona", *STATUS, Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, 09/2006, (dostupno na: www.ceeol.com)
16. M. Simović, „Ustavnopravni osnov vladavine prava u BiH kroz funkcionisa-

nje ustavnih institucija“, *http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc*

17. *Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, CDL-AD (2005.) 004
18. N. Ademović: „Konstitutivnost naroda i ustavni amandmani“, Puls demokratije, 12. 09. 2007., *URL:http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?l=bs&id=330;*
19. N. Klaić *et al, Rječnik stranih riječi:* tuđice,posuđenice, izrazi, kratice i fraze, Zagreb : Sani-plus, 1998.
20. O. Ibrahimagić, „Država BiH prema evropskim standardima“, *http://www.ido-conline.info/digitalarchive/public/index.cfm?fuseaction=serve&ElementId=322970*
21. Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, Izdanje Parlamentarne skupštine BiH, Publikacija broj 33, Sarajevo, 2006.
22. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, Izdanje Parlamentarne skupštine BiH, Publikacija broj 29, Sarajevo, 2006;
23. Presuda Evropskog suda za ljudska prava, Veliko vijeće, „Sejdić i Finci protiv BiH“, Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06, Strassbourg, 22. decembar 2009.
24. Ustav Bosne i Hercegovine iz 1995.
25. *Venecijanska komisija*, Parlamentarna skupština BiH, Sekretarijat, Zajednička služba, Istraživački sektor, broj 55, Sarajevo, 8. april 2009.
26. W. Waluchow, „Konstitucionalizam“, *Status – magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, 08/2006 (dostupno na: www.ceeol.com)
27. Z. Seizović, „Konstitutivni narodi i ustavne promjene“, *Ustavne promjene u BiH: platforma BiH*, ur. D. Jerinić, Banja Luka: Nezavisne novine, 2007.

Internet izvori

http://www.coe.ba/

http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4807719,00.html

http://www.mojevijesti.ba/novost/17273/

http://assembly.coe.in

http://www.cyberbulevar.com/vijesti/bih/

http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008

http://sda.ba/download/ZAJEDNICKA%20IZJAVA.pdf

Radno predsjedništvo: M. Alijević, K. Trnka i A. Đozić

E. Mutapčić i Dž. Juzbašić

J. Vrbošić i I. Hasanović (u prvom planu)

Joško Pavković, ass.
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

KRIZA JUGOSLAVENSKE FEDERACIJE I „MEMORANDUM“ SANU

UVOD

Početkom osamdesetih godina prošlog stoljeća socijalističku Jugoslaviju zahvatila je gospodarska recesija te duboka skleroza političkog sustava. Smrt karizmatičnog vođe i „demijurga nove Jugoslavije“ Josipa Broza Tita u svibnju 1980. godine predstavljala je značajnu psihološku prekretnicu. Pored Tita postepeno odumire i ostatak partijske „gerontokracije“. Godinu dana prije Tita život je skončao glavni ideolog *socijalističkog samoupravljanja* Edvard Kardelj, a godinu poslije „intelektualna gromada“ Miroslav Krleža.[1] U Zagrebu 1983. godine umire svemoćni Vladimir Bakarić.[2] Iste je godine u Beogradu pokopan Aleksandar Ranković, a njegov se pogreb pretvorio u prvi masovni antirežimski prosvjed u Srbiji.[3]

Svakodnevni život karakterizirale su česte racionalizacije električne energije; nedostatak kave, šećera i deterdženta; gorivo se toči po ključu par-nepar automobilskih tablica.[4] U tim okolnostima režim nastoji osigurati socijalni mir stvaranjem golemog broja neracionalnih radnih mjesta, „političkim tvornicama“ te značajnim investicijama u stanogradnju i infrastrukturu.

Sve ove svakodnevne teškoće ozbiljno su ugrožavale sustav, ali na nekim poljima Jugoslavija pokazuje znakove zapanjujuće vitalnosti. Tako je 1984. godine u Sarajevu održana najveća svjetska sportska manifestacija – Olimpijada.[5] Na kulturnom polju pojavljuje se tzv. beogradski i zagrebački glazbeni *novi val*, a kultni časopis *Start* doživljava rekordne naklade.

Novo zaoštravanje među supersilama i tada aktualna politička zbivanja u komunističkoj Poljskoj činila su se suviše dalekim i bez većeg utjecaja na jugoslavenske prilike.[6]

---

1 O Krležinom odnosu prema Titu najrječitije govore pisma koja je književnik slao državniku. Dvadesetak objavljenih pisma vidjeti u Zvonimir Despot: *Tito. Tajne vladara. Najnoviji prilozi za biografiju Josipa Broza*, „Večernji edicija“, Zagreb, 2009., str. 293–306

2 O ovom je hrvatskom političaru koji je bio „pravo čudo jugoslavenske medicine“ kružilo mnogo legendi. Tako je za njega u Vjesnikovoj zgradi navodno napravljen i poseban lift, a spikeri Radio-televizije Zagreb, na početku njezina rada, program su započinjali pozdravom „Dobra večer, druže Vlado!“ budući je tada on jedini u Hrvatskoj imao televizor. (Vidjeti u Nenad Popović: *Svijet u sjeni*, „Naklada Pelago“, Zagreb, 2008., str. 42–43)

3 Vidjeti u Laura Silber i Allan Little: *Smrt Jugoslavije*, „Otokar Keršovani“, Opatija, 1986., str. 23

4 O ekonomskoj krizi i padu životnog standarda stanovništva Jugoslavije na početku osamdesetih godina 20. stoljeća vidjeti u Dušan Bilandžić: *Hrvatska moderna povijest*, „Golden marketing“, Zagreb, 1999., str. 715–726

5 Upravo je Bosna i Hercegovina u posljednjem desetljeću postojanja SFRJ imala (pored Sloveniju) najveći porast izvoza, a koncem osamdesetih godina je i samo bosansko-hercegovačko partijsko rukovodstvo zatražilo da ta republika prekine korištenje kredita iz Saveznog fonda za nerazvijena područja. (Vidjeti u Branko Mamula: *Slučaj Jugoslavija*, „CID“, Podgorica, 2000., str. 295)

6 Politička zbivanja u Poljskoj 1980. godine označila su početak procesa raspada komunističkih

„I POSLIJE TITA – TITO“

U monopolističkoj (iako „federaliziranoj“) stranci – Savezu komunista Jugoslavije, čiji su se članovi zaklinjali da će nastaviti vjerno kročiti Titovim putem, te su godine bile obilježene beskrajnim i dosadnim sjednicama s monotonim referatima pisanim ezopovskim jezikom. Brojni stabilizacijski programi, drugarske kritike i samokritike, koje su prikrivale korupciju i nesposobnost političke elite, punile su novinske stupce u strogo kontroliranim medijima.

Ipak, i u ovom monolitnom partijskom zdanju počele su se pojavljivati prve pukotine, pa tako započinje i sudbonosni sukob na relaciji političkog vodstva Srbije i Slovenije, ali se otvara i dugogodišnja polemika između dvije grupacije koje hrvatski politolog Dejan Jović naziva „ustavobraniteljima“ i „ustavoreformatorima“.[7] Te su se grupacije podijelile oko problema primjene Ustava iz 1974. godine (koji je protivno svim nomotehničkim pravilima sadržavao 406 članaka i 100 000 riječi) te Kardeljeva koncepta jugoslavenske zajednice kao *asocijacije slobodnih proizvođača* (što je bio ideološki unikat u cijelom svijetu). U konačnici, vododijelnicu između ovih skupina činilo je pitanje trebaju li se takav ustav i takav društveno-ekonomski koncept napustiti ili dosljedno provesti. Posebna frustracija zbog ovog „federalno-konfederalnog“ saveznog ustava pojavila se u Srbiji. Naime, njezine su dvije pokrajine Kosovo i Vojvodina postale „konstitutivni element federacije“, dok sama uža Srbija (popularno nazvana UŽAS) nije bila „niti republika niti pokrajina“.[8]

Međutim, od 1981. godine u Srbiji se počinju slobodno tiskati knjige kojima započinje „demontaža kulta ličnosti“ i „demistifikacija novije historije“ te postupno delegitimiranje jugoslavenskog socijalističkog sustava. Inicijatori ovog novog smjera u historiografiji postali su pravnici Kosta Čavoški i Vojislav Koštunica te povjesničari Vladimir Dedijer, Veselin Đuretić i Vasilije Krestić.[9] Zapadnim je promatračima Beograd u tom trenutku izgledao kao sjedište novog, prodemokratski orijentiranog pokreta, dok je ulogu bastiona titoističke ortodoksije preuzeo jedan drugi republički centar – Zagreb.[10]

---

režima u Europi, a prema ocjeni jednog stručnjaka, nastanak nezavisnog sindikata „Solidarnost“ je zapravo paradoksalno predstavljao „jedinu spontanu revoluciju u ljudskoj povijesti koju je izvršila radnička klasa“. (Vidjeti u Piotr S. Wandycz: *Cijena slobode. Povijest Srednje-istočne Europe od srednjeg vijeka do danas*, „Srednja Europa“, Zagreb, 2004., str. 328)

7 Vidjeti knjigu Dejana Jovića: *Jugoslavija: država koja je odumrla*, „Prometej“, Zagreb, 2003.

8 Tada je nastala i krilatica „Biće opet cela od tri dela“, ali i sljedeća rugalica:

„Bosna ima Mikulića,
a Hrvatska Bakarića,
dok Srbija cela peva:
nek nam živi Veli Deva!“

(Za ovaj podatak zahvaljujem se prof. emer. Miroslavu Bertoši.)

9 Vidjeti u Božo Repe: *Between Myths and Ideology. Some Views on Slovene Contemporary Historiography*, „Filozofska fakulteta“, Ljubljana, 2010., 28–31.

10 Vidjeti u Marcus Tanner: *Hrvatska–država stvorena u ratu*, „Hrvatska sveučilišna naklada“, Zagreb, 1999., str. 246.

„KOSOVSKI GORDIJSKI ČVOR“

Početak i kraj jugoslavenske tragedije, obilježene krajnjim brutalnostima i serijom neprekidnih ratova u srcu posthladnoratovske Europe, sudbinski su se sjedinili u jednom konkurentskom „mjestu memorije“.[11]

Kosovo je prostor bremenit poviješću. Tu su podignuti najznačajniji vjerski kompleksi i zadužbine srednjovjekovnih srpskih vladara, pa od tog doba postoji duboka emocionalna veza koju srpski narod gaji prema tom prostoru.[12] Kosovo je ujedno i pozornica epskog događaja koji se duboko usadio u kolektivnu svijest i folklor srpskog naroda. Bio je to „Kosovski boj“ iz 1389. godine.[13] Uspon i stabilizacija Osmanskog carstva na Balkanu uzrokovali su i pomicanje srpske etničke jezgre prema sjeveru tako da je početkom 19. stoljeća, kao posljedica „srpske revolucije“, embrio buduće samostalne države nastao na prostoru koji je bio daleko od „nacionalne kolijevke u Staroj Srbiji“. Kosovo je tek nakon izbijanja balkanskih ratova ponovo došlo pod kontrolu obnovljene srpske države, ali tada većinu stanovništva u pokrajini čine Albanci, koji su se neposredno prije toga oslobodili mladoturske vlasti i njezinih centralizatorskih težnji.[14] Treba napomenuti da se tridesetak godina ranije na Kosovu formirala i tzv. *Prizrenska liga,* koja predstavlja jednu od najznačajnijih nacionalnih uspomena albanskog naroda.[15] Na Kosovu i u Makedoniji se za vrijeme ratnih operacija Prvog balkanskog rata, kao bečki dopisnik jednog ukrajinskog lista, zatekao i revolucionar Lav Trocki. On je u svojim člancima opisao nasilja srpske vojske nad albanskim stanovništvom, pa je uskoro od strane okupacijskih vlasti bio protjeran s ratišta.[16]

U prvoj Jugoslaviji kraljevska vlast ovaj prostor doživljava kao svojevrsnu koloniju. Sustavnom politikom planskog naseljavanja seljaka iz neplodnih planinskih predjela Crne Gore, Hercegovine i Like bezuspješno se nastojala izmijeniti etnička slika pokrajine.[17] Iz tog vremena ostali su nam sačuvani i tajni planovi o masovnoj deportaciji Albanaca u Tursku, koje je priredio budući nobelovac Ivo Andrić,[18] te planovi za provođenje politike *apertheida* na Kosovu, koje je pripremio budući akademik Vasa Čubrilović.[19] Povijesna je ironija da je ovaj urotnik

11 Teorijski članak o konceptu „mjesta memorije“ vidjeti u Pierre Nora: *Između Pamćenja i Historije. Problematika mjesta*, u zborniku *Kultura pamćenja i historija*, koje su priredile Maja Brkljačić i Sandra Prleta, „Golden marketing – Tehnička knjiga“, Zagreb, 2006., str. 23–44.

12 Vidjeti u Dušan T. Bataković (priredio): *Nova istorija srpskog naroda*, „Naš dom“, Beograd, 2000., str. 24–51.

13 O mitizaciji kosovske legende i „vidovdanskom kultu“ vidjeti u Miodrag Popović: *Vidovdan i časni krst*, „Biblioteka XX vek“, Beograd, 2007.

14 Vidjeti u Leften S. Stavrianos: *Balkan posle 1453. godine*, „Equilibrium“, Beograd, 2005., str. 484–486.

15 O Prizrenskoj ligi (*Lidhja e Prizrenit*) vidjeti u Peter Bartl: *Albanci od srednjeg veka do danas*, „CLIO“, Beograd, 2001., str. 94–97.

16 Trocki u svojim člancima iznosi i jednu epizodu u kojoj sam srpski kralj Petar I. Karađorđević (dobrodušni „čika Pera“, koji je na srpski jezik preveo esej Johna Stuarta Milla „O slobodi“) svojim vojnicima daje instrukciju da toljagama zatuku albanske zarobljenike. (Vidjeti u Branko Horvat: *Kosovsko pitanje*, „Globus“, Zagreb, 1989., str. 59)

17 Vidjeti u Ivo Banac: *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji*, „Duriex“, Zagreb, 1995., str. 244–245.

18 Vidjeti u Petrit Imami: *Srbi i Albanci kroz vekove*, „Samizdat/Free B92“, Beograd, 2000., str. 263.

19 Tekst promemorije Vase Čubrilovića „Iseljavanje Arnauta“ iz 1937. godine s popratnim uvodom urednika vidjeti u Mirko Grmek, Marc Gjidara i Neven Šimac: *Etničko čišćenje: povijesni dokumenti o jednoj srpskoj ideologiji*, „Globus“, Zagreb, 1993., str. 102–123.

iz sarajevskog atentata najveće državno priznanje za životno djelo primio iz ruku Albanca Sinana Hasanija koji je, zahvaljujući sustavu rotacije u saveznom predsjedništvu, te godine bio, kao predstavnik Kosova, jugoslavenski predsjednik.

U kalkulacijama užeg jugoslavenskog komunističkog rukovodstva („štaba revolucije") dijelovi Kosova trebali su biti „nagrada" bratskoj komunističkoj Albaniji, koja se trebala pridružiti balkanskoj federaciji pod Titovim vodstvom.[20] Međutim, nakon Staljinovog raskida s Titom 1948. godine ovi planovi otpadaju, a na Kosovu se zavodi okrutni policijski režim, čiji je tvorac bio dugogodišnji savezni ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Ranković. Nakon „Brijunskog plenuma" 1966. godine i Rankovićeva pada, dolazi do postupne liberalizacije čitavog političkog sustava.[21] To je utjecalo i na kosovske prilike pa je tako dotadašnja autonomna oblast zbiljski zadobila status pokrajine, a konačno je Ustavom iz 1974. godine učvršćena široka autonomija ove pokrajine. Međutim, ni odredbe „najdužeg ustava na svijetu" nisu mogle razriješiti duboku društvenu krizu.[22]

Nezadovoljstvo među albanskim stanovništvom naglo je eruptiralo 1981. godine.[23] Povod je bio jedan sasvim sporadičan i nakaradan događaj: jedan je prištinski student za vrijeme ručka u sveučilišnoj menzi u juhi pronašao štakora. Uskoro je najmanje 500 demonstranata na ulici tražilo bolje uvjete smještaja i prehrane. Kroz nekoliko tjedana u čitavoj je pokrajini došlo do vala masovnih demonstracija radnika, studenata i srednjoškolaca. Među parolama koje su se tada izvikivale najčešća je bila „Kosovo-republika", ali su se mogli vidjeti i natpisi na transparentima kojima se veličao „albanski Mandela" Adem Demaçi.[24] Vojska i sigurnosne službe su brzo reagirale: uveden je policijski sat i slijedila su brojna hapšenja i sudski postupci. Dok službeni izvori donose podatke o nekolicini mrtvih u sukobima, neke procjene govore da je bilo više od tisuću poginulih i ranjenih.[25] Napravljena je

20 Kao potpora tim planovima prigodno su ispjevani i sljedeći stihovi:

„Drug je Tito zaslužio,
da je Balkan njegov cio
i Evrope jedan dio!"

(Vidjeti u Čedomir Antić: *Kratka istorija Srbije 1804.-2004.*, „Stubovi kulture", Beograd, 2009., str. 189)

21 Ugledni politolog Juan Linz smatra da se nakon svrgavanja i kažnjavanja Rankovića i njegove ekipe jugoslavenski režim preoblikovao „iz totalitarne diktature u autoritarnu diktaturu s nekim demokratskim tendencijama." (Ovaj stav prenosi profesor Tihomir Cipek u članku *Stoljeće diktatura u Hrvatskoj* u Ljubomir Antić (ured.): *Hrvatska politika u XX stoljeću*, „Matica hrvatska", Zagreb, 2006., str. 300)

22 Nakon što je 1975. godine jednom srpskom posjetitelju najavio budući albanski ustanak na Kosovu, francuski književnik Andre Malraux je čitav „kosovski paradoks" sažeo u jednu rečenicu: „Vaš Alžir nije preko mora, na drugom kontinentu, on je u vašem Orleanaisu." (Vidjeti u Paul Garde: *Život i smrt Jugoslavije*, „Ceres", Zagreb, 1996., str. 222)

23 O situaciji na Kosovu neposredno nakon Titove smrti vidjeti u Noel Malcolm: *Kosovo. A short history*, „Papermac", London, 1998., str. 334–336.

24 Kosovski disident „marksističko-lenjinističke" inspiracije Adem Demaçi je u jugoslavenskim zatvorima proveo ukupno 28 godina zbog stvaranja ilegalne organizacije koja je za cilj imala izdvajanje Kosova iz Jugoslavije i njeno ujedinjenje s Albanijom. (Vidjeti u Katarina Spehnjak i Tihomir Cipek: *Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945.–1990.*, Časopis za suvremenu povijest, br. 2/2007., str. 285)

25 Vidjeti u Sabrina P. Ramet: *Tri Jugoslavije*, „Golden marketing", Zagreb, 2009., str. 375.

čistka među političkim vodstvom pokrajine pa je maknut Mahmut Bakalli, a u pokrajinsko rukovodstvo doveden je mladi i karizmatični Azem Vllasi.

Zahtjevi kosovskih Albanaca za političkim statusom republike doveli su do snažne reakcije nekih srpskih partijskih funkcionara, intelektualaca i medija. Njihovi su zahtjevi išli u smjeru potpunog ukidanja autonomije ove pokrajine. Revanšističko se raspoloženje medijski podgrijavalo angažiranim izvještajima o *šiptarskom vandalizmu* te o progonu Srba i Crnogoraca s *Kosmeta*, a posebno pričama o planskom silovanju srpskih i crnogorskih „djevojčica, žena i starica". U novinama se neprestano razobličava „genocid" nad kosovskim Srbima i nekritički se vitla s ovom optužbom (iako su kroz osam godina počinjena četiri ubojstva). U toj atmosferi beogradski magazin *Nin* lansirao je skandal koji je kao „slučaj Martinović" postao paradigmatičan za čitavu ovu kampanju. Radilo se o jednom poprilično bizarnom i nerasvijetljenom slučaju. Naime, zemljoradnik iz sela u blizini Gnjilana, Đorđe Martinović, doveden je početkom svibnja 1985. godine polumrtav u prištinsku bolnicu i tu su mu liječnici iz anusa odstranili pivsku bocu. On je tvrdio da su ga u polju napala dvojica maskiranih Albanaca i nanijeli mu ove ponižavajuće ozljede kako bi ga otjerali s njegove rodne grude.[26]

„BUĐENJE SRBIJE IZ TITOVE HIPNOZE"

Početkom osamdesetih godina vodeći su srpski intelektualci razradili nekoliko idejnih matrica koje su se neprestano pojavljivale u njihovim javnih istupima sve do raspada Jugoslavije. Prva je teza o ugroženosti „nedoklanog srpskog naroda" (posebno od strane „genocidnih" Hrvata i Albanaca), te o međunarodnoj protusrpskoj zavjeri koju predvodi *Vatikan-Kominterna*. Ovom poprilično apsurdnom dubletu ponekad se pridodaje i *Teheran,* kao simbol „panislamske opasnosti". Druga je teza o herojskom, ali zapravo lakovjernom nacionalnom mentalitetu, zbog kojeg su Srbi u prošlosti dobivali ratove, ali su plodove ratnih pobjeda stalno gubili u miru. Tako su se i ratnim stradanjima Srbije u 20. stoljeću zapravo okoristili „perfidni" Hrvati i Slovenci. Putem novinskih feljtona, romana, javnih tribina i izložbi posvuda se popularizirao mit o neslozi i izdaji kao uzrocima nacionalne propasti, ali i mit o junaštvu i mučeništvu kao najvećim nacionalnim vrlinama.[27] Perjanicama ovog „kolektivnog poduhvata" postali su književnici Dobica Ćosić (povremeni „poludisident", koji je zbog svog utjecaja prozvan i *Otac otadžbine*), Antonije Isaković, Vuk Drašković i „jamopojac" Matija Bećković.[28]

Ipak, novi manifest srpske nacionalne politike i najvažniji dokument za čitav ovaj novi javni diskurs pušten je u opticaj u vrlo čudnim okolnostima. Radilo se

26 O „slučaju Martinović" vidjeti u Darko Hudelist: *Kosovo: bitka bez iluzija*, „CIP", Zagreb, 1989., str. 23.

27 Tako se i u beogradskim kazalištima sredinom osamdesetih neprestano prikazuju komadi pod sljedećim ili sličnim naslovima: „Propast carstva srpskog", „Solunci govore", „Ubiše knjaza", „Kolubarska bitka", „Seoba Srbalja", „Oj Srbijo, nigde lada nema". (Vidjeti u Ivan Stambolić: *Put u bespuće*, „RADIO B-92", Beograd, 1995., str. 156)

28 Pregled politički angažirane srpske književnosti u ovom periodu vidjeti u Branimir Anzulovic: *Hevenly Serbia: From Myth to Genocide*, „New York University press", New York, 1999., str. 128–141.

o tzv. „Memorandumu“ SANU koji je naširoko prokomentiran dana 24. i 25. rujna 1986. godine u beogradskim novinama *Večernje novosti* [29], a do čijeg je teksta uredništvo ovih visokotiražnih novina došlo na poprilično nejasan način (navodno je tekst ukraden iz stana jednog akademika).[30] Sam „Memorandum“, na kojem je oko godinu dana radio gremij srpskih akademika, bio je zapravo nedovršen i neredigiran uradak. Prema stilu i osnovnim tezama samog dokumenta, možemo zaključiti kako je prilikom njegove izrade veliki utjecaj imao akademik Dobrica Ćosić (iako on formalno nije bio koji član autorske radne skupine).[31]

U pitanju je jedan poprilično dug i ponekad zamoran tekst koji sadrži oko 10 000 riječi i koji je podijeljen u deset poglavlja i dvije velike cjeline, naslovljene „Kriza jugoslavenske privrede i društva“ te „Položaj Srbije i srpskog naroda“.[32]

Duboka gospodarska, politička i moralna kriza jugoslavenskog društva rezultat je, prema autorima „Memoranduma“, „antihistorijskog procesa preobražaja jugoslavenske federacije u konfederaciju“ i pobjede „republičkih i pokrajinskih egoizama i etatizama“ nad koordinativnim funkcijama savezne države, a gospodarski zastoj koji je vidljiv od sredine 60-ih godina posljedica je odustajanja od planske privrede. Tek „korjenitim političkim promjenama moguće je zaustaviti proces dezintegracije jugoslavenske državne zajednice“ i osigurati njezin izlazak iz gospodarske depresije. Autori „Memoranduma“ su tezu o monarhijskoj Jugoslaviji kao *tamnici nesrpskih*

29 Na naslovnici lista *Večernje novosti* („dnevni list s najvećim tiražom u SFRJ“) od 24. rujna 1986. godine pod naslovom *Ponuda beznađa* nalazi se sljedeći urednički komentar: „Dva su barjaka pod kojima autori nacrta memoranduma pozivaju na otvaranje očiju. Jedan je nacionalizam, drugi država, a sve zajedno zvuči kao novi poziv na bratoubilaštvo i na novo prolivanje krvi.“ A na naslovnici lista od 25. rujna 1986. godine, pod naslovom *I AVNOJ je lažiran,* možemo pročitati sljedeći komentar: „Tvrdi se da tokom rata Srbija nije bila ni formalno ni suštinski u ravnopravnom položaju kad su donesene odluke od dalekosežnog značenja za buduće državno uređenje.“ (Na ukazanoj pomoći u pronalaženju novinskog izvornika zahvaljujem se kolegi Hrvoju Mandiću).

30 Iako se u prvom trenutku nakon izbijanja afere vodstvo SANU izgovaralo kako je „Memorandum“ zapravo „pravno nepostojeći tekst“, postoje ozbiljni argumenti zbog kojih bismo ovaj dokument trebali tretirati na isti način kao i ostale službene dokumente koje je izdala ova ustanova. Tako autorica Olivera Milosavljević navodi da se SANU nikada nije odrekla autorstva svoje komisije, a u potonjim javnim istupima njezini su članovi zastupali još radikalnije političke stavove od onih koji su iznijeti u „Memorandumu“. (Vidjeti u Vladimir Ribić: *Podeljena nacija. Srpski nacionalizam i politički sukobi u Srbiji 1990-2000*, „Čigoja štampa“, Beograd, 2005., str. 91)

31 Predsjedništvo SANU je 13. lipnja1985. godine imenovalo „Odbor za pripremu Memoranduma o aktualnim društvenim pitanjima“. Na konstituirajućoj sjednici Odbora održanoj (slučajno ili namjerno) 28. lipnja 1985. godine ovo je tijelo dobilo novi naziv: „Komisija Predsjedništva SANU za izradu Memoranduma“. Za predsjednika Komisije izabran je akademik Dušan Kanazir, a za potpredsjednika akademik Antonije Isaković. (Vidjeti u Jovan Bazić: *Srpsko pitanje: političke koncepcije rešavanja srpskog nacionalnog pitanja*, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, Beograd, 2003., str. 115)
Ostali članovi Komisije bili su sljedeći akademici (abecednim redom): Stojan Ćelić, Nikola Čobeljić, Pavle Ivić, Vasilije Krestić, Miloš Macura, Ivan Maksimović, Mihajlo Marković, Dejan Medaković, Kosta Mihailović, Miroslav Pantić, Nikola Pantić, Ljubiša Rakić, Radovan Samardžić, Miomir Vukobratović. (Vidjeti u Vladimir Ribić: *Podeljena nacija. Srpski nacionalizam i politički sukobi u Srbiji 1990-2000*, str. 61)

32 Integralni tekst „Memoranduma“ SANU vidjeti u Božo Ćović (ur.): *Izvori velikosrpske agresije*, „Školska knjiga“, Zagreb, 1991., str. 256–300.

naroda izvrnuli u tezu prema kojoj je SFRJ *tamnica srpskog naroda*. Srpski narod je tako, prema ocjeni akademika, u drugoj Jugoslaviji kažnjen zbog Kominterninih optužbi po kojima je on bio „ugnjetač" nesrpskih naroda u *versajskoj tvorevini*. Ovakav stav zauzela je i KPJ, koja se u međuratnom razdoblju, prema instrukcijama Moskve, povezala s političkim pokretima nesrpskih naroda te od njih preuzela njihovu koncepciju rješavanja nacionalnog pitanja u Jugoslaviji. Jedino srpski narod, stoji u „Memorandumu", nije dobio priliku da u novoj Jugoslaviji realizira svoju državnost, on je „osuđen na gospodarsko i kulturno zaostajanje", a sve je to u konačnici bila smišljena politika revanšizma od strane Tita i Kardelja, dvojice najistaknutijih figura poslijeratne politike i ujedno predstavnika interesa dviju najrazvijenijih republika – Slovenije i Hrvatske. Finale svega bio je Ustav iz 1974. godine kojim je Srbija „razbijena na tri dijela".

Nadalje, u „Memorandumu" se iznosi kako je srpski narod na Kosovu „biološki ugrožen", budući se tamo provodi smišljena politika *etničkog čišćenja* i *genocida* nad srpskim stanovništvom, dok mu je u Hrvatskoj „onemogućena uporaba njegova jezika i pisma" te sloboda udruživanja u organizacije koje imaju za cilj očuvanje njegovog posebnog kulturnog i političkog identiteta. Za to vrijeme, optužuju akademici, političko rukovodstvo Vojvodine „radi na izdvajanju i udaljavanju" te pokrajine od Srbije, a jedinstvena srpska kultura i književnost se „dezintegrira u posebne kulture", i to u bosansko - hercegovačku, crnogorsku i vojvođansku. U zaključnom dijelu dokumenta navode se i programski ciljevi buduće srpske politike. To je prvenstveno revizija saveznog ustava kojom bi se „zadovoljili legitimni interesi Srbije", tj. autonomne bi pokrajine morale postati sastavni dijelovi Republike Srbije, a potom bi slijedilo i „uspostavljanje punog nacionalnog i kulturnog integriteta srpskog naroda, nezavisno od toga u kojoj se republici ili pokrajini nalazio", jer je to, po autorima dokumenta, njegovo „historijsko i demokratsko pravo".

ZAKLJUČAK

Objava „Memoranduma" izazvala je sveopće zaprepaštenje, a tadašnje srpsko republičko rukovodstvo ga je čak proglasilo „šovinističkim pamfletom" koji predstavlja „rekvijem za Jugoslaviju". Međutim, jedan se političar, i to predsjednik srpske Partije, tom prilikom nije oglašavao u javnosti. Taj je tajanstveni aparatčik uskoro prigrlio memorandumske ciljeve recentralizacije savezne države i na krilima događanja naroda i antibirokratske revolucije (bolje rečeno „birokratske antirevolucije") zadobio masovnu potporu za torpediranje autonomije pokrajina, ali i čitavog osjetljivog ustavnog mehanizma Kardeljeve Jugoslavije.[33]

33 Od sredine 1988. pa do prvih mjeseci 1989. godine organizirani su diljem Srbije, Crne Gore i Vojvodine brojni masovni skupovi potpore Miloševićevoj politici. Procjenjuje se da je u tim *mitinzima* sudjelovalo oko pet milijuna ljudi. Scenografija korištena na tim skupovima bila je vrlo interesantna: od Miloševićevih portreta u nadljudskoj veličini, slika srpskih nacionalnih heroja i svetaca te transparenata prošaranih stihovima iz „Gorskog vijenca", narodnim poslovicama te deseteračkom narodnom poezijom u slavu „novog Tita", tj. Slobodana Miloševića. Bila je to „čudna, proturječna mješavina nacionalističkih, neoreligioznih, neokomunističkih i folklorističkih elemenata." (vidjeti u Holm Sundhaussen: *Jugoslavija i njezine države sljednice. Konstrukcija, destrukcija i nova konstrukcija „sjećanja i mitova"* u Maja Brkljačić i Sandra Prleta (prir.): *Kultura pamćenja i historija*, „Golden marketing – Tehnička knjiga", Zagreb, 2006., str. 261.

I na kraju možemo samo zabilježiti kako je milijunska publika, na Gazimestanu, o 600-toj obljetnici srpskog poraza na Kosovom polju tepala čovjeku koji je „dunuo život srpskoj duši“:

„Slobodane, sabljo naša britka,
hoće l' skoro na Kosovu bitka!“
„Care Lazo, nisi imo sreće,
da se Slobo pored tebe šeće!“[34]

„Ostrašćenoj gomili“ vožd je apokaliptički navijestio skoru budućnost: „Kosovsko junaštvo već šest vekova inspiriše naše stvaralaštvo, hrani naš ponos, ne da nam da zaboravimo da smo jednom bili vojska, velika, hrabra i ponosita, jedna od retkih koja je u gubitku ostala neporažena. Šest vekova kasnije, danas, opet smo u bitkama, i pred bitkama. One nisu oružane, mada i takve još nisu isključene!“[35]

Literatura

1. Čedomir Antić: Kratka istorija Srbije 1804.–2004., „Stubovi kulture“, Beograd, 2009.
2. Branimir Anzulović: Hevenly Serbia: From Myth to Genocide, „New York University press“, New York, 1999.
3. Sima Avramović: Rhetorike techne: veština besedništva i javni nastup, „Službeni glasnik“, Beograd, 2008.
4. Ivo Banac: Nacionalno pitanje u Jugoslaviji, „Duriex“, Zagreb, 1995.
5. Dušan T. Bataković (priredio): Nova istorija srpskog naroda, „Naš dom“, Beograd, 2000.
6. Jovan Bazić: Srpsko pitanje: političke koncepcije rešavanja srpskog nacionalnog pitanja, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, Beograd, 2003.
7. Peter Bartl: Albanci od srednjeg veka do danas, „CLIO“, Beograd, 2001.
8. Dušan Bilandžić: Hrvatska moderna povijest, „Golden marketing“, Zagreb, 1999.
9. Tihomir Cipek: Stoljeće diktatura u Hrvatskoj u Ljubomir Antić (ured.): Hrvatska politika u XX stoljeću, „Matica hrvatska“, Zagreb, 2006.
10. Božo Ćović (ur.): Izvori velikosrpske agresije, „Školska knjiga“, Zagreb, 1991.
11. Zvonimir Despot: Tito. Tajne vladara. Najnoviji prilozi za biografiju Josipa Broza, „Večernji edicija“, Zagreb, 2009.

34 O svečanosti obilježavanja 600-te obljetnice „Kosovskog boja“ 28. lipnja 1989. vidjeti u Florence Hartmann: *Milošević. Dijagonala luđaka*, „Adamić“, Rijeka, 2002., str.57–60.

35 Tekst Miloševićevog govora na Gazimestanu (kao primjer „govora socijalističke epohe“, ali i primjer „govora koji može da zapali mase“) prenosi profesor Sima Avramović u svojoj knjizi *Rhetorike techne: veština besedništva i javni nastup*, „Službeni glasnik“, Beograd, 2008., str. 523–527.

12. Paul Garde: Život i smrt Jugoslavije, „Ceres“, Zagreb, 1996.
13. Mirko Grmek, Marc Gjidara i Neven Šimac: Etničko čišćenje: povijesni dokumenti o jednoj srpskoj ideologiji, „Globus“, Zagreb, 1993.
14. Florence Hartmann: Milošević. Dijagonala luđaka, „Adamić“, Rijeka, 2002.
15. Branko Horvat: Kosovsko pitanje, „Globus“, Zagreb, 1989.
16. Darko Hudelist: Kosovo: bitka bez iluzija, „CIP“, Zagreb, 1989.
17. Petrit Imami: Srbi i Albanci kroz vekove, „Samizdat/Free B92“, Beograd, 2000.
18. Dejan Jović: Jugoslavija: država koja je odumrla, „Prometej“, Zagreb, 2003.
19. Noel Malcolm: Kosovo. A short history, „Papermac“, London, 1998.
20. Branko Mamula: Slučaj Jugoslavija, „CID“, Podgorica, 2000.
21. Pierre Nora: Između Pamćenja i Historije. Problematika mjesta, u Maja Brkljačić i Sandra Prleta (prir.): Kultura pamćenja i historija, „Golden marketing – Tehnička knjiga“, Zagreb, 2006.
22. Miodrag Popović: Vidovdan i časni krst, „Biblioteka XX vek“, Beograd, 2007.
23. Nenad Popović: Svijet u sjeni, „Naklada Pelago“, Zagreb, 2008.
24. Sabrina P. Ramet: Tri Jugoslavije, „Golden marketing“, Zagreb, 2009.
25. Božo Repe: Between Myths and Ideology. Some Views on Slovene Contemporary Historiography, „Filozofska fakulteta“, Ljubljana, 2010.
26. Vladimir Ribić: Podeljena nacija. Srpski nacionalizam i politički sukobi u Srbiji 1990-2000, „Čigoja štampa“, Beograd, 2005.
27. Laura Silber i Allan Little: Smrt Jugoslavije, „Otokar Keršovani“, Opatija, 1986.
28. Katarina Spehnjak i Tihomir Cipek: Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945.-1990., Časopis za suvremenu povijest, br. 2./2007.
29. Ivan Stambolić: Put u bespuće, „RADIO B-92“, Beograd, 1995.
30. Leften S. Stavrianos: Balkan posle 1453. godine, „Equilibrium“, Beograd, 2005.
31. Holm Sundhaussen: Jugoslavija i njezine države sljednice. Konstrukcija, destrukcija i nova konstrukcija „sjećanja i mitova“ u Maja Brkljačić i Sandra Prleta (prir.): Kultura pamćenja i historija, „Golden marketing – Tehnička knjiga“, Zagreb, 2006.
32. Marcus Tanner: Hrvatska – država stvorena u ratu, „Hrvatska sveučilišna naklada“, Zagreb, 1999.
33. Piotr S. Wandycz: Cijena slobode. Povijest Srednjeistočne Europe od srednjeg vijeka do danas, „Srednja Europa“, Zagreb, 2004.

CRISIS OF THE YUGOSLAV FEDERATION AND THE "SANU MEMORANDUM"

Summary

At the beginning of the 1980's the socialist Yugoslavia was caught up in a severe ideological, political and economic crisis. Shortly thereafter armed conflicts broke out in the autonomous province of Kosovo that had a majority Albanian population. In reaction to these developments, an outright political campaign calling for radical changes to the country's (con)federal system of government began in Serbia. At the same time, an atmosphere of national intolerance combined with historical revisionism that was ultimately aimed at redefining political relations within Yugoslavia pervaded the Serbian society. In September 1986, a programmatic document setting out in detail the political demands of the Serbian political elite appeared under the title "Memorandum of the Serbian Academy of Sciences and Arts (SANU)". Its authors advanced the thesis that the socialist Yugoslavia was a "dungeon" for the Serb peoples and that if the Serb peoples were to overcome this, they had a historic and democratic right to establish fully national and cultural integrity, regardless of the republic or province in which they lived. Since Slobodan Milošević's attempts at achieving the Memorandum's goals consisted in political mobilisation of the masses followed by military campaigns, the "SANU Memorandum" can legitimately be regarded as the "requiem for Yugoslavia".

Key words: *socialist Yugoslavia, crisis, international relations, "SANU Memorandum"*

Mr. sc. Anita Petrović, viši ass.
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

USTAVNO-PRAVNI OKVIR ZA PRIMJENU NAČELA NOMINALIZMA PRI ISPUNJENJU NOVČANIH OBAVEZA

Sažetak

Ustavom kao temeljnim pravno-političkim aktom stvara se ambijent za uspostavljanje ekonomskih odnosa u određenoj državi, pri tome jezgro ekonomskih odnosa, svakako, čine financijski odnosi implicirani novčanim tokovima. Determiniranje novaca kao zakonske monete znači, pak, da novac na teritoriju gdje ima to svojstvo može biti nametnut u ispunjenju svake novčane obaveze.

U ovom radu autor se bavi novčanim obavezama, odnosno obavezama čija se činidba ili radnja sastoji u plaćanju određenog iznosa novca. Novac u svom biću objedinjuje niz funkcija ekonomske i pravne naravi, međutim, kada govorimo o novčanim obavezama kao najvažnije se nameću kupovna – ekonomska i platežna – pravna funkcija novčanog instrumenta. Budući da su kupovna i platežna moć novca nestabilne, promjenjive vrijednosti, opravdano se postavlja pitanje ispunjenja novčanih obaveza u uvjetima promjene kupovne moći novca. Na tragu iznesenog, javlja se načelo monetarnog nominalizma, prema kojem predmet obaveze ostaje uvijek isti broj novčanih jedinica bez obzira na eventulne promjene vrijednosti novca. Odstupanje od pravila nominalne vrijednosti novca i samim tim oblik zaštite načela ekvivalentnosti prestacija, predstavlja ugovorni valorizma. Ugovaranjem zaštitnih klauzula ugovarači otklanjaju negativne posljedice promjene kupovne moći novca, čuvajući vrijednost novčane tražbine u momentu nastanka i u momentu ispunjenja nepromijenjenom.

***Ključne riječi**: novčana obaveza, kupovna i platežna moć novca, načelo monetarnog nominalizma, načelo valorizma, zaštitne klauzule*

UVOD

Ukoliko obligacija za svoj predmet ima predaju određene sume novca, kao zakonskog sredstva plaćanja, radi se o novčanim obavezama, međutim, ako se predmet obaveze sastoji u predaji nekih drugih stvari, činjenju ili uzdržavanju od činjenja, što nema neposredni novčani izraz, radi se o nenovčanim obavezama.[1] Nenovčane obaveze se mogu i voljom stranaka i *ex lege* preobraziti u novčane, ali ne i obratno.

Novac je ekonomska i pravna kategorija, te kao takav vrši određene funkcije, koje se u pravnom prometu međusobno prožimaju. Kao ekonomska kategorija novac se razvio iz naturalne razmjene ili trampe, kada se određena roba izdiferencirala, te proces pojedinačne ili slučajne razmjene *roba za robu*, razbila u dvije

1 Perović, S., *Obligaciono pravo*, knjiga prva, Privredna štampa, Beograd, 1981., str. 94.

prostorno i vremenski odvojene faze, odnosno *roba – novac, novac – roba*. Određena roba tako je postala opći ekvivalent razmjene i sve robe koje su se nalazile na tržištu svoju vrijednost upravo su izražavale preko te robe, koja je dobila svojstvo opće mjere vrijednosti. Roba koja je stekla monopol u vršenju razmjene, jednom riječju postala je novac.

Novac kao pravna kategorija javlja se u ulozi instrumenta vrednovanja, jer sva dobra i prestacije, izuzev samog novca i novčanih obaveza, novčano su procjenjive, odnosno vrednovane. Tako, primjerice, ukoliko se uzme specifičnost konkretnog odnosa u kojem novac treba izvršiti svoju ulogu, onda se može nazvati valutom ugovora, valutom obaveze, valutom duga, valutom naknade itd. Također, novac je sredstvo plaćanja, jer kada se radi o novčanoj tražbini, njezina vrijednost se izražava posredstvom novca kao valute vrednovanja, a izvršava se posredstvom novca kao valute plaćanja, tj. prenosom svojine na određenom broju novčanih jedinica od strane dužnika na povjerioca u cilju vraćanja dugovanog.[2]

1. PRAVNI POJAM NOVCA

Ako promatramo novac isključivo sa pravnog aspekta, važno je naglasiti da je novac – atribut suverene vlasti.[3] Naime, državi kao titularu suvereniteta na određenom teritoriju, pripada i monetarni suverenitet, odnosno država određuje šta se ima smatrati zakonskim sredstvom plaćanja i vrednovanja, određuje naziv novčane jedinice, paritet novca, konvertibilnost i sl., također, jedino država ima monopol u pogledu emisije novca – *ius monetandi*.

Za pravni pojam novca vezuju se određeni pravni instituti i pojave poput: aprecijacija, deprecijacija, kamata, imovina, naknada neimovinske štete, naknada imovinske štete, devalvacija, revalvacija i sl., stoga je bitno odrediti pravni pojam novčane jedinice određenog novčanog sistema.[4]

U pravnom smislu, novac je pokretna stvar koju izdaje država ili neko drugi po njezinom ovlašćenju, a koja je namijenjena da bude prometno i platežno sredstvo.[5]

Novac je djeljiva, pokretna, zamjenjiva, potrošna, tjelesna ili bestjelesna stvar – pravo *sui generis*, koja obavlja društvenu funkciju općeg ekvivalenta, ekvivalenta koji svojim tjelesnim likom, svojom upotrebnom vrijednošću i vrijednošću služi – za izražavanje – vrednovanje svih ostalih stvari koje se prema njoj nalaze u relativnom obliku vrijednosti.[6]

2 *Vidi* Krulj, V., *Novac i novčane obaveze u unutrašnjem i međunarodnom pravu*, Savremena administracija, Beograd, 1973., str. 4 i 5.
3 *Ibid*., str. 34.
4 Rosenberg, Lj., *Pravo međunarodnih plaćanja*, prvi svezak, Informator, Zagreb, 1972., str. 3.
5 Krulj, V., *op. cit*., str. 38.
6 Konjhodžić, H., Sabljić, V., *Monetarna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 2007., str. 43.

2. KUPOVNA I PLATEŽNA MOĆ NOVCA

Ulogu novca prvo su obnašale određene robe, zatim se u toj ulozi, zbog svojih svojstava, javljaju metali, u početku bakar i željezo, a kasnije plemeniti metali, zlato i srebro, [7] da bi danas novac bila papirna novčanica, koja ima prisilni zakonski tečaj i društvenu upotrebnu vrijednost. Međutim, bez obzira na to što je u određenoj vremenskoj epohi vršilo funkciju novca, za njega se vezuju dva bitna obilježja, a to su: kupovna moć, kao ekonomsko svojstvo i platežna moć, kao pravno svojstvo.

2.1. Promjene vrijednosti novčane jedinice

U periodu metalističkog važenja,[8] kada je novac bio roba i to plemenita roba, odnosno novčana jedinica poistovjećivala se sa određenom težinskom količinom plemenitog metala propisane kakvoće, kupovnu moć novca determinirala je vrijednost supstance od koje je napravljen. Nasuprot ove unutrašnje (stvarne, upotrebne) vrijednosti, metalna (zlatna) moneta imala je i vanjsku (zvaničnu, nominalnu) vrijednost, koja se utvrđivala aktom zakonodavne vlasti, te je kao takva bila podložna raznim manipulacijama.

Promjene nominalne, platežne moći novca, odnosno određivanje broja novčanih jedinica koji će novčani komad u prometu predstavljati, nisu rezultirale i promjenama kupovne moći novca, što je imalo za posljedicu ispunjenje novčane obaveze vraćanjem istog broja novčanih jedinica različite (veće ili manje) unutrašnje vrijednosti.[9] Manipulacije u pogledu mijenjanja nominalne vrijednosti monete išle su u prilog dužnicima, prvenstveno vladarima, koji su se na taj način oslobađali dugova vraćanjem manje količine plemenitog metala.

Danas je u opticaju papirni novac, koji nije samo znak pravog novca, kao što je to bilo u razdoblju metalizma, već je papirna novčanica zakonsko sredstvo plaćanja, kojoj se pripisuju kupovna i platežna moć. S obzirom da je stvarna vrijednost papirne novčanice gotovo zanemariva, postavlja se pitanje što daje kupovnu moć papirnom instrumentu?

Kupovna snaga novca određena je količinom roba i usluga koje mu stoje nasuprot, ekonomski zakoni, dakle, determiniraju unutrašnju vrijednost novca.[10] U

7 U početnim fazama razvoja društveno-ekonomskih odnosa, dominirale su zatvorene, autarhične privrede, gdje je svaka društvena zajednica izdiferencirala određenu robu, kao univerzalno sredstvo razmjene, tj. novac. Tako, kao novac služila su goveda (pecus) odatle naziv za novac *pecunia*, žitarice, krzno, platno, školjke itd., ovdje se radi o primitivnom robnom novcu. Različite robe u ulozi novca nisu pogodovale razvoju privredno-pravnih odnosa, međutim uvođenjem metala u tokove razmjene, postepeno dolazi do razvoja prave robnonovčane privrede. *Opširnije cfr.* Stanojević, O., *Rimsko pravo*, bosanskohercegovačko izdanje redaktor dr. Zdravko Lučić, Magistrat, Sarajevo, 2000.

8 O metalističkoj doktrini novca *šire* Krulj., V., *Monetarno pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 1976.

9 *Vidi* Grupa autora, *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, odrednica Novčane obligacije, tom II., Beograd, 1978., str. 448–449.

10 Unutrašnja vrijednost novčane jedinice isključivo je ekonomski fenomen, te ovisi o nizu faktora, kao što su: razvijenost nacionalne ekonomije, odnos ponude i tražnje na tržištu, odnos

pogledu platežne snage novca, kao pravne kategorije, budući da se pomoću novca likvidiraju, gase novčane obaveze, važno je naglasiti da nju, upravo, određuje država. Nesklad koji se javlja između nominalne i realne vrijednosti novca zahtijeva poduzimanje određenih mjera od strane zakonodavca, kao što su devalvacija i revalvacija.

2.2. Devalvacija i revalvacija

Opadanje unutrašnje vrijednosti novčane jedinice, njezino obezvređivanje i pojeftinjenje sa ekonomskog aspekta označava se kao deprecijacija. Deprecijacija je gotovo uvijek popratna pojava inflacije,[11] privrednih kriza, ratnog i poratnog stanja i sl., a karakterizira je blago, ali konstantno pojeftinjenje novčane valute, što se bez aktivne monetarno-kreditne politike, lako može pretvoriti u potpuno obezvređivanje valute i krah monetarnog sistema.

Uslijed deprecijacije javlja se i devalvacija novčane jedinice, koja predstavlja akt zakonodavne vlasti kojim se proglašava i utvrđuje smanjenje pariteta valute prema mjernoj zlatnoj ili deviznoj podlozi. Devalvacijom dolazi do usklađivanja platežne, nominalne vrijednosti novca sa njegovom stvarnom vrijednošću, koje su do donošenja ovog akta bile u disproporciji.

Pojava suprotna deprecijaciji jeste aprecijacija, koja se manifestira povećanjem kupovne snage novca, najčešće uslijed deflacije i smanjenja količine novca u opticaju. Poskupljenje valute obično je propraćeno donošenjem odgovarajućeg pravnog akta, kojim se povećava paritet valute spram zlata ili zlatnih deviza, odnosno povećanjem formalne vrijednosti novca prati se povećanje njegove kupovne moći, u cilju stabilizacije novčanih tokova. U ovom slučaju radi se o revalvaciji novčane jedinice.

3. PREDMET NOVČANE OBAVEZE

Determiniranje novca kao zakonskog sredstva plaćanja znači da novac na teritoriju gdje ima to svojstvo može biti nametnut u ispunjenju svake novčane obaveze, bez obzira na osnov njenog nastanka.[12] U obligacionom odnosu povjeriocu pripada pravo na potraživanje, a kada govorimo o novčanim prestacijama, povjerilac kao aktivna strana ovlašten je zahtijevati od dužnika predaju ugovorene sume one monetarne jedinice koja je u opticaju. Naime, novčana obaveza ne može posto-

novčanih i robnih fondova, stope inflacije i deflacije i dr., što, svakako, rezultira određenim oscilacijama u kupovnoj snazi novca.

11 Inflacija je složena i heterogena društveno-ekonomska pojava izazvana monetarnim, realnim ili pak političkim poremećajima ravnoteže i kretanja u privredi, a kao njena posljedica nastaje samopodržavano i teško kontrolirano povišenje cijena, opadanje životnog standarda, povećanje novčanog opticaja, smanjenje vrijednosti domaćeg novca i progresivno iscrpljenje domaćih deviznih izvora. Inflacija je sastavni dio razvijenih tržišnih privreda, jer umjerena ili latentna inflacija, sa godišnjom stopom do 5%, pretpostavka je privrednog rasta i razvoja. Naime, smatra se da rast cijena, u navedenom postotku, djeluje stimulativno na povećanje proizvodnje, investicija, kredita i sl., što ima za posljedicu kontinuiranu, neformalnu devalvaciju novca. *Prema* Konjhodžić, H., Sabljić, V., *nav. djelo*, str. 79.

12 Krulj, V., *op. cit*., str. 5.

jati ako nije izražena u nekoj novčanoj jedinici (valuti), a za njezinu vrijednost uvijek je nužno da bude određena ili odrediva, što, pak, znači da je uz valutu navedena i njezina količina, tj. iznos ili svota.[13]

Prema odredbi člana 38, stav 2 Zakona o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine, (u nastavku: ZCB BiH)[14], zakonito sredstvo plaćanja svih javnih i privatnih obaveza i dugova u Bosni i Hercegovini (u nastavku: BiH) je konvertibilna marka (u nastavku: KM), te je moraju prihvatiti sve javne institucije i privatna lica ili preduzeća u poravnanju i plaćanju bilo kojih obaveza prema njima.[15]

Novčana obaveza za svoju činidbu ima iznos novca, stoga se smatra činidbom vrijednosti, međutim, opravdano se postavlja pitanje koja vrijednost činidbe, nominalna ili realna je predmet obaveze, budući da obje ove vrijednosti novac objedinjuje u svom biću.

Tako, kod trenutnih (novčanih) obligacija, gdje dužničko-povjerilački odnos, u pravilu, traje jako kratko, odnosno dužnikova obaveza se sastoji u jednokratnom činu, koji se realizira odjednom, ne postavlja se pitanje vrijednosti predmeta ispunjenja. Momenat nastanka i momenat ispunjenja obaveze najčešće se poklapaju, ili je između veoma kratko vremensko razdoblje, stoga objektivno i nisu moguće znatnije promjene vrijednosti valute. No, kod trajnih (novčanih) obligacija, za koje je karakteristično da od momenta nastanka pa do momenta izvršenja prolazi jedan duži vremenski interval, odnosno radi se o obligaciji koja se prostire u vremenu, bez obira da li se obaveza dužnika sastoji u jednom aktu (npr. potpuna isplata ugovorene cijene) ili zahtijeva kontinurano, sukcesivno postupanje (npr. prodaja sa otplatom na rate, mjesečno plaćanje anuiteta i sl.), nameće se pitanje vrijednosti predmeta obaveze. Naime, dužina trajanja obligacionog odnosa pruža mogućnost nastupanja dejstva klauzule *rebus sic stantibus*, koja se kod novčanih obaveza ogleda u promjeni kupovne moći novca.[16]

13 Gorenc, V., *Komentar zakona o obligacionim odnosima*, RRiF, Zagreb, 2005., str. 52.

14 „Sl. glasnik BiH", br. 1/97, 29/02, 8/03, 13/03, 14/03, 76/06 i 32/07.

15 Međutim, prema odluci suda „*vjerovnik tražbine iz 1994. godine izražene u kunama mora zahtijevati isplatu u toj valuti i kada podnosi tužbu iza stupanja na snagu Zakona o Centralnoj banci BiH*".
Iz obrazloženja: *Žalba tuženog je osnovana kada ukazuje na to da je obvezivanje tuženog na isplatu u DEM suprotno načelu monetarnog nominalizma propisanog u odredbi članka 394. Zakona o obveznim odnosima. Obaveza tuženog potiče iz 1994. godine i nastala je u stranoj, ali u prometu prihvaćenoj valuti (hrvatskoj kuni), pa je u toj valuti tužitelj mogao postaviti tužbeni zahtjev. Nasuprot tome, tužitelj je svoje potraživanje u hrvatskim kunama konvertovao u DEM po tečaju kune u odnosu na DEM na dan 01. 01. 1997. godine. Ukazuje se prvostepenom sudu da obvezivanje tuženog da izvrši isplatu u hrvatskim kunama ne bi bilo u suprotnosti sa čl. 38. st. 6. Zakona o Centralnoj banci BiH koji dopušta mogućnost da se transakcije između pravnih i fizičkih osoba mogu vršiti u valuti u kojoj su se dogovorile, uključujući i strane valute koje su u širokoj upotrebi u Federaciji i Republici Srpskoj na dan stupanja na snagu ovog zakona. Zakon se, dakle, primjenjuje i na odnose koji su nastali prije njegovog stupanja na snagu, pa nije bilo osnova da se tuženi obvezuje na isplatu u DEM samo zašto što obje stranke imaju sjedište na teritoriji Federacije i što bi bilo moguće plaćanje u DEM. Tuženikova obveza je nastala u hrvatskim kunama, pa bi u toj valuti mogao biti obavezan na isplatu, što bi za tuženog moglo biti i povoljnije, s obzirom na sadašnji tečaj DEM u odnosu na kunu*. Vs FBiH, Pž. 354/98, od 23. 3. 1999. – Bilten Vs FBiH 1/99 – 38.

16 *Tako* Perović, S., *op. cit*., str. 106 i d., Bikić, A., *Obligaciono pravo*, opći dio, Sarajevo, 2007., str. 36.

4. NAČELO MONETARNOG NOMINALIZMA

Odgovor na prethodno postavljeno pitanje sadržan je u načelu monetarnog nominalizma,[17] prema kojem je dužnik dužan isplatiti onaj broj novčanih jedinica na koji obaveza glasi, izuzev kad zakon određuje što drugo.[18] Pravilo nominalne vrijednosti novca prihvaćeno je kao osnovni princip kada se radi o ispunjenju novčanih obligacija, a nastalo je kao razultat disproporcije između kupovne, ekonomskim zakonima uvjetovane i nominalne, na novčanicama označene vrijednosti. Država pravnom normom, „fiksira" vrijednosti novčane činidbe, vezujući je za nepromjenjivi broj novčanih jedinica. Navedeno pravilo znači da uslijed eventualno povećane ili smanjene stvarne vrijednosti novčane jedinice u kojoj je obveza bila izražena, dužnik nije imao pravo smanjiti nominalni iznos svoje obveze u slučaju revalvacije, ni vjerovnik tražiti veći nominaln iznos u slučaju devalvacije.[19]

Budući da je predmet novčane obaveze nominalna (službena) vrijednost novca (eng. *face value*), to određene promjene kupovne moći novca nemaju nikakvih posljedica na sadržaj novčane činidbe. Naime, „*povjerilac nema pravo da zahtijeva na ime revalorizacije domaće valute isplatu veće sume novca* (*glavnice*)".[20]

U vezi sa odredbom člana 394 ZOO je i odredba člana 41. ZCB BiH, prema kojoj se novčanice i kovani novac koji je izdala Centralna banka (u nastavku: CB) kao zakonito sredstvo plaćanja, a koji nisu povučeni iz opticaja, prihvaćaju u svojoj nominalnoj vrijednosti kao sredstvo plaćanja svih javnih i privatnih dugovanja u BiH. Nominalnu vrijednost domaće valute određuje Upravno vijeće CB BiH.

Promjena kupovne moći novca je objektivna, naknadna i vanredna okolnost, stoga činjenica da se vrijednost novčane prestacije smanjila ili povećala u momentu ispunjenja u odnosu na vrijednost u momentu nastanka isključuje odgovornost stranaka.[21]

---

17 Pravilo nominalne vrijednosti novca nastalo je još u srednjem vijeku. Njegovi tvorci su francuski pravnici Dumoulin i Pothier, koji su smatrali da sadržaj novčane obaveze treba odvojiti od njezine materijalne (metalne) podloge, odnosno da dužnik u vrijeme dospjelosti treba vratiti dugovanu sumu (zbir) novčanih jedinica, bez obzira na njihovu unutrašnju metalnu sadržinu u vrijeme ispunjenja. Nominalna vrijednost je, zapravo, "nametnuta vrijednost" (*valor impositus*), to je zakon vladara, te su je ugovarači obavezni priznati pri ispunjenju novčanih obaveza. Vidi šire *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, str. 450.

18 Član 394. Zakona o obligacionim odnosima [(u nastavku: ZOO), "Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, koji je preuzet u domaće zakonodavstvo, Zakonom o preuzimanju Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list RBiH", br. 2/92, 13/93 i 13/94) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obligacionim odnosima, objavljenom u "Sl. glasniku RS", br. 17/93 i 3/96]. Prijedlog Zakona o obligacionim odnosima iz januara 2010. godine, (u nastavku: Prijedlog ZOO) načelo monetarnog nominalizma regulira odredbom člana 444.

19 Rosenberg, Lj., *nav. djelo*., str. 21.

20 Vs BiH, Rev. 557/88, od 18. 5.1 989. – Bilten Vs BiH 3/89-12.

21 U ovom smislu je i odluka suda „[...] *načelo monetarnog nominalizma isključuje odgovornost dužnika za gubitak vrijednosti novca, jer je dužnik, ako je dužan isplatiti određenu svotu novca, dužan isplatiti onaj broj novčanih jedinica na koji obveza glasi, osim ako zakon naređuje što drugo. To 'nešto drugo' na što se poziva revident tražeći naknadu štete koju je pretrpio zbog pada vrijednosti novca, nije pravo na naknadu štete u smislu revidentovih navoda, jer bi to isključilo važenje načela monetarnog nominalizma.*" Vs RH, II Rev. 43/96, od 22. 4.1 999. – Izbor odluka 2/1999-14/15.

Načelo monetarnog nominalizma, iz razloga pravne sigurnosti, je univerzalno prihvaćeno u gotovo svim suvremenim pravnim sistemima, jer čini novčanu prestaciju u trenutku njezina dospijeća potpuno izvjesnom i određenom. Naime, jako je teško, gotovo i nemoguće u svakodnevnim novčanim odnosima, koji zahtijevaju brzinu i jednostavnost, pratiti (minimalne) oscilacije vrijednosti monetarne jedinice, a to bi ujedno bio i latentan izvor sporova među strankama. Međutim, ovo načelo je kao „slijepo pravo", jer u svom punom značenju ne vodi računa o tome da li je došlo do poremećaja između nominalne i realne vrijednosti novca,[22] stoga i trpi određene izuzetke.

4.1. Izuzeci od primjene načela monetarnog nominalizma

Prema odredbama ZOO, načelo monetarnog nominalizma se primjenjuje uvijek, osim kad sam zakon određuje što drugo. Na taj način normirana je mogućnost otklanjanja negativnih reperkusija, impliciranih izričitom primjenom ovog principa.

Tako, kao svojevrsni korektiv načela nominalizma javlja se klauzula *rebus sic stantibus*, koja u cilju zaštite načela jednake vrijednosti davanja predviđa mogućnost raskida ili izmjene ugovora, ukoliko je nakon zaključenja ugovora došlo do promjene okolnosti, koje otežavaju ispunjenje obaveze jedne strane ili ako se zbog njih ne može ostvariti svrha ugovora tako da je očigledno da ugovor više ne odgovara očekivanjima ugovornih strana i da bi po općem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi takav kakav je zaključen.[23]

Promjena unutrašnje vrijednosti sadržaja novčane obaveze, svakako, potpada pod dejstvo ove klauzule. Tako, primjerice, u slučaju revalvacije valute dužniku će biti otežano ispunjenje obaveze, jer je dužan isplatiti ugovoreni iznos sada znatno veće vrijednosti što ga, pak, dovodi u neravnopravan položaj. Naime, strana koja je pogođena promijenjenim okolnostima ima pravo na jednostrani raskid ugovora,[24] uz obavezu blagovremenog obavještavanja sukontrahenta, kao i pravo na reviziju ugovora. Izmjenu ugovora može predložiti dužnička ili povjerilačka strana, a u navedenom slučaju revizija se odnosi na smanjenje ili povećanje ugovornog iznosa srazmjerno procentu promjene stvarne vrijednosti novca.

S obzirom da su novčane obligacije vrsta generičnih obligacija, činidba im nikad ne može postati nemoguća,[25] to bi kontrahenti trebali pristupiti sporazumnoj izmjeni, a ne raskidu ugovora, budući da svrha ugovora nije ugrožena.[26] Isto tako, oscilacije u kupovnoj moći novca, a prije svega pad unutrašnje vrijednosti monete su takve okolnosti, koje se s obzirom na tržišni, konkurentski način privređivanja, kroničnu inflaciju, relativnu nestabilnost novčanih sistema, trenutno stanje eko-

22 Morait, B., *Obligaciono pravo*, knjiga prva, Banja Luka, 2007., str. 90.

23 *V*. odredbu člana 133, stav 1 ZOO.

24 „*Zajmoprimac koji je od zajmodavca primio određenu svotu novca ne može se osloboditi obveze vraćanja te svote novca zahtijevajući raskid ugovora zbog promijenjenih okolnosti, jer i u slučaju raskida zajmodavac ima osnovano pravo zahtijevati da mu se vrati ono što je dao, a to je ista svota novca.*"Vs RH, Pž. 4486/94, od 6. 6. 1995. – Zbirka 3–27.

25 To njihovo obilježje naziva se i neuništivost novčanih obaveza. *Vidi* Gorenc, V., *ibid.*, str. 53.

26 U ovom smislu je i odredba člana 135 ZOO.

nomske recesije, ne mogu izbjeći ili savladati, ali barem mogu predvidjeti, to su ih ugovarači prilikom perfektuacije ugovora dužni uzeti u obzir.[27] U tom smislu je i stav sudske prakse, tako „*u inflatornim uvjetima pad vrijednosti novca nije okolnost zbog koje se osnovano može zahtijevati raskid ugovora*“.[28]

Korektiv načela monetarnog nominalizma je i odredba člana 189 stav 2 ZOO prema kojoj se visina naknade (materijalne) štete određuje prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke, a ne u vrijeme dospjelosti obaveze nakande štete koje se poklapa s trenutkom prouzrokovanja štete, izuzev kad zakon određuje što drugo. [29,30]

Međutim, odredba člana 189 stav 2 ZOO se ne primjenjuje kod tzv. novčane štete, gdje se dosljedno primjenjuje odredba člana 394 ZOO o novčanim obavezama.[31] [32]

Također, u odredbi člana 196 ZOO, sadržan je izuzetak od načela nominalne vrijednosti novca, jer sud može dosuđenu naknadu štete u obliku rente povećati ili smanjiti ako se znatnije promijene okolnosti koje je sud imao na umu pri donošenju ranije odluke.

Odstupanje od primjene načela monetarnog nominalizma može se naći i kod ništavih, odnosno pobojnih ugovora, jer ukoliko kod ovih ugovora nije moguće izvršiti povrat u prijašnje stanje, tj. ako nije moguće vratiti ono što je stranka primila po osnovu takvog ugovora ili ako se priroda onog što je ispunjeno protivi vraćanju, daje se novčana naknada prema cijenama u vrijeme donošenja odluke, izuzev kad zakon određuje što drugo.[33]

5. ZAŠTITNE KLAUZULE

Monetarni nominalizam, kao zakonsko pravilo pri ispunjenju novčanih obaveza, dolazi u koliziju sa osnovnim načelom obligacionog prava, a to je načelo ekvivalentnosti prestacija, prema kojem učesnici u zasnivanju dvostranih ugovora polaze od načela jednake vrijednosti uzajamnih davanja.[34] Polazeći od načela jednake vrijednosti uzajamnih činidaba, dužnik bi bio dužan vratiti istu, nepromije-

27 *Vidi* član 132, stav 2 ZOO.

28 Vs H, Rev. 1700/88, od 9. 2. 1988. – Psp 43–71.

29 Tako „[...] *visina naknade štete zbog povrede imovinskih autorskih prava utvrđuje se prema cijenama u vrijeme donošenja prvostupanjske presude*“. Vs H, II Rev. 55/87, od 24. 9. 1987. – Psp 38–90.

30 U smislu navedenog je i odluka suda „ [...] *visina štete pričinjena namjerno određuje se po vrijednosti koju uništena stvar ima u času presuđenja*“. Ks u Sarajevu – Bilten sp Ks S 3/2000., str. 22.

31 „*Zahtjev za naknadu štete zbog izgubljene zarade izvorno je novčani zahtjev, pa se visina naknade ne može odrediti prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke.*“ Vs RCG, Rev. 143/95 od 17.11.1995. – Gp, br. 2,3 i 4/99.

32 Tako „ [...] *popravkom oštećene stvari nenovčana materijalna šteta pretvorena je u novčano potraživanje (trošak popravka) čija se visina određuje prema cijenama u vrijeme učinjenih izdataka*“. Vs RH, Rev. 1056/93, od 17. 10. 1994. – Izbor odluka 1/1996. – 54/87.

33 *Vidi* član 104. i 113. ZOO.

34 Ono što je jedna strana dužna dati ili učiniti drugoj strani treba biti ekvivalentno onome što od druge strane treba primiti. Loza, B., *Obligaciono pravo*, Sarajevo, 1978., str. 13.

njenu kupovnu moć novca, odnosno onakvu kakva je bila u momentu zaključenja ugovora. Međutim, prema usvojenom principu nominalne vrijednosti, dužnik vraća jednak broj novčanih jedinica, a ne jednaku vrijednost novca, što, svakako, jednog od ugovarača dovodi u nepovoljniji položaj, te se protivi i principu pravičnosti. Stoga, da bi se donekle ublažile i otklonile „nepravične" posljedice primjene načela monetarnog nominalizma kao pandam javlja se ugovorni valorizam,[35] odnosno stranke imaju mogućnost ugovaranjem određenih klauzula zaštititi se od fluktuacija u kupovnoj moći novca, i to u većini slučajeva od deprecijacije.[36] Suština načela monetranog valorizma, dakle, ogleda se u pokušaju neutraliziranja oscilacija vrijednosti novca ugovaranjem zaštitnih klauzula.

5.1. Ugovaranje zlatne i valutne klauzule

Princip nominalne vrijednosti novca, neposredno kada je interpoliran u ZOO 1978. godine imao je karakter imperativnog pravila, jer eventualno ugovaranje zaštitnih, zlatne i valutne klauzule, imalo je za posljedicu ništavost ugovora.

Tako, prema Zakonu o deviznom poslovanju[37] bila je izričito propisana zabrana ugovaranja zlatne, odnosno valutne klauzule, a koja je formulirana tako da se zabranjuje zaključivanje ugovora po kojim bi se dinarska vrijednost ugovorene obaveze izračunavala na osnovu cijene zlata – *zlatna klauzula* ili kursa dinara u odnosu na strane valute – *valutna klauzula*. Ova zabrana propisana je iz razloga održavanja stabilnosti prisilnog kursa dinara, a iz pravnog poretka uklonjena je Zakonom o privremenim mjerama o izmjenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju,[38] tako da je postalo dozvoljeno ugovaranje novčane dinarske obaveze u visini dinarske protuvrjednosti određenog iznosa strane valute prema kursu u momentu ispunjenja obaveze.[39,40]

ZOO odredbom člana 395 regulira zaštitne klauzule, prema kojoj, ako novčana obaveza protivno posebnom saveznom zakonu glasi na plaćanje u zlatu ili

35 Načelo valorizma (lat. *valor, valoris* – vrijednost) ili antinominalizma, oslanja se na učenje Savignija o novčanim tražbinama. Sadržina novčane obaveze sastoji se u „opštoj imovinskoj moći", tj. osnovna je funkcionalna vrijednost novca, i strane su ugovarajući novčanu obavezu, imale prvenstveno u vidu tu stranu novca. Primjenom valorističke doktrine eventualna disproporcija između kupovne i nominalne vrijednosti novca, u vrijeme ispunjenja obaveze, ne bi dovela do povrede načela ekvivalentnosti i pravičnosti. Međutim, normiranje kupovne moći novca kao predmeta novčane obaveze, učinilo bi novčanu činidbu neodređenom, promjenjivom, predmetom pogađanja i sporenja, što naravno ne ide u prilog pravne sigurnosti robno-novčanog prometa. Šire o tome *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, str. 451.

36 „*Kad ugovorne strane nisu ugovorile deviznu klauzulu kao sredstvo obezbjeđenja realne vrijednosti povjerioočevog potraživanja, nema mjesta primjeni preračuna dinarskog u devizni dug.*" Vs S, broj: Prev. 275/00. – Bilten 1/200.

37 „Sl. list SFRJ", broj: 66/85.

38 „Sl. list SFRJ", broj: 85/89.

39 „*U slučaju raskida ugovora postoji obaveza vraćanja dinarske protuvrijednosti isplaćenog iznosa strane valute po kursu na dan isplate (ispunjenja obaveze iz ugovora)*". Vs H, Gž. 8/88, od 26. 4. 1988. – Psp 41– 59.

40 Također, „[...] *kad je novčana obveza u skladu sa zakonom izražena u stranoj valuti, ali ju je dopušteno ispuniti samo u domaćoj valuti, strana se valuta preračunava u domaću prema prodajnom tečaju koji vrijedi na dan ispunjenja.*" Vs BiH, Rev. 419/88. od 9. 2. 1989. – Bilten Vs BiH 3/89 –11.

nekoj stranoj valuti, njeno ispunjenje se može zahtijevati samo u domaćem novcu prema kursu koji je važio u trenutku nastanka obaveze.

Naime, nužno je ukazati na razliku između ugovaranja valutnih klauzula i ispunjenja obaveze plaćanjem u zlatu ili stranoj valuti. Ugovaranje zaštitnih klauzula je dopušteno, ali nije dopušteno, odnosno protivno je zakonu ugovaranje plaćanja novčane obaveze u zlatu ili stranom novcu.[41]

Odredba člana 395 jeste važeća odredba ZOO u Federaciji BiH, međutim, odredbom člana 36 Zakona o izmjenama i dopunama ZOO,[42] ova odredba je u Republici Srpskoj (u nastavku: RS) izmijenjena. Tako, ukoliko novčana obaveza glasi na plaćanje u nekoj stranoj valuti ili zlatu, njeno ispunjenje se može zahtijevati u domaćem novcu prema kursu koji važi u trenutku ispunjenja obaveze. Novelirana odredba člana 395 ZOO i sada je važeća u RS, a član 60 ZIDZOO normira njezinu retroaktivnu primjenu na novčane obaveze ukoliko nisu ispunjene do stupanja na snagu ovog zakona, tj. 30. 09. 1993. godine.

Kao valuta obaveze, dakle, može biti ugovorena i neka strana valuta ili čak monetarno zlato, ali u svakom slučaju valuta ispunjenja je isključivo domaća valuta.[43] To iz razloga otklanjanja negativnih efekata izazvanih promjenama unutrašnje vrijednosti novca, tako se valuta ispunjenja stavlja u zavisnost prema cijeni zlata ili strane valute, a prema kursu koji je važio u trenutku nastanka obaveze, odnosno što bi sa aspekta načela ekvivalentnosti davanja bilo logičnije, u trenutku ispunjenja obaveze.[44] [45]

Svrha zaštitnih klauzula ogleda se upravo u tome što obaveza ima novčani izraz u domaćem novcu, a ugovarači se perfektuacijom određenih klauzula štite od posljedica mijenjanja platežne moći novca, vezujući tako predmet obaveze za vrijednost zlata ili strane valute, što u sebi sadrži i određeni stupanj aleatornosti.[46] Naime, u cilju neutraliziranja promjena kupovne moći novca, kontrahenti ugovorenu vrijednost novčane činidbe vežu za zlato ili neku drugu „jaku“ ili „sidro“ valutu. Međutim, može se dogoditi da i pored ugovaranja monetarne klauzule, primjerice izborom neprikladne valute ili uslijed poremećaja na tržištu zlata, dužnik vrati

41 U smislu navedene odredbe „[...] *naš državljanin zajmoprimac strane valute, duguje zajmodavcu (stranom državljaninu) protuvrijednost u domaćem novcu po kursu na dan nastanka obaveze plaćanja*“. Vs BiH, Rev. 116/88, od 8. 12. 1988. – Bilten Vs BiH 1/89 – 45.

42 „Sl. glasnik RS“, broj: 17/93, (u daljem tekstu: ZIDZOO)

43 U cilju zaštite monetarnog suvereniteta i domaće valute, propisi monetarnog prava redovito nalažu da se sva plaćanja koja se obavljaju na državnom području, obavljaju u domaćoj novčanoj jedinici, uz istovremnu zabranu plaćanja u stranim valutama. Ugovaranje novčane obaveze u stranoj valuti ili zlatu isključuje ništavost ugovora, ali ispunjenje novčane obaveze se može zahtijevati samo u domaćem novcu. *Tako* Gorenc, V., *op. cit*., str. 56–57.

44 *„Kad je novčana obveza u skladu sa zakonom izražena u stranoj valuti, ali ju je dopušteno ispuniti samo u domaćoj valuti, strana se valuta preračunava u domaću prema prodajnom tečaju koji vrijedi na dan ispunjenja.*“ VsH, Gž. 8/88, od 26. 4. 1988. – Psp 41– 59.

45 Također, "[...] *obaveza tuženog nastala u stranoj valuti, tj. USA dolarima, pa preračunata u DEM, realizuje samo plaćanjem u važećoj BH valuti, tj. u konvertibilnim markama (KM) i to u istom broju novčanih jedinica, obzirom na jednaku vrijednost DEM i KM, jer je službeni devizni kurs za valutu BiH jedna konvertibilna marka za jednu njemačku marku*".Vs FBiH, Rev. 194/98 i Gvl. 5/98 – Bilten sp Ks S 1/1999, str. 21.

46 *Šire* Vedriš, M., Klarić, P., *Građansko pravo*, Narodne novine, VI izdanje, Zagreb, 2002., str. 384.

manju vrijednost od one koju je realno primio, odnosno povjerilac ostvari manju vrijednost tražbine od one nominalno naznačene, koja je bila predmet zaštite.[47]

Prema Prijedlogu ZOO, odredba člana 395 ZOO je izmijenjena. Na taj način načelo monetarnog nominalizma, kao *ius cogens* pravilo dovedeno je, čini se, u ekvilibri sa načelom dispozitivnosti, načelom jednake vrijednosti davanja i načelom pravičnosti. Tako, dopuštena je odredba ugovora prema kojoj se vrijednost ugovorne obaveze u domaćoj valuti izračunava na osnovu cijene zlata ili kursa domaće valute u odnosu prema stranoj valuti.[48] Odredba člana 496, stav 2 Prijedloga ZOO po svom rješenju približila se ranije usvojenom, noveliranom članu 395 ZOO u RS, prema kojoj se obaveza ispunjava plaćanjem u domaćoj valuti prema prodajnom kursu ovlaštene banke u mjestu ispunjenja obaveze koji važi tog dana.

5.2. Indeksna klauzula i klauzula klizne skale

Zaštitne klauzule dijele se prema objektu za koji vjerovnik očekuje da će mijenjati cijenu sukladno promjenama kupovne moći valute u kojoj je ugovorena novčana obaveza, tako postoje zlatne, valutne i indeksne klauzule, a ovdje treba ubrojiti i kliznu skalu.[49] Indeksna klauzula i klauzula klizne skale, kao robne klauzule predstavljaju, također, svojevrsni korektiv načela monetarnog nominalizma.

Ugovaranjem indeksne klauzule, visina novčane obaveze u domaćem novcu vezuje se za promjene cijena dobara, roba i usluga izraženih indeksom cijena utvrđenim od strane ovlaštene organizacije. Međutim, da bi ovakva odredba bila punovažna, nužna je neposredna ekonomska veza između izabranog indeksa i predmeta posla tako da nema špekulativni značaj, odnosno da je takva klauzula ugovorena radi osiguranja životnog standarda ugovorne strane.[50] Naime, određene ustanove zadužene su da primjenom određenih stručnih i naučnih metoda prate i objavljuju periodična kretanja općeg nivoa cijena, kao i prosječne cijene određenih proizvoda. Na taj način utvrđuju se, primjerice: indeksi cijena industrijskih proizvoda, poljoprivrednih proizvoda, indeksi cijena namalo i cijena naveliko, indeksi cijena određenih životnih namirnica, indeks troškova života itd., a za koji indeks će ugovarači vezati svoju novčanu prestaciju ovisi od predmeta posla.

Indeksne klauzule unose se, u pravilu, u ugovore sa sukcesivnim obavezama, odnosno sa odgođenom dospjelošću, tako, primjerice, cijena predviđena u ugovoru ne određuje ono što će dužnik platiti, jer se konačna cijena utvrđuje prilagođavanjem ugovorne svote promjenama cijena elemenata temeljem kojih je i formirana, iskazanim u odgovarajućim indeksima ovlaštenih osoba.[51]

Pored indeksne klauzule ZOO poznaje i klauzulu klizne skale, kao posebnu vrstu indeksiranja cijena i valorizacije duga. Tako, u ugovorima u kojima se jedna strana obavezuje da izradi i isporuči određene predmete dozvoljeno je ugovoriti da će cijena zavisiti od cijena materijala i od rada, kao i drugih elemenata koji utječu

47 *Cf.* Raffaelli, B., *Ispunjenje novčane obaveze*, Financije i porezi, 6/2005, str. 125.
48 *V*. član 445, stav 1 Prijedloga ZOO.
49 Gorenc, V., *op. cit.*, str. 59.
50 *V*. član 396 ZOO.
51 Raffaelli, B., *nav. djelo*, str. 125.

na visinu troškova proizvodnje, u određeno vrijeme na određenom tržištu.[52] Po klauzuli klizne skale konačna cijena duga zavisi od promjena cijena predmeta rada, radne snage, sredstava za rad, općih troškova i to upravo proporcionalno.[53] Klauzula klizne skale javlja se u dva oblika, i to: opisni oblik i oblik sa matematičkom formulom, tzv. ženevska formula.[54,55]

Naime, odedbe člana 396 i 397 su i dalje važeće odredbe ZOO u Federaciji BiH, međutim, odredbom člana 37 ZIDZOO navedeni članovi su brisani iz teksta ZOO u RS. Također, u Prijedlogu ZOO izostavljene su odredbe kojima se normira indeksna klauzula i klauzula klizne skale, tako da stranke vrijednost novčane činidbe mogu vezivati jedino za zlato ili stranu valutu, ali ne i za indeks cijena.

5.3. Ispunjenje novčane obaveze

Kod novčanih obaveza postoji odstupanje od općeg pravila kada se radi o ispunjenju obaveze prije dospjelosti, što je regulirano odredbom člana 398. ZOO. Dužnik može novčanu obavezu ispuniti prije roka, a ništava je odredba ugovora kojom se on odriče tog prava.[56,57]

U slučaju ispunjenja novčane obaveze prije roka, dužnik ima pravo da od iznosa duga odbije iznos kamate za vrijeme od dana isplate do dospjelosti obaveze, samo ako je na to ovlašten ugovorom ili to proizilazi iz običaja. Takav je i stav suda, „*dužnik koji plati vjerovniku predujam (avans) prema ugovoru o prodaji robe nema pravo na kamate na plaćeni predujam (avans) ako kamate nisu ugovorene, nema pravo ni odbiti kamate od iznosa predujma (avansa) po čl. 398. st. 3. ZOO, jer se plaćanje predujma (avansa) u skladu s ugovorom ne smatra plaćanjem prije roka*“.[58] Načelo monetarnog nominalizma primjenjuje se bez izuzetka neovisno o instrumentu plaćanja, tj. da li se obaveza ispunjava gotovinski – predajom novčanih jedinica ili bezgotovinski, žiralno.

52 *V*. član 397 ZOO

53 Ugovaranje klauzule klizne skale posebno dolazi do izražaja kod ugovora o građenju, gdje je predviđena mogućnost izmjene cijene s obzirom na promjene cijena elemenata na osnovu kojih je određena cijena radova (član 636 ZOO), ili kod ugovora o zajmu, gdje je zajmoprimac ovlašten vratiti pozajmljene stvari ili iznos novca koji odgovara vrijednosti tih stvari u vrijeme i u mjestu određenih ugovorom (član 563 ZOO) i sl.

54 *Šire* Blagojević, B., Krulj, V., *Komentar Zakona o obligacionim odnosima,* Savremena administracija, Beograd, 1980., str. 885.

55 „*Nakon dolaska u docnju sa izvođenjem radova, izvođač nema pravo na povećanje cijene, odnosno primjenu klizne skale po članu 397. u vezi sa čl. 636. i 637. ZOO. Primjena klizne skale nakon isteka ugovorenog roka bila bi moguća samo ako izvođač dokaže da je došao u docnju sa završetkom radova zbog neizvršenja obaveza i propusta naručioca*.“ Vs S, broj Prev. 123/97. – Bilten 4/1997.

56 Razlozi za postojanje ove odredbe nisu sasvim jasni, jer ništavost, kao najteža građansko--pravna sankcija se propisuje onda kad postoji ozbiljan javni interes za ograničavanje slobode ugovornih strana, a takav pravni interes se ovdje ne vidi. *Tako* Gorenc, V., *op. cit*., str. 61.

57 „*Kupac stana sa otplatom cijene na rate ima pravo da prije roka bez izmjene ugovora ostatak cijene isplati odjednom i to u valorizovanom iznosu na način i po kriterijumima koji važe na dan isplate, u skladu sa zakonom i ugovorom. Zavisno od utvrđenja da li je kupac isplatio revalorizovanu cijenu stana na način i po kriterijumima koji važe na dan isplate u skladu sa zakonom i ugovorom sud odlučuje i o osnovanosti tužbenog zahtjeva za brisanje hipoteke sa stana*.“ Vs RCG, Rev. 190/98, od 12. 2. 1999. – Bilten Vs RCG 1999. - 25.

58 Ps H, Pž. 534/89, od 19. 12. 1989. – Psp 45–150).

6. SPECIFIČNOST BOSANSKOHERCEGOVAČKOG MONETARNOG SISTEMA

Glavno obilježje bosanskohercegovačkog monetarnog sistema je odsustvo monetarne suverenosti u rukama državne vlasti. Naime, jedna od karakteristika zemalja u tranziciji, pa tako i naše, je nestabilnost i oscilacije u kupovnoj moći valute, što se na neki način nadomješta istovremenim puštanjem u opticaj domaće, nacionalne valute i neke stabilne, svjetske valute. O nestabilnosti domaćeg monetarnog sistema govori i činjenica da je u periodu od 1992. do 1995. godine u nekoliko navrata vršena njegova reforma. Tako, jedna novčana jedinica bivala je demonetizirana, a na njezino mjesto dolazila je nova, promijenjenog naziva i pariteta. Mijenjanje imena novčane jedinice znak je mijenjanja novčanog sistema uslijed čega se javlja nužnost uspostave tzv. *rekurentne veze* između vrijednosti stare i nove novčane jedinice. To znači da se dugovi izraženi u ranijoj valuti *ipso lege* preračunavaju i izražavaju u novoj valuti – *revalorizacija iznosa*, pri tome se mora voditi računa o nominalnoj vrijednosti duga.[59]

Alternativa domaćoj valuti jeste valuta zemalja članica Evropske unije (€), što je regulirano posebnim međunarodnim monetarnim aranžmanom, pod nazivom *currency board*. Daytonskim sporazumom, odnosno njegovim Aneksom IV, postignut je dogovor o uspostavi monetarnog sistema utemeljenog na Valutnom vijeću. Tako, odredbom člana 7, stav 2 Aneksa IV, regulirano je da se „*prvi Upravni odbor Centralne banke sastoji od Guvernera kojeg imenuje Međunarodni monetarni fond, nakon konsultacija sa Predsjedništvom, i tri člana koje imenuje Predsjedništvo* [...]"

Pravni okvir monetarnog sistema predstavlja ZCB BiH, a odredbom člana 1 propisao je da se na čelu CB nalazi Upravno vijeće, te da CB ne može davati kredite kreiranjem novca. Ovaj model novčanog sistema znači da i dalje postoji središnja banka, odnosno CB BiH i nacionalna valuta, ali monetarna vlast pripada isključivo Valutnom vijeću. CB BiH, za razliku od drugih emisionih banaka, nema ovlaštenje za emisiju novca, nego Valutno vijeće izdaje konvertibilnu domaću valutu,[60] vezanu prema fiksnom tečaju za rezervnu „sidro" valutu (€) u omjeru 1: 0,511292.[61] Na ovaj način osigurava se stabilnost i sigurnost domaće valute,[62] koja ima stopostotno pokriće u stranoj valuti, te je potpuno konvertibilna za istu.

---

59 Tako, primjerice, Zakonom o novcu („Sl. list RBiH", broj: 8/92 i 13/94), YU dinar, na području današnje Federacije BiH, zamijenjen je BH dinarom, po ključu 10 YU dinara za 1 BH dinar, zatim je BH dinar pretrpio još jednu monetarnu reformu, da bi na kraju 1996. godine ZCB BiH uvedena jedinstvena valuta za cijelo područje BiH. Isto tako na području RS, Zakonom o izdavanju i uvođenju novca Srpske Republike Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Srpskog naroda u BiH", broj: 10/92) izvršena je denominacija YU dinara u omjeru 10:1, nakon čega su uslijedile i denominacije 1993. i 1994. godine.

60 *V.* član 39 ZCB BiH.

61 Prema članu 32 ZCB BiH službeni devizni kurs za valutu BiH je jedna konvertibilna marka za 0,511292 eura, odnosno jedan euro za 1,955830 konvertibilnih maraka, ranije konvertibilna marka je bila vezana za njemačku marku u omjeru 1:1.

62 Odredbom član 2 ZCB BiH propisan je osnovni cilj CB BiH, a to je postizanje i održavanje stabilnosti domaće valute, tako što izdaje domaću valutu prema aranžmanu poznatom pod nazivom *currrency bord*.

S obzirom na specifičnost našeg monetarnog sistema, opravdano se postavlja pitanje jesu li uopće moguće oscilacije u kupovnoj moći KM.

Vezanost KM za jedinstvenu evropsku valutu, znači da se unutrašnja, tj. realna vrijednost valute ne formira na osnovu ekonomskih prilika u državi, što bi zasigurno impliciralo nisku kupovnu moć novca, njegovu obezvrijeđenost, te visoku stopu inflacije. U svrhu izbjegavanja navedenog KM je vezana za €, iz čega proizlazli da neposredne promjene kupovne snage KM nisu moguće, ali vezanošću za €, i naša valuta je posredno podložna fluktuacijama, jer pad ili rast vrijednosti € reflektira se i na vrijednost KM.

Zaštita ugovarača od promjena kupovne snage novca ugovaranjem zaštitnih klauzula, najbolje se uočava kod ugovora o zajmu, te ugovora o kreditu, gdje je novac ne samo sredstvo ispunjenja nego i predmet pravnog posla. Zajmodavac, odnosno banka interpoliranjem valutne klauzule štiti povjerilački položaj,[63] tako što vrijednost novčane obaveze izražene u domaćoj valuti vezuje za vrijednost strane valute, najčešće eura, a rjeđe švicarskog franka ili američkog dolara.[64] Iako je naša valuta zaštićena od deprecijacije, ipak inflatorni procesi, svojstveni svim ekonomijama svijeta, pa i nama, dovode do porasta općeg nivoa cijena, zbog čega povjerioci ugovaranjem valutnih klauzula, nastoje kupovnu moć novca, u momentu zaključenja i u momentu ispunjenja ugovora, zadržati istovjetnom. Ugovaranjem valutne klauzule, rizik promjene deviznog kursa povjerilac prebacuje na dužnika što, pak, ima za posljedicu povećanje rate kredita, a to, naravno, dužnika dovodi u nepovoljniji položaj.

63 Valutne klauzule u svojoj biti izraz su nepovjerenja u domaću valutu.

64 Razlog za ovo je činjenica da većina banaka koje posluju na našem tržištu, posredstvom banaka-kćeri, dolazi upravo sa evropskog financijskog tržišta.

ZAKLJUČAK

Analizom bosanskohercegovačkih propisa i stavova sudske prakse, kao i tumačenja koja se mogu naći u stručnim radovima, dolazimo do zaključka da postoji jedinstven pristup kada se radi o ispunjenju novčanih obligacija, a koji se manifestira kroz načelo monetarnog nominalizma. Sigurnost pravnog prometa zahtijeva određenost, odnosno odredivost predmeta obaveze u momentu nastanka i momentu ispunjenja, iz tog razloga načelo monetarnog valorizma, iako u harmoniji sa principom ekvivalentnosti prestacija i pravičnosti, ipak ostaje na nivou dispozitivnog pravnog pravila.

Ugovorne strane mehanizmom zlatne i valutne klauzule štite vrijednost novčane prestacije od promjena vrijednosti novca. Međutim, uzimajući u obzir opću monetarnu nestabilnost i stalni pad vrijednosti novca, te period recesije koji je trenutno pogodio sve države svijeta, opravdano nam se čini pitanje, postoji li danas uopće valuta koja je toliko „jaka i stabilna" da može obavljati ulogu valute valorimetra.

Tako, može se dogoditi da, iako je ugovorena zaštitna klauzula, novčana prestacija bude obezvrijeđena, zbog, primjerice, neočekivanog pada vrijednosti valute valorimetra (najbolji primjer za navedeno je značajan pad vrijednost američkog dolara, koji je, pak, bio stožerna valuta svjetskog monetarnog sistema). Ispunjenje novčanih obligacija i pored ugovorene zaštitne klauzule prati određeni stupanj aleatornosti, na kojeg bi ugovorne strane trebale računati u momentu zaključenja ugovora. Međutim, iako zaštitne klauzule ne pružaju apsolutnu sigurnost ugovornim stranama, ipak ugovorena indeksacija, odnosno usklađivanje vrijednosti novčane tražbine postojećim monetarnim prilikama, unosi relativan stupanj sigurnosti u novčano-pravni promet.

Mr. sc. Maša Alijević

E. Islamović, Dž. Juzbašić i Dž. Drino

J. Vrbošić i K. Trnka

Mr sc. Mirela Čokić, viši ass.
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

USTAVNO-PRAVNI OKVIR PRIVREDNOG RAZVOJA SR BiH U SFRJ OD 1946. DO 1991. GODINE

„Putujući kroz Jugoslaviju neposredno pre
njenog raspada...(pitao sam) utecajne ljude isto:
‚Koji je najozbiljniji problem
sa kojim se Jugoslavija danas suočava(?)...
Svi (osim ljudi sa Kosova) su mi,
uglavnom bez razmišljanja,
odgovarali – "ekonomija."

Džon B. Alkok, Univerzitet u Bardfordu[1]

Sažetak

Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (dalje: SRBiH) u privredno-pravnom smislu od 1946. do 1991. godine je prešla značajan put. Privredni razvoj države je ukazivao na zavisnost od ustavnih okvira koji su važili u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (dalje: SFRJ). Značajnije promjene koje su pratile društveni i ekonomski razvoj cijele države, pa i SRBiH, posebno su normirane u pojedinim odredbama – odjeljcima Ustava, i to počev od onoga prvog poslijeratnog 1946., potom iz 1953., te Ustava iz 1963., i 1974. godine. Svaki od navedenih ustava/ustavnih okvira je neposredno uticao na društveno-ekonomske odnose i privredni razvoj cijele države (SFRJ), a time i na razvoj SRBiH. Ustavi koji su navedeni po hronološkom redu su međusobno bili diferentni i normirali su neke specifičnosti koje se mogu vezivati samo za taj društveni sistem, kao što su: podruštvljavanje sredstava za proizvodnju, planska privreda – ekonomija, privredno planiranje, nacionalizacija, sistem samoupravljanja i sl. Svaka od navedenih specifičnosti društvenog sistema koja je u vezi sa privrednim razvojem bit će posebno obrađena kroz odgovarajući ustavni okvir u ovome radu.

Ključne riječi: *SFRJ, SRBiH, privredni razvoj, ustavni okvir*

UVOD

SRBiH, kao jedna od šest republika SFRJ u periodu od 1946.–1991. godine, nailazila je na različite privredne prilike. Privredne prilike u državi su, prije svega, zavisile i od ustavnog uređenja koje je u velikoj mjeri uticalo na položaj i privredni prosperitet SRBiH. Uzevši u obzir te činjenice, tačnije vrijeme, položaj

1 **Gibs, D.,** ***Humanitarno razaranje Jugoslavije***, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 2010.

kao i ustavni okvir unutar kojeg se razvijala i izgrađivala država SRBiH (sve do disolucije SFRJ), u pogledu privrednog i industrijskog razvoja bila je osrednje privredno razvijena republika SFRJ. Iako treća po veličini (teritorijalno), nakon SR Srbije i SR Hrvatske jedino je u pogledu privrednog razvoja bila ispred SR Makedonije.

1. USTAVNO-PRAVNI OKVIR PRIVREDNOG RAZVOJA SRBIH U SFRJ 1946. GODINE

Društveno-ekonomski položaj SRBiH je najvećim dijelom bio pod uticajem važećih ustavnih okvira koji su se primjenjivali na području cijele države. Naime, tako je prvi poslijeratni Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (dalje: FNRJ) iz 1946. godine posebno tretirao društveno-ekonomsko uređenje države, koje se svodilo na utvrđivanje osnovnog oblika svojine (društveno-državno vlasništvo), privredno planiranje i plansku privredu kao i na postavljanje osnova za proces nacionalizacije. Privredno planiranje i planska privreda u FNRJ se posebno tretirala u ustavnoj odredbi člana 15 Ustava FNRJ iz 1946, koji propisuje: „U cilju zaštite životnih interesa naroda, podizanja narodnog blagostanja i pravilnog iskorišćavanja svih privrednih mogućnosti i snaga, država daje pravac privrednom životu i razvitku putem opšteg privrednog plana, oslanjajući se na državni i zadružni privredni sektor, a ostvarujući opštu kontrolu nad privatnim sektorom privrede.“ S druge strane država je dužna da obezbijedi saradnju između radnika, namještenika, te drugih organizacija radnog naroda u cilju ostvarenja opšteg privrednog plana i privredne kontrole. Osim toga, sva spoljna trgovina je bila pod direktnom nadzorom, odnosno kontrolom države.

U Ustavu FNRJ iz 1946. se, također, imamo postavljanje odgovarajućih osnova za proces nacionalizacije privrednih društava (u to doba preduzeća), a što je normirano u članu 18, stav 6. Naime, utvrđena je nacionalizacija pojedinih privrednih grana kao i privrednih društava pod istim uslovima kao i privatna svojina, po važećem zakonu o nacionalizaciji, a sve to u cilju zadovoljenja opšte-društvenog interesa.[2] U pogledu svojinskih odnosa, nije postojala zabrana privatnog vlasništva i privatne preduzimljivosti, naprotiv, to pravo im je bilo zajamčeno Ustavom, ali je jednim dijelom bilo i ograničeno. Osim toga, ograničen je bio i vlasnik zemljišta (zemljoposjednik – koji se nije bavio zemljoradnjom), jer se u sklopu ustavnih odredbi postavljalo ograničenje raspolaganja zemljištem u privatnom vlasništvu/“rukama“.[3] Tačnije, sve nekretnine, odnosno zemlja koja je bila u privatnom vlasništvu, lica ili ustanove je predstavljala ograničeno vlasništvo, jer je zakon[4] utvrdio ko može, koliko i po kojem osnovu imati zemljište i obrađivati ga. Dakle, zakonski okvir je u to doba određivao maksimum zemljišta koje može, kome i koliko pripasti, i to bilo licu ili ustanovi koja nije zemljoradnik.[5] Ali to ne znači da je siromašni i

2 **Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine**, čl. 18, st. 6,: „Pod istim uslovima mogu se zakonom nacionalizovati pojedine privredne grane ili preduzeća ako to traži opšti interes.“ www.sr.wikisource.org, preuzeto /11. 12. 2010./.

3 **Ustav FNRJ (1946.)**, čl. 19, st. 3 www.sr.wikisource.org, preuzeto /11. 12. 2010./.

4 ***Ibid.***, st. 4.

5 ***Ibid***., st. 2.

srednji seljak koji se bavio zemljoradnjom ostao nezaštićen, naprotiv, Ustav FNRJ iz 1946. godine propisuje da zemlja pripada onome ko je obrađuje i da upravo oni predstavljaju određenu „klasu" ljudi koju država posebno štiti, uz davanje posebnih poreskih olakšica i jeftinijih kredita.[6] Na ovaj način siromašni seljaci bivaju animirani politikom koju država kroji uz prevashodni interes zaštite navedenih.

Također su propisane privredne mjere i mjere ekonomske politike u državi, koje su predstavljale osnov za zaštitu privrede u FNRJ. Naime, cilj je bio da se zaštiti radni narod te da ih se organizuje i udruži što je moguće više, kako se ne bi dozvolila privredna eksploatacija zemlje.[7] U smislu radno-pravnog odnosa, posebno su prema ustavnim odredbama zaštićena prava radnika i obezbijeđena je njihova socijalna sigurnost. Tako je, prema ustavnoj odredbi člana 20, stav 2 (Ustav FNRJ iz 1946. godine) normirano da država štiti sva lica koja se nalaze u najamnom radnom odnosu uz naročito obezbjeđenje prava na udruživanje, ograničeno radno vrijeme, pravo na plaćeni godišnji odmor, kontrolu radnih uslova, te vođenje brige o mjestu stanovanja i socijalnim prilikama. Međutim, u kontekstu iste odredbe, tj. člana 20, Ustava FNRJ iz 1946. godine, konstantno se potencira na udruživanju radnog naroda, a što implicira na slogu, ujedinjavanje i organizovanje radnika (društva). Ovo pravilo je normirano u Ustavu i to ne bez razloga, jer su ljudi u to doba smatrali da jedino rad može udružiti sve ljude i da se jedino na taj način država može zaštititi kako u privrednom smislu, tako i od neprijatelja.

U kontekstu radno-pravnog statusa zaposlenika, ustavne odredbe posebno tretiraju kategoriju maloljetnih lica, te se propisuje da oni uživaju posebnu pravnu zaštitu od strane države.[8] Ovakav odnos države, te mjere koje ona propisuje i provodi obezbjeđuju visok stepen sigurnosti i zaštite maloljetnih osoba koje se nalaze u radnom odnosu.

2. USTAVNO-PRAVNI OKVIR PRIVREDNOG RAZVOJA SRBIH U SFRJ 1953. GODINE

Nakon ustavnih odredbi iz 1946. godine koje su tretirale privredni sistem na navedeni način, već se sa novim Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953. godine (dalje: Ustav iz 1953.) proglašava društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju. Ovo je predstavljalo novi oblik podruštvljenja sredstava i novi osnov za društveno i političko uređenje države. Ustavni zakon iz 1953. godine se po prvi put bavi osnovnom, odnosno elementarnom obradom samoupravljanja u privredi, kao izrazom društvene svojine i novih odnosa u proizvodnji. To je posebno normirano i izraženo kroz odredbe Ustava iz 1953. godine, koje ćemo posebno u ovom radu obraditi.

Pored toga što je država kao FNRJ imala pravo i obavezu da štiti teritorijalni integritet i suverenite države, posebno se ističe da je bila dužna da obezbijedi ekonomski prostor kao jedinstven privredni sistem unutar kojeg će se odvijati plan-

6 ***Ibid***., st. 5.
7 ***Ibid***., čl. 20, st. 1.
8 ***Ibid.***, st. 3.

ski razvitak narodne privrede kao cjeline. Ovakva odredba ukazuje na postojanje i značaj planske privrede/ekonomije koja je u to doba predstavljala jedan od osnova za privređivanje u zemlji. Istaknut je i sistem samouprave proizvođača u privredi kao i radnog naroda u opštini, srezu, u ustanovama i sl., čime se još više ističe značaj radnog naroda, zajednice, organizacije i samoupravljanja.[9]

Iako je FNRJ bila država koja se sastojala iz nekoliko, tačnije šest narodnih republika, činila je jedinstveno državno, privredno i carinsko područje.[10] Jedinstveno privredno i carinsko područje je mnogo značilo za privredni prosperitet u državi, tačnije, sve narodne republike su radile za dobrobit jedne države i jednog cjelovitog teritorija. Centralizacija je ujedno predstavljala dobrobit za narodne republike, među kojima se posebno ističe NR Srbija. Za razliku od navedene republike, NR-BiH iz koje se/u kojoj se najvišim dijelom vršila eksploatacije rude i rudnih bogatstava je predstavljala tek osrednje privredno razvijeno područje u FNRJ. No, ipak tješi činjenica da se odredbom člana 17 Ustava iz 1953. godine normiralo da država saveznim društvenim planom obezbjeđuje privredni razvoj države FNRJ kao cjeline i određuje osnovu raspodjele nacionalnog dohotka. Naime, za Federaciju se nije smjelo izdvajati više finasijskih sredstava nego što je to zakon dozvoljavao i to samo za normalan privredni razvoj države, nužne poslove koji pripadaju Federaciji i pomoć nedovoljno razvijenim područjima.

U kontekstu rada republičkih organa vlasti, jedan od najviših organa narodne republike kao i predstavnik narodnog suvereniteta bila je republička narodna skupština,[11] koja se sastojala iz dva doma, republičkog vijeća i vijeća proizvođača.[12] Za nas u privredno-pravnom smislu najzanimljivije je vijeće proizvođača koje su činili poslanici. Navedene poslanike birali su oni koji su zaposleni u različitim privrednim granama, i to u proizvodnji, transportu i trgovini, srazmjerno učešću u privrednoj oblasti u ukupnom društvenom proizvodu narodne republike.[13] Obzirom da se republička narodna skupština sastojala iz dva doma, pri promjeni i usklađivanju ustava kao najvišeg pravnog akta u državi, zatim prilikom utvrđivanja republičkog društvenog plana, te budžeta, i republičko vijeće i vijeće proizvođača su učestvovali ravnopravno u donošenju tako značajnih odluka. Ravnopravno učestvovanje u odlučivanju oba doma republičke narodne skupštine se primjenjivalo i kada su se donosili, te mijenjali zakoni i drugi pravni akti iz oblasti privrede, rada i socijalnog osiguranja.[14]

9 Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953., (dalje: **Ustav iz 1953.**), čl. 9.

10 ***Ibid***., čl. 10.

11 ***Ibid***., čl. 100.

12 ***Ibid***., čl. 104.

13 ***Ibid.,*** čl. 104, st. 3.

14 ***Ibid***., čl. 105, st. 1.

3. USTAVNO-PRAVNI OKVIR PRIVREDNOG RAZVOJA SRBIH U SFRJ 1963. GODINE

Poslije Ustava 1953. godine uvodi se novi sistem, sistem samoupravljanja. Ustav SFRJ iz 1963. godine je posvetio posebnu pažnju kao nijedan do tada problemima društveno-ekonomskog uređenja države. Dakle, društveno-ekonomskom uređenju se pridaje poseban značaj, čak, štaviše, Ustav ih postavlja kao osnovne odredbe, a čemu posebno doprinose i kasniji amandmani od XX–XXVII 1971. godine. Društveno-ekonomsko uređenje Republike BiH, kao i cijelog područja države SFRJ svoj odraz nalazi u odredbama Ustava iz 1963. gdje je na samom početku u članu 1 propisano da je država SFRJ, „...država ravnopravnih naroda i socijalistička demokratska zajednica zasnovana na vlasti radnog naroda i samoupravljanju". Sa tim u vezi privredno, odnosno ekonomsko uređenje države (a u tom smislu i SRBiH), normirano je u članu 9 navedenog ustava, gdje se garantuje pravo radnim ljudima da odlučuju i usmjeravaju privredni razvoj države, te da brinu o raspodjeli društvenog proizvoda kao i drugim problemima, te pitanjima koja su od društvenog interesa. Iz navedenog se može zaključiti da je radni narod predstavljao pokretačku snagu privrednog razvoja i osnovnu vlast u sistemu samoupravljanja.

Samoupravljanje je odredilo i pravo radnih ljudi da osim usmjeravanja privrednog razvoja države imaju ingerencije raspodjele društvenog proizvoda, kao i o drugim pitanjima koja predstavljaju zajednički društveni interes.[15] U pogledu privrednih djelatnosti, bilo da je riječ o republici ili autonomnoj pokrajini, Ustav SFRJ 1963. garantuje radnim ljudima pravo na naplatu dijela ostvarene vrijednosti proizvoda srazmjerno njihovom radu u organizaciji, kao i zavisnosti od poslovnog uspjeha radne organizacije. Kada su neprivredne djelatnosti u pitanju, pravo radnih ljudi na naplatu je zavisilo od srazmjernog rezultata rada uz zadovoljenje društvenih potreba.[16]

U cilju obezbjeđenja što boljih uslova za privredni i društveni razvoj, te ostvarenja jedinstvenog privrednog sistema, donosili su se posebni društveni planovi, koji su bili različiti od jedne do druge društveno-političke zajednice. Svaka od društveno-političkih zajednica imala je svojstvo posebnog pravnog lica,[17] i donosila je za sebe posebne propise i druge opšte akte, te imala obavezu da obrazuje društvene fondove i rezerve, kao i da preuzima različite ekonomske i društvene mjere u cilju privrednog razvoja.[18]

S obzirom da je SRBiH, bila privredno nedovoljno razvijena republika SFRJ, ustavne odredbe iz 1963. godine su propisivale pravo takvih republika na pomoć od strane države. Cilj je bio da se takvim republikama kao i nedovoljno razvijenim društvenim zajednicama obezbijedi ne samo pravo na privredni razvoj (što je prioritetno-primarno), nego i odgovarajuće osnove za ostvarivanje društvene djelatnosti.

---

15 **Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1963.,** čl. 9, st. 8 www. www.sr.wikisource.org, preuzeto /11. 12. 2010./.

16 ***Ibid***., čl. 11, st. 3.

17 ***Ibid***., čl. 26, st. 3.

18 ***Ibid***., čl. 26, st. 2.

Promet roba i usluga na teritoriju SFRJ se odvijao slobodno i nesmetano, a što je na određeni način socijalističke republike međusobno udruživalo. Sloboda prometa roba i usluga na teritoriju SFRJ jedino se mogla ograničiti novim odredbama saveznog zakona. S tim u vezi, nazire se, da je teritorij Jugoslavije predstavljao jedinstveno privredno i carinsko područje, a što je vrlo bitno za privredni prosperitet države u cjelini.[19]

U Ustavu iz 1963., jedna od najznačajnijih odredbi, a koja se odnosi na privredni razvoj države SFRJ je zasigurno član 121. Iz ove odredbe SFRJ je crpila sve ingerencije u pogledu usmjeravanja i utvrđivanja strategije razvoja privrede u državi. Tako je SFRJ imala pravo da:

- utvrdi opšti pravac privrednog razvoja u državi,
- utvrdi osnovne odnose u raspodjeli društvenog proizvoda,
- uskladi razvoj privrede kao i odnose između privrednih grana,
- utvrđuje pravac i uslove ekonomske razmjene sa inostranstvom,
- ujednačava opšte uslove rada i sticanja dohotka radi ostvarivanja načela raspodjele prema radu, i
- stvara što povoljnije opšte uslove za ostvarivanje zajedničkih interesa radnih ljudi, djelatnosti radnih organizacija i funkcija društveno-političkih zajednica u oblasti društveno-ekonomskih odnosa.[20]

SFRJ je koristila finansijska sredstva kako bi izvršila određene zadatke i poslove finansijske naravi, a koji su utvrđeni Ustavom i zakonima. U osnovi većina finansijskih sredstava u državi, a što se odražavalo i na republike, pa i SRBiH, su se izdvajala za vojsku (narodnu odbranu), potom za privredni razvoj SFRJ, usklađivanje odnosa između pojedinih privrednih grana, obezbjeđivanje stabilnosti privrede, snabdjevenost tržišta, proširivanje razmjene sa inostranstvom, ulaganje u privredno nedovoljno razvijena područja – republike i krajeve i za investicije koje su određene međunarodnim ugovorima.[21]

Na koncu, kada je riječ o sudskom sistemu prema ustavnim odredbama iz 1963., utvrđeno je postojanje posebnih privrednih sudova koji su vodili privredne sporove, te sve druge pravne stvari od interesa i u vezi sa privredom.[22] Danas u Federaciji BiH (dalje: FBiH) još uvijek imamo redovne sudove (općinski, kantonalni itd.) koji u svojoj organizaciji imaju samo privredna odjeljenja koja se bave privrednim sporovima i svim drugim stvarima koje su vezane za privredu. U tom smislu, postoje tendencije da se osnuju posebni privredni sudovi i u FBiH, koji bi se bavili isključivo pitanjima iz privrede, a što je već učinjeno u Republici Srpskoj sa početkom 2010. godine. Ovo je pokazatelj da je raniji ustavni okvir predstavljao dobar osnov preraspodjele rješavanja raznovrsnih sporova po posebnim sudovima (Privredni sud i Vojni sud[23]).

19 ***Ibid***., čl. 28.
20 ***Ibid***., čl. 121.
21 ***Ibid***., čl. 122.
22 ***Ibid***., čl. 132, st. 4.
23 **V. šire** – ***Ibid***., st. 5.

4. USTAVNO-PRAVNI OKVIR PRIVREDNOG RAZVOJA SRBIH U SFRJ 1974. GODINE

Nakon ustavnog okvira 1963. godine koji je dijelom diktirao pravac privrednog prosperiteta SFRJ, a time i SRBiH, 1974. godine stupa na snagu novi Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje: Ustav SFRJ 1974.), koji na mnogo drugačiji način reguliše društveno-ekonomske odnose u državi. Naime, amandmani od XX–XXVII su na jedan poseban način obuhvaćeni i razrađeni u tom ustavu.[24]

Osim toga, Ustav SFRJ iz 1974. godine je sadržavao i niz novina, pa se u tom smislu moglo zapaziti da je skoro pa petina njegovog osnovnog teksta predstavljala novi način društveno-ekonomskog i privrednog uređenja zemlje. Novine su se odnosile na poseban način i širinu uređenja društveno-ekonomskih i privrednih odnosa u državi i njihovoj težnji da se ovakvi i slični problemi, odnosi i pitanja sistematiziraju kao jedan jedinstven sistem drušveno-ekonomskih odnosa i funkcije socijalističkog društva u SFRJ.

U odredbi člana 49 Ustava SFRJ iz 1974. godine reguliše se poslovanje i rad organizacija udruženog rada koje se bave isključivo privrednom djelatnošću. Organizacije udruženog rada i njihova poslovna udruženja su se udruživala u privredne komore[25] kako bi se postigao što bolji privredni napredak u zemlji, zaštita organizacija, unaprijedio opšti i društveni interes u društvu, dogovorila izrada planova i programa rada, razvoja, uređenja društveno-ekonomskih odnosa u samoupravljanju, s ciljem iniciranja inicijative za izradu zakona, izbora mjera ekonomske politike i drugih pitanja od značaja za društvo i njegov napredak uopšte. Organizacije se mogu udruživati u udruženja za pojedine djelatnosti, odnosno oblasti rada.[26] U smislu iskorištavanja finansijskih sredstava, društveno-političke organizacije kao i druge organizacije čije je postojanje utvrđeno u normativima, imaju pravo korištenja tih sredstava isključivo za svoje potrebe, a sve to opet u svrhu privrednog razvoja. Organizacije čiji je rad uređen normativom mogu se baviti privrednom ili nekom drugom djelatnošću, što prevashodno zavisi od cilja koji se želi postići.[27]

Najviši organ vlasti u društveno-političkoj organizaciji bila je skupšina koja je rukovodila mnogim sferama poslovne djelatnosti. Na taj način je skupština usmjeravala privredni razvoj države uopšte. Ingerencije su bile veoma velike i ticale su se rješavanja pitanja i problema iz oblasti privrede, politike, socijalnog stanja, te kulturnog života i društvenog razvoja države. S obzirom da je skupština imala mogućnost da utiče na privredni razvoj u zemlji,ovdje posebno treba istaći njenu

24 **V. šire** – **Đorđević, J.,** ***Ustavno pravo*** (novo dopunjeno izdanje), „Savremena administracija, 1986., str. 202–206.

25 „Komore su udruženja organizacija udruženog rada, i njihovih poslovnih zajednica koje, kao samoupravne organizacije i zajednice rade na unapređenju privredne delatnosti organizacija koje su u nju učlanjene. Komore se mogu osnivati i za unapređenje delatnosti u pojedinim oblastima privrede ili unapređenje razmene sa pojedinim zemljama.“ **V. šire**. – **Enciklopedia imovinskog prava i prava udruženog rada I – III – (tom drugi)**, Službeni list SFRJ, Beograd, 1978., str. 645–649.

26 **Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974 godine** (dalje: Ustav SFRJ iz 1974), čl. 50.

27 **V. šire.,** čl. 60.

ulogu pri donošenju budžeta, društvenog plana koji je predstavljao osnov za razvoj privrede, te davanja inicijative i učestvovanja u zaključivanju društvenih dogovora. Tu su još mnoge druge ingerencije koje su joj u to doba pripadale kao najvišem državnom organu vlasti u društveno-političkoj organizaciji.[28]

Osim organa vlasti u državi kakva je bila SFRJ, prema ustavnim okvirima iz 1974. godine, narodi i narodnosti, radni ljudi i građani su imali puno pravo usmjeravanja, te usklađivanja zajedničkog privrednog i društvenog razvoja zemlje. To pravo im je bilo zagarntovano Ustavom SFRJ iz 1974. godine, a što se jasno vidi iz odredbe člana 244.[29]

Kako bi se doprinijelo opštedruštvenom razvoju SFRJ, predviđeno je i osnivanje posebnog fonda federacije za finansiranje/kreditiranje potreba nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina. Postojanje posebnih fondova SFRJ za kreditiranje, te njihov način poslovanja i finasiranje nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina utvrđivalo se saveznim zakonom. Prema ustavnom okviru iz 1974. godine, bilo je moguće obezbijediti i brži razvoj nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina uz propisivanje obaveznih zajmova koje je država davala privredno najugroženijim područjima u državi. Republika ili autonomna pokrajina koja se nije mogla finansirati od vlastitih sredstava, imala je obezbijeđena sredstva od strane federacije, i to samo pod uslovima koje je propisivao savezni zakon.[30] Time je uloga federacije još više istaknuta, a zavisnost pojedinih republika među kojima je bila i SRBiH izražena.

Novčani i kreditni sistem države je bio jedinstven.[31] To potvrđuje i sljedeća činjenica, s obzirom da je Narodna banka Jugoslavije, republika i autonomnih pokrajina poslovala unutar jedinstvenog monetarnog sistema, provodeći zajedničku emisionu politiku koju je utvrđivao najviši organ vlasti u društveno-političkoj organizaciji, Skupština SFRJ.[32]

Evidentan je značaj društveno-ekonomskih odnosa u Ustavu SFRJ i SRBiH, s obzirom da je normiran od uvodnih odjeljaka (Osnovna načela Ustava), pa sve do kraja. Naročitu pažnju treba posvetiti odredbama koje tretiraju odnose u federaciji, između republika i autonomnih pokrajina, prava i dužnosti čovjeka, građanina i položaja radnih ljudi (organizacije udruženog rada), te odredbe o društveno-političkom sistemu.[33]

5. STATISTIČKI POKAZATELJI PRIVREDNOG I INDUSTRIJSKOG RAZVOJA SRBIH U SFRJ

Krajem 70-tih i početkom 80-tih godina prošloga vijeka, tačnije nakon završetka rata, SRBiH je uspjela ostvariti velike rezultate u smislu privrednog, in-

28 ***Ibid.,*** čl. 143.
29 **V. šire.,** Ustav SFRJ iz 1974. godine, od čl. 244 do čl. 258.
30 ***Ibid.,*** čl. 258.
31 ***Ibid***., čl. 259, st. 1.
32 ***Ibid.,*** čl. 260, st. 1.
33 **Đorđević, J.,** ***Ustavno pravo*** (novo dopunjeno izdanje), „Savremena administracija, Beograd, 1986., str. 206.

dustrijskog i opštedruštvenog razvoja. Iako pod uticajm ratnih razaranja, uspjela se izvući iz postojeće situacije, upravo kroz privređivanje i industrijalizaciju. Po osnovu privrednog razvoja, kao što smo to već ranije istakli, bila je osrednje privredno razvijena republika u sastavu SFRJ. U tom pogledu, najviše doprinosa su davale, tekstilna, metalurška industrija, kao i industrija oružja i lijekova, od čega se izdvajao naveći dio prihoda za razvoj države. Vojna industrija je dala veliki doprinos privrednom razvoju SRBiH, pa je tako veliki dio vojnih postrojenja ostao u BiH nakon ovoga rata.[34]

U periodu privrednog razvoja SRBiH od 1946. do 1974. godine, mjerena industrijska rezvijenost je iznosila svega 33% od ukupnog procenta koji je inače trebala postići, a što je bilo ispod jugoslovenskog prosjeka. Sarajevo, kao glavni grad u SRBiH, je imao procenat industrijskog razvoja od 300%, što je predstavljalo devet puta višu razinu nego što je to SRBiH imala u cjelini. Sarajevo je kotiralo kao jedan od najrazvijenijih gradova u SFRJ.[35] Tako su 1984. godine održane zimske olimpijske igre u Sarajevu, kada je posebno došla do izražaja opštedruštvena zrelost SRBiH, a sa čime se podstakao i njen privredni napredak u SFRJ.[36] Također, i Banja Luka je imala visok procenat industrijskog razvoja, od ukupno 98,7%, a što je tri puta više nego na državnom nivou.[37]

Pred kraj 80-tih godina, rukovodstvo u SRBiH je tražilo da se prekine davanje pomoći u smislu finansiranja privredno nedovoljno razvijenih područja (republike i autonomne pokrajine) iz Fonda za kreditiranje, s obzirom da je došlo do privrednog osamostaljivanja i jačanja SRBiH.[38]

Nakon disolucije SFRJ 1991. godine SRBiH kao i ostale Republike ex Jugoslavije, proglašava nezavisnost i u odnosu na raniji period planskog privređivanja prelazi na tržišni način privređivanja. Ipak, i danas, BiH je još uvijek tranzicijska zemlja u kojoj se osjećaju posljedice centralizovanog sistema i planskog načina privređivanja.

Zaključak

Privredni razvoj SRBiH, prema važećim normativima u SFRJ, je velikim dijelom zavisio od prilika koje su postojale na cijelom području države. Ujedno, u zavisnosti od društvenog, političkog i privrednog sistema u zemlji, prilike za razvoj države su se mijenjale. Tako Ustav iz 1946. godine postavlja osnovne ustavne okvire za nacionalizaciju, koja je uvedena u društveni i privredni sistem države sa stupanjem na snagu Ustava FNRJ iz 1953. godine. Nakon toga, 1963. godine, s novim ustavom posebna pažnja se posvećuje društveno-ekonomskim normama koje su predstavljale osnovu za privredni razvoj. 1974 godine, sa novim ustavom dolazi do uvođenja Fonda za kreditiranje privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina, čime se dodatno ojačava privreda u državi. Ustav SFRJ iz

34 www.wikipedia.org preuzeto /15. 12. 2010./.

35 www.wikipedia.org preuzeto /15. 12. 2010./.

36 **Mamula, B., *Slučaj Jugoslavija***, CID, Podgorica, 2000., str. 295.

37 www.wikipedia.org preuzeto /15. 12. 2010./.

38 **Mamula, B., *Slučaj Jugoslavija***, CID, Podgorica, 2000., str. 295.

1974. godine je, kao nijedan do tada, sadržavao niz odredbi koje su se ticale društveno-ekonomskog razvoja.

U SR BiH je u to doba primjetan industrijski i privredni razvoj koji poprima široke razmjere, a što bitno utiče na njen ekonomski rast i napredak, nakon čega slijedi disolucija SFRJ, te proglašavanje i priznavanje nezavisnosti BiH kao države.

Literatura

1. **Đorđević, J., *Ustavno pravo*** (novo dopunjeno izdanje), „Savremena administracija, Beograd, 1986.
2. **Gibs, D., *Humanitarno razaranje Jugoslavije***, Izdavačka knjižnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 2010.
3. **Mamula, B., *Slučaj Jugoslavija***, CID, Podgorica, 2000.
4. **Enciklopedia imovinskog prava i prava udruženog rada I – III – (tom drugi)**, Službeni list SFRJ, Beograd, 1978.
5. **Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946.,** www.sr.wikisource.org, preuzeto...../11. 12. 2010./.
6. **Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti iz 1953.**, www.sr.wikisource.org, preuzeto..... /11. 12. 2010./.
7. **Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije 1963.,** www.sr.wikisource.org, preuzeto...../11. 12. 2010./.
8. **Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974.**, www.sr.wikisource.org, preuzeto..... /11. 12. 2010./.

Mr. sc. Nermin Tursić

SUVERENITET BOSNE I HERCEGOVINE U POSTDEJTONSKOM PERIODU, KONTROVERZE TUMAČENJA

Abstract

The paper deals with different academic views on the sovereignty of Bosnia and Herzegovina is divided into two parts. The first part of the paper refers to the writings of certain "Serbian" authors and their theoretical approach to the topic, while the second part deals with certain "Croatian" him authors and theoretical approach. The paper analyzes the content of their works and establishing scientific credibility, but also the author of subjectivity.

Keywords: *Bosnia and Herzegovina, state, statehood, legitimate, nation, nations, sovereign, sovereignty*

UVOD

Kada se analizira historijska amplituda razvoja suvereniteta, primijetit ćemo, da ideja nije mogla da se razvija u društvu bez države, niti u društvima u kojima postoji historijska segmentacija teritorija. Zbog ovakve međuovisnosti, suverenost se razvila kao osnovna karakteristika moderno uređenih političkih zajednica, odnosno kao uvjet državnog postojanja. Kao takva kategorija ona pruža objašnjenje nužne kohezije države, odnosno, potrebu kroz koju se objašnjava državno jedinstvo ili, jednostavno rečeno, kao potreba opravdanja države. Kazano riječima F. H. Hinslija,[1] suverenitet je formalna bit države koja jamči red i poredak, sigurnost i predvidivost života u modernoj zajednici, dok u međunarodnom kontekstu nikada ne predstavlja, niti je predstavljao ništa više od zahtjeva za nezavisnošću.Tako da, od svoje pojave pa do danas, koncept suvereniteta je uspio da se razvije u jedan od najsloženijih pojmova pravnih i političkih nauka kroz mnoge definicije, od kojih su neke totalno kontradiktorne. I pored toga, njihov najčešći zajednički sadržalac jeste taj, da skoro sve suverenitet definišu na jedan od sljedeća dva načina: prvi, odnosi se na vrhovne javne ovlasti koje imaju u pravu i teoriji sposobnost da nametnu svoju vlast u najvišem stadiju, dok se druga odnosi na nosioca legitimnog prava koji je priznat da ima autoritet. Kada se nastoji objasniti nacionalni suverenitet, prva definicija je primjenljiva, a prije svega ogleda se u pravu na nezavisnost, odnosno slobodu kolektivnog entiteta da djeluje. S druge strane, kada nastojimo objasniti pojam narodnog suvereniteta, koristit ćemo drugopomenutu definiciju, koja suverenitet povezuje s pojmovima moći i legitimiteta.[2] Kada se uzmu u obzir sveukupni

1 Pogledati: F. H. Hinsli, Suverenost, "Filip Višnjić", Beograd, 2001.

2 Postoje autori koji koncept državnog suvereniteta i narodnog suvereniteta nastoje objasniti putem načela autonomije. Tako Dejvid Held, kaže da: „(...) nagovještaji za alternativno stanovište tezama o suverenitetu države i suvereniteta naroda mogu se naći u razmatranju načela autonomije (...) formulacije ovog odnosa koje su zadržane u vodećim doktrinama državnog suvereni-

parametri pomenutih definicija, suverenitet bismo mogli najjednostavnije definisati kao vrhovnu vlast u državi, stečenu u ustanovi ili tijelu koja donosi, tumači i sprovodi zakone,[3] te kao ravnopravna strana sklapa ugovore sa drugim državama i međunarodnim subjektima, a koju karakterišu neka osnovna obilježja:

- Da je najviša - "summa potestas",
- Da je potpuna i neogranicena "*plenitudo potestas*",
- Da je nedjeljiva.

Uključujuči navedene parametre, suverenitet se danas predstavlja "(...) kao najviša vlast prema unutra i nezavisna prema vani."[4]

U pogledu definisanja suvereniteta države Bosne i Hercegovine postoje određeni akademski i politički krugovi koji ne prihvataju ovakva načela, već ga nastoje skrnaviti, umanjiti ili, pak, prikazati kao nepostojeću formu.

1. RAZLIČITA PRISTUPNA SHVATANJA

1.1. „Srbijanski" akademski pogledi na državni suverenitet Bosne i Hercegovine

Kontroverze tumačenja suvereniteta Bosne i Hercegovine nastaju, prije svega, zbog ustavnog neodređenja državnog uređenja i unutrašnjeg nosioca suvereniteta. Moramo istaći da je pitanje spoljnog suvereniteta kako primjećuje Edin Šarčević, izričito normirano i u ime očuvanja državnog kontinuiteta u osnovi sačuvano, dok je pitanje unutrašnjeg suvereniteta obesnaženo, odnosno normativno nedefinisano. Također, isti autor primjećuje da entietski ustavi nakon niveliranja (po odluci o konstitutivnim narodima) normativno izjednačavaju etnije kao "suvlasnike" entiteta, Srbe u Republici Srpskoj, te Bošnjake i Hrvate u Federaciji Bosne i Hercegovine. Takvo stanje proizvelo je mogućnost da se entiteti ne definišu„(...) prema ustavnopravnom statusu, nego prema stvarnim pozicijama moći".[5] čime je usađen embrion za različita i kontroverzna tumačenja u definisanju državnog suvereniteta i uopšte nosioca suvereniteta. U pravcu toga, kao još jedan generator problema poslužio je taj što je raniji ustavni termin „građanin"[6] izbačen iz teksta Ustava Bosne i Hercegovine, čime je ostavljena mogućnost za daljnje osporavanje kulturnog i političkog identiteta Bosanaca i Hercegovaca kao nosioca građanskog suvereniteta, dok je zadržan pojam konstitutivni narodi i vještački pojam "Ostali",

teta i narodnog suvereniteta. Dok su prve težile da državu stave u svemoćan položaj u donosu na zajednicu i nisu uspjele da ponude adekvatno objašnjenje javnog prava i prirode odgovornosti, druge su, u kranjoj liniji, zajednicu učinile svemoćnom i nisu uspjele da ponude koherentno objašnjenje osobenosti državne vlasti (...) shvatanje suvereniteta koja ne označavaju granice ili legitimni prostor političkog djelovanja treba uzimati sa najvećom mjerom opreza."
Held Dejvid, Demokratija i globalni poredak, Filip Višnjić, Beograd, 1997., str. 175, 176.

3 O ovome više u nastavku rada.

4 Smiljko Sokol, Branko Smerdel, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998., str. 126.

5 Dejtonski ustav: karakteristike i problemi "Dayton Constitution: Characteristics and Problems» *by Edin Šarčević* Source: STATUS Magazine for political culture and society issues (STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja), issue: 13/2008, pages: 153168, on www.ceeol.com., str. 159.

6 Termin je korišten u ustavu Republike Bosne i Hercegovine.

koji zbog svoje opštosti jasno ne definiše šta predstavlja. Nasuprot tome, u entitetskim ustavima, pored termina Konstitutivni narodi i Ostali, postoji i kategorija „građani“ (član 1 Stav 4 Ustava Republike Srpske i član 1 stav 2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Ovakve dejtonske odredbe po pitanju nepostojanja ustavane kategorije „građani“ na državnom, i njihova postojanja na entitetskom nivou, jedino se logički mogu objasniti kao kompromis međunarodne zajednice prema državama koje su izvršile agresiju na međunarodno priznatu Republiku Bosnu i Hercegovinu.

Upravo takava ustavna odredba, ili bolje rečeno ustavna nedorečenost, dala je poticaj za razvoj teorije entitetskog suverenog uračunavanja, prije svih od strane akademskih radnika Republike Srpske i određenih beogradskih akademskih krugova. Kao posebni ističu se Petar Kunić, koji u svom djelu „Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom“ zaključuje, da se zbog ustavnog neodređenja državnog uređenja Bosne i Hercegovine, „(…) radi o složenoj državi–sui generis-uniji, sastavljenoj od dvije države, Republike Srpske i Federacije BiH, ili, još konkretnije, radi se o realnoj uniji u kojoj preovlađuju elementi konfederacije nad elementima koji su svojstveni federalnim državama (…) ustavnim odredbama nije izričito zapisano da su entiteti države, iz njih proizilazi da su oni kao subjekti unije, države sa ograničenim suverenitetom (…) sa ovlaštenjima koja su izraz suverenosti“.[7] Noviji radovi imenovanog su sa nešto modifokovanom formom, ali sa istim ciljem. Tako u časopisu „Nova srpska politička misao“ iz 2008. godine, bilježi da je državnost Republike Srpske izraz „(…) istorijske borbe srpskog naroda na prostoru bivše Bosne i Hercegovine i produkt jedinstvenog i vlastitog srpskog pokreta. Dakle, njena državnost je izraz narodne volje (…) donošenjem ustavnog akta iz 1992. godine konstituisana je kao država srpskog naroda (…)“.[8] Ovdje se vidi da pomenuti autor jasno ukazuje da Republika Srpska naglašavala svoju „srpsku“ prirodu. Ovakvim stavovima zanemaruje i odredbu člana 1, stava 4 sadašnjeg Ustava Republike Srpske, u kojem piše: „Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, Ostali građani, ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj.“[9]

Slični su stavovi i Rajka Kuzmanovića u pogledu ustavnih nadležnosti. On, također, ističe da je Bosna i Hercegovina „osnovana na međunarodnom pravu, a ne na državnom, što se opet da zaključiti da je takva državna tvorevina konfederacija ili unija,“[10] dok u posljednjim izjavama, datim bijeljinskom časopisu, Bosnu i Hercegovinu definiše kao protektorat.

Pored pomenutih, neizostavani su Dobrica Ćosić, koji smatra da je Republika Srpska najveći dobitak srpskog naroda iz „ratova“ vođenih tokom devedesetih godina dvadesetog stoljeća na prostorima bivše jugoslovenske federacije. „U

7 Petar Kunić, Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom, Banja Luka, 1997., str. 2–3.

8 Nova srpska misao, časopis za političku teoriju i društvena istraživanja, 25. april 2008. (Petar Kunić, Entitetska struktura i funkcionalnost BiH). Dostupno i na: www.nspm.org.yu

9 Preuzeto: Oslobođenje, 16. decembar 2009. (prof.dr. Omer Ibrahimagić, Tri prijedloga Visokom predstavniku)

10 Srpska pravna misao, 1-4/1996., str. 12–13. (Akademik prof. dr. Rajko Kuzmanović, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine)

toj regresivnoj nacionalnoj svijesti, poručuje (...) da je srpski narod ostvario jednu fantastičnu pobjedu – da je stvorio „Republiku Srpsku kao prvu srpsku državu preko Drine, koja mora postati demokratska, pravna, civilizovana država. Njen najznačajniji tvorac je Radovan Karadžić.“[11] Na osnovu takvog shvatanja, predlaže, da za razliku od oružanih sredstava koja su primjenjivana u pomenutom periodu, za nju sada treba se boriti novim, modificiranim legitimnim sredstvima: političkim, pravnim, ekonomskim, akademskim i sl., kroz „misiju“ prikazivanja svijetu stvarne istine o zbivanjima u Bosni i Hercegovini u periodu 1992.–1995. godine. Tako je na promociji knjige Nikole Koljevića, „Stvaranje Republike Srpske“, 6. februara 2009. godine, u Beogradu, između ostalog, rekao: „ (...) Pred nama savremenicima zbila se epohalna inverzija jednog istorijskog događaja: laž o srebreničkom genocidu je sakralna i globalna neistina.“[12]

Nabrojanoj plejadi imena pripada, svakako, i dr. Kecmanović, koji je na svojoj promociji knjige „Nemoguća država BiH“, održanoj u Banja Luci, okupio cijeli politički i akademski establišment Republike Srpske,[13] i tom prilikom pokazao da se može ići i korak dalje u nastojanju prikazivanja Bosne i Hercegovine kao vještačke, odnosno nemoguće države, države bez suvereniteta i države bez budućnosti. Kao jedino rješenje njenog očuvanja vidi u osnivanju trećeg entiteta, tvrdeći da samo „(...) federacija tri nacionalne republike može spasiti BiH kao državu. Alternative su raspad ili beskonačni međunarodni protektorat.“[14]

Pored političke i akademske štete koju svjesno nanose državi i građanima Bosne i Hercegovine, nažalost, ovakva stajališta su osnov za daljnu proizvodnju jedne vrste narkotičkog, odnosno „(...) agresivnog nacionalizma u Republici Srpskoj, kojeg sada oličava Milorad Dodik, političar koji se Karadžićevom upornošću, ali ne i sredstvima, bori protiv svega što je‚bosansko' u Republici Srpskoj. Neusporedivo je opasnije i od pritajenih, ali sličnih separatističkuh ambicija hrvatskih nacionalista u BiH.“[15]

Uz sve prikazano, ovakva shvatanja i teorijska falsificiranja određenja uređenja Bosne i Hercegovine kao unije ili konfederacije, uz primjenu metoda transformacijske kritike, koja se prepoznaje u zamjeni subjekta i predikata, nastoji se istaći nepostojeća suverena kompetencija entiteta. Prihvatanjem ovakvih teorijskih pristupa, uz ovako postavljene premise, proizašli zaključak bi bio taj, da je država Bosna i Hercegovina, preko Dejtonskog sporazuma proizvod suverene volje entiteta i da trenutno svi državni prerogativi predstavljaju izraz političke volje entiteta, što je u potpunosti neistinito i neprihvatljivo. Naprotiv, entiteti su proizvod Dejtonskog sporazuma. Ako, pak, problem suvereniteta i pokušamo posmatrati kroz prizmu odnosa države i njenih entiteta, u tom slučaju nezaobilazan je zaključak Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, koji kaže da „entiteti nisu države i da su prema čl. III/2 Ustava podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine“.[16] Ovakav stav proizilazi

11 www.info@bošnjački-front.net

12 Oslobođenje, 19. februar, 2009. (Dobrica Ćosić, Uz stvaranje Republike Srpske)

13 Mile, Lasić, Evropska unija – nastanak, strategijske nedoumice i integracijski dometi, Sarajevo Publishing, Sarajevo, 2009.

14 Pogledati: Nenad Kecmanović, Nemoguća država BiH, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

15 Mile, Lasić, pomenuto djelo, str. 51.

16 Pogledati: Treća djelimična Odluka U 5/98 III, Sl. gl. BiH 23/2000, st. 29, 31.

na osnovu suprematije Ustava Bosne i Hercegovine nad ustavima entiteta. Ovaj zaključak Ustavnog suda Bosne i Hercegovine potvrđuje da su namjere pomenutih autora neargumentovane i kao takve usmjerene su ka pokušaju destrukcije državnog suvereniteta Bosne i Hercegovine. Zbog nepostojanja ozbiljnog naučnog, ali i ustavnog uporišta, ovakvi stavovi dobijaju epitet političkog programa koji nema ozbiljne šanse za realizaciju, dok sam razvoj „teorije o integralnoj srpskoj naciji srpstvo svodi na političku religiju“, kako bi to rekao uvaženi prof. dr. Omer Ibrahimagić.

1.2. Pogrešna vizija -„Hrvatski“ akademski pogledi na državni suverenitet Bosne i Hercegovine

S druge strane, kada analiziramo stavove koji dolaze od strane „hrvatskih“ intelektualnih krugova, prije svih Mirjane Kasapović, Ivice Karamatić, Ive Lučića, i dr., primijetit ćemo da je prevashodni predmet njihova teorijskog pristupa suveren, odnosno nosilac suvereniteta. Pomenuti autori svoju inetelektualnu energiju usmjeravaju preko hipoteze o Bosni kao podijeljenom društvu i nestabilnoj državi bez suvereniteta, dovodeći u pitanje i njen daljnji opstanak kao samostalne države. Uz preferiranje konsocijacijskog pristupa definisanja problema, nastoje da kao težište nosioca suvereniteta predstave etnokolektivitete, predviđajući, ali i očekujući, da bi vještački uspostavljena geografska podjela (linija razgraničenja između entiteta) mogla poslužiti kao preteča potpunih etničkih podjela. U takvom iščekivanju u potpunosti do izražaja bi došla Mearsheimerova izreka koja glasi: „(...) dobre ograde čine dobre susjede“.[17] Snagu svojih stavova crpe, odnosno, nastoje opravdati putem citata raznih međunarodnih akademskih autoriteta. Ali, tu nastaje i osnovi problem. On se očituje u jednostranosti konsultovane literature. Naime, nakon Mirjaninog djela „Bosna i Hecegovina–podijeljeno društvo i nestabilna država“, ostali pomenuti autori nekritički slijede ovakvu hipotezu, ne upuštajući se ni u kakav vid dublje (potrebne) naučne analize. Da su to učinili, primijetili bi da (skoro) svi citirani autoriteti dolaze iz reda konsocijacijskog teorijskog promišljanja, dok su svjesno zaobiđeni autori drukčijih teorijskih pristupa.

Pomenuti autori nisu niti u jednom dijelu svojih radova uzeli u razmatranja drugačija naučna polazišta, koja bi mogla biti primjenjiva prema zajedničkom iskustvu naroda Bosne i Hercegovine. Prije svih, Hobsona, koji državu shvata kao „(...) izraz života građana u zajednici (...) dok se nacija, s druge strane, shvata kao „cjelokupno građanstvo (...) koje predstavlja celinu naroda“.[18] ili, pak, Figisa koji smatra “(...) da država oličava u najširem smislu zajednicu kao volju svih pojedinaca i grupa unutar neke teritorije.“[19] Na kraju niti Laskog niti Kola, koji državu određuju kao teritorijalno zasnovanu političku jedinicu koja politički predstavlja građansko tijelo kao cjelinu.

17 Florian Bieber, Bosna i Hercegovina poslije rata – Politički sistem u podijeljenom društvu, Baybook, Sarajevo, 2006. (citat po John Mearsheimer i Chaim Kaufman, str. 75.)

18 Endrju Vinsent, Teorije države, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 244.

19 Ibidem, str. 12.

Ne samo da autore sa ovakvim profilom promišljanja nisu uzimali za predmet svojih istraživanja, već su svojim metodološkim pristupom isključivali svaki oblik građanskog teorijskog pristupa, uz namjeru da anuliraju „embrion" takvog tumačenja. Svoje namjere realizuju putem kritike domaćih nosilaca takvih ideja, prije svih, prof. dr. Omera Ibrahimagića, Rusmira Mahmutćehajića, Edina Šarčevića i dr., ocjenjujući njihove stavove da „Bosnom treba vladati jedan narod – politički narod Bosne i Hercegovine", kao proces „bošnjakizacije Bosne".

Osim navedenog, pomenuti autori Bosnu i Hercegovinu svrstavaju u red slabih ili propadajućih država, zajedno sa Somalijom, Haitijem, Kambodžom, Kosovom, Ruandom, Liberijom, Sierra Leoneom, Kongom i Istočnim Timorom, pozivajući se na djelo Građenje države, autora Frensisa Fukujame. Tačno je da Frensis Fukujama u pomenutom djelu na sedam mjesta pominje ime Bosne, i da je na jednom od njih ubraja u slabe države, ali ne u onom kontekstu na koji su prikazali pomenuti akademski radnici. Naime, Fukujama ove države povezuje sa međunarodnim krizama koje su se zbile u vremenskom intervalu od pada Berlinskog zida, pa do terorističkog napada na SAD. Iz ovako omeđenog vremenskog prostora, lahko je zaključiti da se takva deskripcija Bosne pozicionira u period jugoslovenske krize i agresije na Bosnu i Hercegovinu. Na neki način ovakav stav za taj period je razumljiv. Prije svega, zbog otežanog rada državnih institucija, te pasivnosti i nijeme potpore međunarodne zajednice prema zbivanjima u BiH u periodu agresije. Tako u tom trenutku nije u potpunosti isključivan ni takav scenarij, ali on je u svakom slučaju isključujući kad je u pitanju današnja država Bosna i Hercegovina.

Na kraju, potrebno je pomenuti da Bosnu i Hercegovinu definišu i kao protektorat.[20] Iako međunarodno pravo jasno definiše pojam protektorata, koji iznad sebe ima državu starateljicu, pomenuti autori su se oglušili na takvu definiciju. Ovakav stav zauzeli su zbog prisustva mirovnih snaga i međunarodnih predstavnika u Bosni i Hercegovini, a da pri tome nisu istražili odredbe dokumenta iz 2001. godine, podnesenog od strane Međunarodne komisije o intervenciji i državnom suverenitetu,[21] koji u svom sadržaju definiše državnu odgovornost za zaštitu svojih građana, odgovornost da se vani može intervenisati kada država učini masivnu nepravdu ili ne može zaštititi svoje građane. Smisao dokumenta je da se legalizuje mogućnost preventivnog djelovanja u sprečavanju nasilnih radnji genocida,

20 Sem pomenutih autora, ovakvog mišljenja je i Florian Bieber, dok Stviven D. Krasner Bosnu i Hercegovinu svrstava u red država sa privremenom upravom.
Pogledati: Suveren i suverenost, Između pojma, fikcije i političke emocije, priredili Petar Bojanić i Ivan Milenković, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

21 Međunarodna komisija za intervenciju i državni suverenitet (ICISS) je povjerenstvo ad hoc sudionika koji su u toku 2001. godine radili na popularizaciji koncepta humanitarne intervencije i obnavljanja demokratije pod nazivom "Odgovornost za zaštitu". Komisija je osnovana od strane Garetha Evansa i Mohameda Sahnouna pod vodstvom kanadske vlade i sastojala se od članova koji su dolazili iz Opšte skupštine UN. Svrha odbora je bila pronaći odgovor na pitanje koje je postavio generalni sekretar UN-a Kofi Annan, a koje glasi: „Ako je humanitarna intervencija doista neprihvatljiva kao napad na državni suverenitet, kako bismo trebali reagirati na Ruandu i Srebrenicu – za brutalno i sistemsko kršenja ljudskih prava koja utječu na svaki propis, na naše zajedničko "biti čovjek" – Izvor: Međunarodna komisija za intervenciju i državni suverenitet, 2001., "Odgovornosti za zaštitu", IDRC, Ottawa. (cijeli tekst Izvještaja na engleskom jeziku dostupan na: http://www.iciss.ca/)

etničkog čišćenja i drugih krivičnih djela kakva su se upravo desila na prostoru države Bosne i Hercegovine. Ovaj dokument ni u kom slučaju nije inkompatibilan sa odredbama Povelje UN koja suverenitet određuje kao trajnu, nepovredivu i neupitnu kategoriju, već naprotiv, on je komplementaran i daje mogućnost ojačavanja državnog suvereniteta, što dokazuje primjer Bosne i Hercegovine, koja danas daje vlastiti doprinos stabilnosti i očuvanju mira u sistemu međunarodne zajednice.

Da nerazumijevanja ovakve problematike može ići i korak dalje, potvrđuje i stav dr. Ivana Lučića, koji u pogledu historijskog razvoja Bosne i Hercegovine zastupa tezu historijskog državnog paralelizma između Bosne, s jedne strane, i Hecegovine s druge strane.[22] Na taj način, očito se nastoji dovesti u pitanje i kategorija državnosti Bosne i Hercegovine. Ako i prihvatimo određene argumente koje autor daje na uvid institucionalnog razvoja, ne može se zaobići činjenica da državnost sem institucionalnog aparata čini i skup stavova, praksi i pravila ponašanja, ukratko, sveukupna civilnost jedne države, što isključuje svaki vid mogućeg paralelizma. S toga, nije u potpunosti razmotrio proces historijskog razvoja, koji ukazuje na to da država ni u kom slučaju ne nastaje pukim slučajem niti, pak, predstavlja neutralnu instituciju koja može da se zanemari. Takav slučaj je i sa Bosnom i Hercegovinom, koja posjeduje historijski državni legitimitet, na kom počiva kao što počivaju i ostale savremene države Evrope. Sa ovim osnovom inkompatibilan je stav dnevno-političkih prilika, koji, po mnogim autorima, predstavlja i najproblematičniji pojam zbog svoje česte ambivalentnosti, odnosno izvjesnosti s jedne i nedokučivosti s druge strane, što je trebao shvatiti dr. Lučić.

UMJESTO ZAKLJUČKA – KA RAZUMIJEVANJU (I DIFERENCIJI) POJMOVNIH OBLIKA SUVERENITETA

Na kraju, ovakve namjere mogle bi se tumačiti i kroz pojam nerazumijevanja fenomena suvereniteta i njegovih historijskih tenzija između pojavnih oblika (državnog, narodnog i nacionalnog suvereniteta).[23] Prije svega, pomenuti autori trebali bi da shvate da državni suverenitet, u najjednostavnijem obliku, predstavlja atribut nezavisnosti države naspram drugih država, dok nacionalni suvereniret predstavlja pravo naroda na samoopredjeljenje i određenje. Ka daljnjem razumijevanju ovih pojmova i njihove diferencije neophodno je istaći da državni suverenitet naglašava vezu između suverene vlasti i tačno definisanog teritorija – državnog prostora, dok nacionalni suverenitet naglašava vezu između suvereniteta i definisane populacije. Osnovna razlika je u izvoru njihove legitimacije. Tako da, ukoliko akcent državnog suvereniteta preovladava, država preko međunarodno-priznatih

22 *Intervju je objavljen u knjizi Darije Žilić "Paralelni vrtovi", Shura publikacije, Opatija. Knjiga je izlašla u rujnu 2010.*

23 U ranijoj jugoslovenskoj naučnoj literaturi (kao i u velikom dijelu zapadne naučne literature), diferenciranje ovih pojmovnih oblika definisano je na taj način što je državni suverenitet određivan kao atribut državne nezavisnosti, dok nacionalni suverenitet predstavlja pravo naroda na samoopredjeljenje i samoodređenje. Postoje teorije koje između pojmova narodnog i državnog suverenitet stavljaju znak jednakosti, odnosno, poistovjećuju ih, afirmišući teoriju o suverenosti prava (Krabe, H. Kelzen). Za više podataka pogledati: Hans Kelzen, Problem suverenosti i teorija međunarodnog javnog prava, Službeni glasnik, Beograd, 2003.

granica, shvata se kao teritorijalno određena jedinica. Ukoliko nacionalistički naglasak prevladava, međunarodna zajednica će vidjeti državu kao zajednicu koja je direktno vezana za konkretno definisanu populaciju, odnosno kao etnoteritorijalnu kategoriju. Kroz ovaj vid otvara se i pitanje legitimnosti nacionalne države, koja se u određenom razdoblju utvrđuje većinom načela koja se izvode iz same prirode države ili, pak, strukture državnog sistama, dok se legitimacija kod multinacionalnih država (Bosna i Hercegovina) izvodi iz intersubjektivnog konsenzusa članova državne zajednice. To ujedno predstavlja i ekvivalent za politički narod jedne države, ne dovodeći tom prilikom u pitanje kulturni i religijski identit različitih etnija kao forme narodnog suvereniteta. Ovakvo shvatanje nije se promijenilo od Tocquevillova postulata do danas. On ističe da je u većini država narod i izvor i nositelj svake legitimne državne moći. Takvog stava je i Carl Ballestrem, koji ističe da svi savremeni „ (...) ustavi na neki način izražavaju misao narodnoga suvereniteta (...), "[24] *pozivajući se na ustavne odredbe koje definišu narod kao nosioca suvereniteta u savremenim evropskim državama.*[25] *Takve odredbe su i kod Aneksa IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, koja se očituje u činjenici da ni u kom slučaju „(...) ne govori o konstitutivnim nacijama, nego o "konstitutivnim narodima",*[26] *te ne pominje samoopredjeljenje bilo kojeg naroda ili entiteta. Ovo je potrebno shvatiti kako bi se dalje diferencirali aspekti, narodnog suvereniteta kao legitimacijskog načela i narodnog suvereniteta kao organizacijskog načela. Narodni suverenitet kao legitimacijsko načelo znači da nastanak i ustav države počiva na narodnoj volji, dok se organizacijsko načelo odnosi na proces izbora predstavnika kao izraz volje većine građana. Iz ovog slijedi da savremena demokratska država počiva na dva osnova, pravnoj državi i državnom suverenitetu, što i jeste Bosna i Hercegovina, a ni u kom slučaju entiteti. Zato što je država „najviši oblik grupnog života, (...) država predstavlja totalitet".*[27] *Ona predstavlja cjelinu i po tome se razlikuje od svojih elemenata. Samo država posjeduje suverenost, ali i osobenost, regulišući odnose između svojih elemeneta, a ni u kom slučaju elementi ne regulišu državu. Takav primjer je država Bosna i Hercegovina, čiji suverenitet predstavlja neupitnu kategoriju po svim naučnim, ali i praktičnim osnovama. Prema tome, Bosna i Hercegovina niti je protektorat, niti privremena uprava, niti je urušavajuća država, kao što nije ni unija, niti konfederacija, ali niti federacija. To potvrđuje i činjenica da entiteti nisu federalne jedinice i nemaju svoj zasebni dom u Parlamentarnoj skupštini Bosne i*

24 Politička misao, Vol XXXV, (1998.), br. 3, Zagreb, 1998. (tekst: Ballestrem, Carl., Narodni suverenitet ustavnoj državi, str. 64–77)

25 Ustav Italije iz 1948. godine propisuje da: „Suverenitet pripada narodu koji ga obavlja u oblicima i u granicama određenim Ustavom." (čl. 1), Ustav Francuske iz 1958. godine propisuje: „Suverenitet pripada narodu koji ga obavlja preko svojih predstavnika i referendumom" (čl. 3), dok Ustav Španije iz 1978. godine propisuje da: „Suverenitet počiva u španskom narodu iz kojeg proizilaze sve državne vlasti." (čl. 1) Ustav Slovačke iz 1992. godine propisuje da:"Državna vlast pripada građanima koji ju obavljaju neposredno ili izborom svojih predstavnika" (čl. 2), dok Ustavu Njemačke propisuje, da: "Sva državna vlast proizlazi iz naroda. Narod je ostvaruje na izborima, referendumom te preko tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti." (čl. 20, st. 2)

26 Edin Šarčević, Državnopravni alfabet – Bošnjaci između naroda i nacije, preuzeto: Omer Ibrahimagić, Dejton – Bosna u Evropi, Pravna priroda Dejtona,VKBI, Sarajevo, 2001., str. 143–144.

27 Endrju Vinsent, pomenuto djelo, str. 247.

Hercegovine, koji bi mogao Bosnu i Hercegovinu svrstati u red složenih državnih zajednica. Pored toga, tu je i Dom naroda koji ni u kom slučaju ne predstavlja dom entiteta, niti naroda entiteta, već Dom naroda – Bošnjaka, Srba i Hrvata iz cijele države Bosne i Hercegovine. Na osnovu navedenih činjenica, proizilazi i kategorizacija Bosne i Hercegovine kao proste, visokodecentarlizovane države sa svojim punim suverenim kapacitetom.

KORIŠTENA LITERATURA

1. Bieber, Florian, Bosna i Hercegovina poslije rata – Politički sistem u podijeljenom društvu, Baybook, Sarajevo, 2006.
2. F. H. Hinsli, Suverenost, "Filip Višnjić", Beograd, 2001.
3. Ibrahimagić, Omer, Dejton – Bosna u Evropi, Pravna priroda Dejtona,VKBI, Sarajevo, 2001.
4. Held, Dejvid, Demokratija i globalni poredak, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
5. Kecmanović, Nenad, Nemoguća država BiH, Filip Višnjić, Beograd, 2007.
6. Kelzen, Hans, Problem suverenosti i teorija međunarodnog javnog prava, Službeni glasnik, Beograd, 2003.
7. Kunić, Petar, Republika Srpska država sa ograničenim suverenitetom, Banja Luka, 1997.
8. Lasić, Mile, Evropska unija – nastanak, strategijske nedoumice i integracijski dometi, Sarajevo Publishing, Sarajevo, 2009.
9. Sokol, Smiljko, – Smerdel, Branko, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998.
10. Suveren i suverenost, između pojma, fikcije i političke emocije, priredili Petar Bojanić i Ivan Milenković, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
11. Vinsent, Endrju, Teorije države, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
12. Žilić, Darija, "Paralelni vrtovi", Shura publikacije, Opatija, 2010.

KORIŠTENI IZVORI:

1. Nova srpska misao, časopis za političku teoriju i društvena istraživanja, 25. april 2008. (Petar Kunić, Entitetska struktura i funkcionalnost BiH)
2. Oslobođenje, 16. decembar 2009. (prof. dr. Omer Ibrahimagić, Tri prijedloga visokom predstavniku)
3. Oslobođenje, 19. februar, 2009. (Dobrica Ćosić, Uz stvaranje Republike Srpske)
4. Politička misao, Vol XXXV, (1998.), br. 3, Zagreb 1998. (Carl Ballestrem, Narodni suverenitet u ustavnoj državi)
5. Srpska pravna misao, 1-4/1996., (Akademik prof. dr. Rajko Kuzmanović, Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine)

6. STATUS Magazine for political culture and society issues (STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja), issue: 13/2008, on www.ceeol.com
(Dejtonski ustav: karakteristike i problemi "Dayton Constitution: Characteristics and Problems" *by Edin Šarčević*)

PRAVNI IZVORI

1. Treća djelimična Odluka U 5/98 III, Sl. gl. BiH 23/2000.
2. Ustav Bosne i Hercegovine
3. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
4. Ustav Republike Francuske
5. Ustav Republike Italije
6. Ustav Republike Slovačke
7. Ustav Republike Srpske
8. Ustav Republike Španije
9. Ustav Savezne Republike Njemačke

INTERNET IZVORI:

http://www.nspm.org.yu
http://www.hpdz.htnet.hr/220/bih.hb
http://www.iciss.ca
http://www.info@bošnjački-front.net