

UDK: 342.4 (497.6)
izvorni znanstveni rad
primljen 19. prosinca 2002.

Dr. sc. Zvonko Miljko,
docent Pravnog fakulteta u Mostaru

TEMELJNA OBILJEŽJA USTAVNOG RAZVITKA BOSNE I HERCEGOVINE

U radu se razmatraju osobitosti ustavnog razvitka Bosne i Hercegovine. Kao malo koja država u svijetu, Bosna i Hercegovina je imala osebujan razvitak vlastite ustavnosti, koji će krajem dvadesetog stoljeća rezultirati Washingtonskim i Daytonskim mirovnim sporazumima. Ovim posljednjim Bosna i Hercegovina je dobila svoj prvi Ustav kao samostalna država, i to kao aneks međunarodnog mirovnog sporazuma. Autor analizira razdoblje koje je tome prethodilo, počevši od srednjovjekovlja, preko osmanske i austrougarske vladavine, do državnopravnog statusa Bosne i Hercegovine u sklopu bivše Jugoslavije.

1. Jednodušno prihvaćeni pravno-filozofski stav glasi: ako je opća oznaka ljudskog društva poredak, njegov politički kvalifikativ bi bio ustav.

U središtu nužnog suodnosa države i prava nalazi se upravo ustav u smislu da je on na neki način uvjet za državu, te da nema države bez ustava. Tamo gdje je država, tu je i ustav, i vice-versa.

Kao najviši pravni i politički akt jedne zemlje, on se javlja kao "temeljni zakon države" u kojem se uređuju načela i opće norme, koji služe ustrojstvu same države i njezina funkcioniranja, te kao takav predstavlja temelj na kojem se gradi i počivaju i država i njezino pravo. U tom smislu ustav predstavlja skup pravnih pravila koja služe za upravljanje jednom državom.

Zbog toga je izučavanje ustavnog razvitka svake države značajan element ustavnopravne znanosti, bez kojeg bi bilo gotovo nemoguće shvatiti i dotično pozitivno ustavno pravo.

U općem ustavnom razvitku govorimo o predustavnom razdoblju, koje je trajalo od pojave prvih država (ustav u materijalnom smislu) do pojave prvih pisanih i kodificiranih ustava krajem osamnaestog stoljeća (ustav u formalnom smislu).

Ustav u modernom smislu djelo je mladoga građanskog društva, koje je naslijedilo feudalizam.

Bosanskohercegovački ustavni razvitak u tom svjetlu pokazuje izrazite specifičnosti. Današnjom terminologijom govoreći, teritorij Bosne i Hercegovine je bio sve do posljednjih ustavnih promjena entitet u sklopu drugih država. Njezina sudbina je vezana za brojne međunarodne kongrese i mirovne konferencije, počevši od davne 1693. godine i Karlovačkog mira, preko Berlinskog kongresa 1878. godine do Washingtona 1994. i Daytonu 1995.

Razmatranje ustavnog razvitka Bosne i Hercegovine podijelit ću na sljedeća razdoblja: srednjovjekovna državnost, osmanska vlast, Austro-Ugarska Monarhija i Bosna i Hercegovina u sklopu bivše Jugoslavije.

2. O naravi državne tvorbe koju nazivamo srednjovjekovna bosanska država prieporno je pitanje radi li se u slučaju Bosne stvarno o državi kakvu podrazumijeva Srednji vijek, ili tek o oblasti unutar druge države.

Cijeloj složenoj problematici najčešće se prilazilo na način da se "stječe dojam kako se tu radi o aktualnom političkom životu odjevenom povijesnim kostimima Srednjeg vijeka".¹

Bosna se prvi put spominje u X. stoljeću u spisu bizantinskog cara Konstantina Porfirogeneta *De administrando imperio*, kao oblast - zemljica (horion Bosna) u gornjem i srednjem toku istoimene rijeke.

Njezina zapadna granica određena je negdje oko Borove glave uz Kupreško polje i nije prelazila istočne granice Livna i zapadne Lašve.

Bosanska feudalna država će se kasnije širiti i izvan njezinih sadašnjih granica, a vrhunac će dostići za vrijeme Tvrtka I. Kotromanića (od 1353. do 1377. ban, a kralj od 1377. do 1391.), koji će se zvati "po milosti Božjoj slavni Kralj Srbijem, Bosni, Primorju i Zapadnim stranama".

Tvrtkov prethodnik Stjepan II. Kotromanić (1322. - 1353.) je 1324. godine zauzeo i pripojio bosanskoj državi humsku oblast, nazvavši se i "gospodar humski". Kroz povijest Bosna i Hum (kasnije Hercegovina) pripadali su različitim krugovima višestoljetne političko-teritorijalne organizacije srednjovjekovnih feudalnih država tog dijela Europe.²

Bosna i Hercegovina će osipanjem Osmanskog Carstva oblikovati približne današnje granice, a kopula "i" će prvi put povezati Bosnu i Hercegovinu u dvočlani naziv u vrijeme Berlinskog kongresa 1878. godine, što je i današnji službeni naziv države.

Ovo je samo primjer specifičnosti srednjovjekovne feudalne bosanske države. Krajnosti u pristupima idu od "negiranja državnosti i samostalnosti srednjovjekovne Bosne" do isticanja teze o "kontinuiranoj tisućljetnoj bosanskoj državnosti".

Međutim, srednjovjekovnu bosansku državu treba prvenstveno promatrati u vremenu i okruženju u kojem je postojala. Temeljni problem je, kao što smo istaknuli, narav jedne takve države, a time i mogućega govora o ustavu u materijalnom smislu, koji bismo mogli vezivati za jednu takvu državu.

Pojam srednjovjekovne bosanske države stavlja se pod znake navoda i zamjenjuje amorfnim pojmovima kao što su "oblik političke vlasti", "političko-teritorijalni entitet", "organizacija političke vlasti" i slično.

Pojedini autori su smatrali da bi "pravnici i historičari morali jasno i određeno kazati što je to uopće, po njihovu mišljenju, država u srednjem vijeku, ili ako svaku

¹ Mladen Ančić, *Putanja klatna - Ugarsko - hrvatsko kraljevstvo i Bosna u XIV. stoljeću*, Zadar - Mostar, 1997., str. 36.

² Naziv Hercegovina datira tek od polovice XV. stoljeća. Naime, taj se naziv vezuje uz Stjepana Vukčića Kosaču, koji je 1448. godine uzeo za sebe titulu hercega, a zemlje kojima je gospodario dobile su naziv Hercegovina.

političku vlast toga doba ne nazovemo državom, onda taj izmišljeni, svadljivi i zloupotrebljavani termin država, jednostavno izbacimo iz naše historiografije”.³

S ustavnopravnoga gledišta ovo razdoblje smo nazvali predustavnim. Složeni feudalni odnosi određivali su i narav tih država. Tek od XVI. stoljeća dolazi do jasnog razlikovanja državne organizacije od ranijeg feudalnog posjeda ili društva u širem smislu riječi.

3. Osmansko razdoblje u Bosni i Hercegovini trajalo je više od četiri stoljeća. Nakon propasti srednjovjekovne bosanske države (1463.) osnovan je Bosanski sandžak, a nakon pada Hercegovine pod Turke (1482.) i Hercegovački sandžak. Turska osvajanja su trajala desetljećima, šireći svoju vlast i izvan prostora Bosne i Hercegovine. Spomenuta dva sandžaka su bila u administrativno-vojnom pogledu sastavni dio Rumelijskog beglerbegluka (ajaleta, pašaluka), koji je u početku obuhvaćao sve osmanske europske posjede. S daljnjim osvajanjima na Balkanu i Srednjoj Europi osnivaju se nove provincije, među kojima i Bosanski pašaluk, jedina osmanska provincija sastavljena isključivo od zemalja koje su nastanjivali južnoslavenski narodi. Kad je osnovan, Bosanski pašaluk je obuhvaćao čitavo područje današnje Bosne i Hercegovine, dijelove Slavonije i Banije, Liku i Krbavu, te znatne dijelove Dalmacije, zatim dijelove današnje jugozapadne Srbije i sjeverne Crne Gore.

Slabljenje i kriza ovog Carstva otvorilo je nova pitanja (tzv. “istočno pitanje”) europske i svjetske povijesti i ujedno označilo novu stranicu burne bosanskohercegovačke povijesti.

U bečkom ili velikom austro-turskom ratu 1683. godine Turci su doživjeli poraz. Karlovačkim (Srijemski Karlovci) mirom 1699. godine gube skoro sve svoje srednjoeuropske posjede. Od kraja XVIII. stoljeća postojali su pokušaji da se reformama spasi Carstvo, a te reforme će svoj poseban odraz imati u Bosni i Hercegovini u vidu otpora istim od strane jednog sloja vojno-administrativnih vlasti koji su se nazivali ajani ili kapetani. Oni su tim otporom nastojali sačuvati svoj ojačali položaj. Njihovim slomom 1850. godine nastaje u političkom životu Bosne i Hercegovine zatišje, koje je osmanska vlast pokušala iskoristiti za dovršenje reformi (tzv. “tanzimat”).

Objedinjavanje tih mjera u pravnom ili administrativnom pogledu izvršeno je izdavanjem Uredbe o organizaciji Bosanskog vilajeta 1865. godine, čija je stvarna primjena u praksi započela 1867. godine kao Ustavni zakon Vilajeta Bosanskog. Ovo bi bio prvi slučaj da se terminološki pojam ustava na bilo koji način dovodi u vezu s Bosnom i Hercegovinom. Izdavanjem Ustavnog zakona Vilajeta Bosanskog 1867. godine izvršena je posljednja upravno-politička reforma Bosanskog pašaluka. Po svim administrativnim instancama formirana su upravna vijeća (idare medžlis) kao savjetodavna tijela. Istodobno je izvršena izvjesna reforma sudstva pretvaranjem šerijatskog suda od suda opće mjerodavnosti u specijalizirani sud za vođenje i rješavanje bračnih, obiteljskih, nasljedno-pravnih i vakufskih poslova muslimanskog stanovništva. Sve ostale građanske stvari, kako muslimana tako i drugih, te kaznena jurisdikcija nad cjelokupnim stanovništvom date su u mjerodavnost novoosnovanih građanskih i trgovačkih sudova koji su organizirani u tri stupnja.

³ Nada Klaić, *Srednjovjekovna Bosna*, Zagreb, 1994., str. 5.

Prema nekim gledištima, ovim aktom "Bosna je dobila svoj prvi pisani ustav".⁴

Međutim, s obzirom na prilike u kojima je on donesen, donosioca, strukturu države i samog ustavnog zakona, ovaj akt je bio daleko od stvarnog značenja prvih pisanih ustava u svijetu koji su težili uspostavi ustavne vladavine putem ograničavanja i diobe vlasti i poštivanja ljudskih prava. Ali on svakako zauzima posebno mjesto u ustavnom razvitku Bosne i Hercegovine zbog činjenice da se na taj način prvi put pojam ustava vezuje za bosanskohercegovačko ime.

Vrijedi istaknuti, također, da se još jedan Ustav osmanske carevine odnosio neposredno i na Bosnu. Bio je to tzv. Midhat-pašin ustav iz 1876. godine, koji je, između ostalog, predviđao i sazivanje jedne vrste bosanskog sabora.

No, vrijeme će taj Ustav u odnosu na Bosnu i Hercegovinu pregaziti.

U ovom kratkom pregledu ustavne povijesti Bosne i Hercegovine, vezanom za ovo razdoblje, valja istaknuti još jednu činjenicu. Ona se odnosi na formiranje nacionalnog elementa s kraja osmanske vladavine, unutar bosanskohercegovačkog bića.

Šerif Osman-Topal paša, bosanski vezir od 1861. do 1869. godine, energično je radio na provedbi spomenutih reformi.

Međutim, on će ostati upamćen i kao osoba koja je prva snažnije podupirala izgradnju jedne nove i jedinstvene bosanske nacionalne ideologije.

Prema toj ideologiji, postojao bi jedan bosanski narod koji je historijski vezan za osmansku državu, ali koji je i unutar te države zadržao svoje narodne osobnosti, tako da izražava svoju narodnost u njezinu punom smislu, nepovrijeđenu različitošću vjeroispovijesti.

Ovi pokušaji su ostali potpuno uzaludni i zbog toga što su se muslimani teško mirili s idejom ravnopravnosti s ostalim stanovnicima.⁵

Nasuprot tome, već tridesetih godina devetnaestog stoljeća započinju bune kršćana u Bosni i Hercegovini, koje će kulminirati ustancima 1875. godine.

Međutim, ni tada nije bilo jedinstvene političke organizacije koja bi usmjeravala akcije naroda svih vjera za oslobođenje.

Novonastali tanki građanski sloj zatvarao se u uske okvire vlastitih interesa, razdvajajući se po vjerskom obilježju.

Narastajući srpski i hrvatski nacionalni pokret, prisvajajući sebi Bosnu i Hercegovinu, ali i muslimane kao najčistijim dijelom vlastitog naroda, nastavit će se i nakon Berlinskog kongresa. Svaki od malih naroda na Balkanu imat će nerasčišćene odnose i račune s Berlinskim kongresom, ali uspjehe njihovih napora određivali su odnosi među velikim silama više nego vlastiti napori.

Tu situaciju najbolje su odrazile riječi baruna Hellenbacha, koje je napisao odmah po završetku Kongresa: "Bečki kongres je ostavio nemoguću Europu, Pariški nemoguću Tursku, a Berlinski kongres nemogući mir".⁶

⁴ Vidi Kasim Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2000., str. 90.; Mustafa Imamović, *Bosanski ustav iz 1910.*, Uvodna studija, Sarajevo, 1991., str. 19.

⁵ Usp. Mustafa Imamović, *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak Bosne i Hercegovine 1878. - 1914.*, Sarajevo, 1976., str. 72. - 73.;

⁶ Mato Artuković, *Ideologija srpsko-hrvatskih sporova*, Zagreb, 1991., str. 219.

4. Završetkom ovog kongresa započelo je austrougarsko razdoblje u Bosni i Hercegovini, koje je potrajalo naredna četiri desetljeća. Doba austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja značajno razdoblje u novijoj povijesti Bosne i Hercegovine. Iz jednog "kulturnog kruga s kojim je stoljećima srasla, Bosna i Hercegovina se gotovo preko noći našla u okrilju nove europske civilizacije".⁷

Člankom XXV. Berlinskog ugovora određeno je da će Austro - Ugarska "okupirati i upravljati pokrajinama Bosnom i Hercegovinom".

Prema tom ugovoru i Carigradskoj konvenciji, suverenitet nad Bosnom i Hercegovinom je formalno pravno pripadao sultanu, ali je u zbilji to njegovo pravo bilo "nudum ins", jer je stvarno vršenje vlasti bilo u rukama Austro-Ugarske.⁸

Glede državnopravnog položaja Bosne i Hercegovine, isticalo se da je to "nova pojava koja se teško može podvesti pod neku od dotad poznatih pravnih kategorija".

Ovaj državnopravni provizorij trajao je do aneksije 1908. godine, a Bosna i Hercegovina je tretirana kao posebno područje (Corpus separatum) unutar dvojne monarhije.

Vodeći prvenstveno računa o vlastitim interesima, Austro-Ugarska je nastojala onemogućiti razvitak nacionalnih težnji. U tom cilju je Benjamin Kallay nastojao u bosanskohercegovačkom stanovništvu učvrstiti osjećaj posebnog bosanskog nacionalnog patriotizma s osloncem na Monarhiju i ostvariti nacionalnu politiku bošnjaštva. Međutim, taj projekt nije imao uspjeha, a pokret za prosvjetnu i vjersku autonomiju s kraja XIX. i početkom XX. stoljeća dovodi do toga da su se sve političke stranke izrasle iz tog pokreta formirale na etničko-konfesionalnoj osnovi.

U tim uvjetima Bosna i Hercegovina će 1910. godine dobiti Ustav (Zemaljski statut) za Bosnu i Hercegovinu. Ovo je, uz ranije spomenuti Ustavni zakon Vilajeta Bosanskog iz 1867. godine, drugi ustav koji se vezuje za Bosnu i Hercegovinu.

Poslije diplomatskog i unutarnjeg političkog sređivanja aneksijske krize ostalo je i dalje otvoreno pitanje državnopravnog uključivanja Bosne i Hercegovine u postojeću ustavnu strukturu Dvojne Monarhije.

U samoj carskoj proklamaciji o aneksiji, upućenoj stanovništvu Bosne i Hercegovine, car i kralj opravdava aneksiju upravo potrebom uvođenja ustava.⁹

On je, cijeneći "političku zrelost" stanovnika Bosne i Hercegovine, odlučio darivati im "konstitucionalne ustanove koje će odgovarati njihovim prilikama i zajedničkim interesima i stvoriti na taj način zakonsku podlogu za predstavništvo njihovih želja i koristi".¹⁰

Prvi je i nužni uvjet za uvođenje "ove zemaljske ustavnosti" određenje "jasna i nesumnjiva pravnog položaja Bosne i Hercegovine ..., te stoga car i kralj proteže na nju svoju suverenost".

Prije nego što pređemo na razmatranje samog Ustava i normi koje je obuhvaćao, zanimljivo je i u ovoj situaciji pokazati kako su tri nacionalne i konfesionalne skupine

⁷ Mustafa Imamović, isto, str. 5.

⁸ Tu su Konvenciju zaključile Porta i Austro-Ugarska 21. travnja 1879. godine, a poznata je i kao Novopazarska Konvencija. U njoj se na prvom mjestu ponovo ističe "da činjenica okupacije ne vrijeda suverena prava sultana nad Bosnom i Hercegovinom".

⁹ Usp. Mustafa Imamović, *Bosanski ustav*, ... str. 33.

¹⁰ Isto.

u Bosni i Hercegovini reagirale na ovaj čin donošenja Ustava, te kakve su ustavne programe sami imali.¹¹

Stavovi srpskih i muslimanskih političkih krugova izraženi u programima Muslimanske narodne organizacije (MNO) i Srpske narodne organizacije (SNO), slagali su se oko glavnog pitanja koje se odnosilo na državnopravni položaj Bosne i Hercegovine u Dvojnoj Monarhiji. Moglo se govoriti o postojanju svojevrstnog muslimansko-srpskog saveza, koji će se raspasti 1909. godine nakon što je srpska strana priznala aneksiju.

Njihova dotadašnja zajednička borba za autonomiju, iz potpuno različitih pobuda, težila je ostvarenju potpune autonomije Bosne i Hercegovine. To se najbolje vidi u stavu MNO, odnosno dijelu njezina ustavnog programa formuliranog u sedam točaka u organu stranke Musavit. "Odlučno se naglašava daljnja politička suradnja sa Srbima, pošto su i oni za to da Bosnom i Hercegovinom upravlja samo i jedino bosanskohercegovački narod, odnosno naš Zemaljski sabor u kojemu će sjediti 31 pravoslavni, 24 muslimana i 16 katolika, a ne Sabor u Zagrebu u kojem bi bilo 116 katolika, 69 pravoslavnih i tek 24 muslimana".¹²

Stavovi Muslimanske napredne stranke izraženi u nekim člancima njihovog poluslužbenog glasila *Muslimanska svijest* implicitno su zagovarali pripajanje Bosne i Hercegovine Hrvatskoj.

Hrvati Bosne i Hercegovine su takvo svoje gledište neskriveno izražavali. Isto onako kako su jedini oduševljeno pozdravili aneksiju, sada su svuda isticali da su "Hrvati iz svih zemalja sjedinjeni pod jednom vladom", te su Hrvati držali da je to samo jedan korak za osnivanje treće državne jedinice u Monarhiji, pošto je vladalo općenito mišljenje da će Monarhija biti preuređena na trijalističkom sustavu, po kojem bi sve hrvatske zemlje trebale sačinjavati tu treću jedinicu.¹³

Stjepan Radić će ove težnje iskazati "kako jednom riječju, sve spomenute političke slobodine učinit će od Bosne i Hercegovine najslobodniju hrvatsku zemlju u Monarhiji", dodajući kako "nema dileme da dinastija i monarhija ne može Bosnu i Hercegovinu bez Hrvatske održati".¹⁴ U tome se ogledao "prvi korak k ostvarenju svojih želja, k prisajedinjenju s trojnom kraljevinom Hrvatskom, Slavonijom, Dalmacijom, s kojom smo vezani nerazrješivim historičnim, narodnim, geografskim i gospodarskim vezama".¹⁵ Hrvati primaju "s oduševljenjem podjeljenje ustava, premda smo svjesni da parlamentarni život za nas kao najmanju konfesionalnu grupu krije velike pogibelji."¹⁶

¹¹ Prva građanska politička stranka u Bosni i Hercegovini koja je istakla svoj program bila je Muslimanska narodna organizacija (MNO) 1906. Naredne godine konstituirana je Srpska narodna organizacija (SNO), dok su se Hrvati organizirali u Hrvatsku narodnu zajednicu i Hrvatsku katoličku udrugu koju je osnovao vrhbosanski nadbiskup Josip Stadler. Postojalo je i nekoliko manjih stranaka kao što je bila Srpska narodna stranka, Muslimanska napredna stranka, a od 1909. osniva se i Socijaldemokratska stranka. 1910. ujedinjuju se dvije navedene muslimanske stranke u Ujedinjenu muslimansku organizaciju (UMO).

¹² "Musavit", br. 15, 4.V.1909., Nav. prema: Mustafa Imamović, *Pravni položaj...* str. 207.

¹³ Usp. Josip Koprivčević, *Život i rad dr. Josipa Stadlera*, Zagreb, 1996., str. 50.

¹⁴ Stjepan Radić, *Živo hrvatsko pravo na Bosnu i Hercegovinu*, Zagreb, 1993, str. 27. Tadašnji "civilni adlatus" baron Benko je izložio načela budućeg ustava. Taj govor je poslužio kao osnova za raspravu u anketi, koja se odvijala u višekratnim sjednicama.

¹⁵ Hamdija Kapidžić, *Pripremanje ustavnog perioda u BiH u knjizi Bosna i Hercegovina u vrijeme austrougarske vladavine*, Sarajevo, 1968., str. 67.

¹⁶ Isto.

U svezi s ovim pitanjem valja odmah naglasiti kako su vođe pravoslavnih i muslimana, Gligorije Jeftanović te Alibeg Firdus i Šerif Arnautović, koji su ranije radili na vjersko-prosvjetnoj autonomiji, držali da će u budućem bosanskohercegovačkom saboru imati većinu, smatrajući da će u Bosni i Hercegovini biti uveden većinski izborni sustav, kao i u ostalim pokrajinama Monarhije, po kojem će u svakom izbornom kotaru dobiti mandat onaj tko dobije većinu.

Bosanskohercegovačka vlada ih je "nadmudrila donošenjem takozvanog Kurijalnog sistema, te je svaka vjerska zajednica dobivala tri kurije: jednu za seljake, drugu za građane, a treću za činovnike i veleposjednike. Po ovom izbornom zakonu, predstavnici vjerskih zajednica, kao i predstavnici raznih komora, dobivali su tzv. virilno pravo u bosanskohercegovačkom saboru.

Stavovi druge dvije nacionalne i konfesionalne skupine izraženi u spomenutoj ustavnoj anketi nisu se ni izdaleka podudarali s hrvatskim. Tako su se srpski predstavnici (SNO) povukli s prve sjednice u znak neslaganja s ponuđenim ustavnim rješenjima. Isto su učinili i predstavnici MNO.

MNO je svoje stavove o ovom pitanju i poslije završene ustavne ankete iznio u seriji napisa pod naslovom "Naše ustavno uređenje", formulirajući tako svoj stav u pogledu budućeg ustava. Njihova glasna konstatacija je bila da se u tadašnjoj čitavoj Europi "još jedino u Bosni i Hercegovini neustavno vlada".¹⁷

Oni su tražili da prvi preduvjet za svaki daljnji rad bude da Vlada u sporazumu s narodom izda Zakon o slobodi zbora i Zakon o udruživanju, koji bi bili preteče samog ustava.

Na kraju ovog kratkog podsjećanja na reakcije političkih stranaka na pripremani ustav treba reći da se u političku borbu oko ustava uključuje i Socijaldemokratska stranka (osnovana 1909.), tražeći ukidanje konfesionalnog i staleškog načela u konstituiranju Sabora i opće i jednako pravo glasa za sve građane Bosne i Hercegovine i anticipirajući tako internacionalizam i klasni element.

Ova gledišta nisu imala nikakvog utjecaja i car i kralj Franz Jozef će sam nametnuti ustavne akte.

Ustavni poredak u Bosni i Hercegovini reguliran je 1910. godine sa šest zakona koji su predstavljali cjelinu. To su bili tzv. "zakoni o ustavnim uredbama za Bosnu i Hercegovinu odobreni Previšnjim rješenjem od 17. veljače 1910." Zajedno s navedenim Zemaljskim ustavom (štatutom) za Bosnu i Hercegovinu (puni naziv) bili su i zakoni o Izbornom redu, Saborskom poslovnom redu, Zakon o društvima za BiH, Zakon o skupljanju za BiH i Zakon o kotarskim vijećima.

Bosanskohercegovački ustavni poredak zasnivao se na ideji o tzv. "piramidalnoj ustavnosti", prema kojoj su se prvobitna minimalna ustavna prava, zajamčena navedenim zakonima, imala postupno proširivati u ovim demokratskim ustanovama i u vidu poklona (oktroiranja) povremeno davati narodu.

Ovakav koncept ograničene ustavnosti bio je, po službenom tvrđenju, logična posljedica kulturne zaostalosti naroda u Bosni i Hercegovini.¹⁸

Ustav je u biti donio vrlo malo promjena u političkom životu Bosne i Hercegovine i predstavljao je više dekor, odnosno fasadu iza koje su se krile stvarne poluge moći i odlučivanja, a to su bila tijela središnje vlasti Dvojne Monarhije.

¹⁷ Usp. Mustafa Imamović, *Pravni položaj*, str. 205.

¹⁸ Usp. Mustafa Imamović, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1997., str. 438.

To se, prije svega, ogledalo u potpunoj prevlasti u zakonodavnoj, kao i izvršnoj i upravnoj vlasti, središnjih tijela Monarhije.

Vrhovna upravna vlast ostala je u rukama zajedničkog ministarstva financija u Beču i činovničke Zemaljske vlade u Sarajevu, koja je *de facto* bila njegova agencija.

U članku 1. Ustava se navodi kako "Bosna i Hercegovina jesu jedinstveno zasebno upravno područje ... pod odgovornim vodstvom i vrhovnim nadziranjem c. i kr. zajedničkog ministarstva."¹⁹

U sljedećem stavku stoji kako je "upravljati zemljom kao i vršiti i primjenjivati zakone dužnost Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu u Sarajevu. Ona je podređena zajedničkom ministarstvu, kojemu je povjereno vodstvo bosanskohercegovačke uprave, te mu je odgovorna za svoje cjelokupno službeno poslovanje".²⁰ Sudske i uprave vlasti, koje postoje u zemlji, "ostaju u svome dojakošnjem sastavu i snazi".²¹

U svim poslovima koji ne pripadaju u vlastiti opseg rada Zemaljske vlade, "ali kojim se zakonski domašaj proteže na Bosnu i Hercegovinu, valja o zasebnim interesima ovih obiju zemalja saslušati zastupnike zemaljske uprave".²²

Bosanskohercegovačke čete kao i ostale vojničke uredbe Bosne i Hercegovine "organski su dio oružane sile Monarhije".²³ U ovom dosta kratkom ustavnopravnom aktu, od svega 48 članaka, poslije navedenog prvog članka, ostali su raspoređeni u tri dijela, od kojih se dva odnose na Sabor (II) i opseg rada Sabora (III). U prvom dijelu pod naslovom Opća građanska prava, u ukupno 19 članaka, regulirana je jedna od dvije klasične ustavne materije, potvrđujući tako na specifičan način neodvojivost ustava od ljudskih prava. U tim člancima je vrlo korektno zajamčena skala ljudskih prava tog doba,²⁴ čime se po prvi put, barem formalno, svim građanima jamče ista prava.

Pojedini autori su smatrali da je i ovo bila "neka vrsta dekoracije", jer je u bosanskohercegovački ustav mehanički prenijet čl. 142. austrijskog Temelnog državnog zakona (Staatsgrundgesetz) od 21. prosinca 1867. godine, koji je sadržavao odredbe o navedenim građanskim pravima.²⁵ Člankom 20. Zemaljska vlada je imala pravo u slučaju rata, nemira ili veleizdajničkih akcija suspendirati građanska prava navedena u Ustavu.

Ustavom i njegovim pratećim zakonima uvode se tri nove institucije: Sabor, Zemaljski savjet i Kotarsko vijeće.

Najvažnija ustanova je Sabor, iako je on u biti predstavljao predstavničko tijelo bez stvarnih zakonodavnih ovlasti, što je još jedna u nizu posebnosti vezanih za bosanskohercegovačku ustavnost.

¹⁹ Usp. Bosanski ustav, str. 61.

²⁰ Isto.

²¹ Isto., čl. 1. st. 3. Ustava.

²² Isto., čl. 1. st. 4. Ustava.

²³ Isto., čl. 1. st. 5. Ustava.

²⁴ Ustavom se jamče: prava i jednakost pred zakonom, status bosanskohercegovačkih pripadnika (tzv. "zemaljski pripadnici"), sloboda kretanja i nastanjivanja, osobna sloboda, neovisnost i garantiranje rodstva, sloboda vjere i savjesti, šerijatsko pravo muslimanima na obiteljske i ženidbene poslove, te nasljedstvo "u mulku", narodne osobine i jezik, sloboda misli, znanosti, nepovredivost doma, tajnost korespondencije, vlasništvo, pravo na peticiju, pravo okupljanja i udruživanja.

²⁵ Usp. Mustafa Imamović, *Pravni položaj ...*, str. 219.

Sabor je imao dvije vrste članova. Prvu skupinu su činili izabrani poslanici koji su izražavali proporcionalnu zastupljenost stanovništva po vjerskoj pripadnosti. Ovo načelo je kombinirano s kurijalnim sustavom po kome su se birači dijelili prema imovnom stanju, profesiji i zvanju. Žene tada nisu imale biračko pravo.

Analizom normativnih rješenja Ustava, kao i stvarnim stanjem, jasno je vidljivo da je legislativna mjerodavnost Sabora Bosne i Hercegovine imala samo savjetodavni ili "suradivački" karakter, što je zbiljski predstavljalo njezinu negaciju. Sabor je surađivao u donošenju samo onih zakona koji su se odnosili na "zemaljska pitanja". Tako, bosanskohercegovački Sabor nije imao po Ustavu zakonodavnu vlast, koja je i dalje ostala u mjerodavnosti cara, odnosno vlada u Beču i Pešti i zajedničkog ministarstva financija. U tom smislu su zbiljski bile irelevantne odredbe Ustava o ulozi Sabora, opsegu njegova rada, odnosno njegove mjerodavnosti. Kada se pogledaju odredbe čl. 37., prema kojem "na sve vladine osnove, koje pripadaju u nadležnost bosanskohercegovačkog Sabora, treba da pristanu vlade obiju država Monarhije prije nego će biti predate saboru". Zakone "koje je usvojio Sabor, treba Previšnja potvrda (sankcija) koju će isposlovati zajednički ministar financija kojemu je povjereno vodstvo bosanskohercegovačke uprave, na prijedlog zemaljske vlade i nakon što su pristale vlade obiju država Monarhije".²⁶

Potpuna slika o mjestu i ulozi bosanskohercegovačkog Sabora dobiva se ako se sagleda uloga tzv. Zemaljskog savjeta, kojeg je sačinjavalo devet članova biranih od strane poslanika Sabora "iz svoje sredine za sav saborski period".²⁷

Njegova zadaća je bila kontaktirati s austrijskim Parlamentom, ugarskim Saborom i delegacijama, tako da su na njega bili prenijeti svi poslovi komuniciranja Sabora s ostalim organima vlasti.

Predsjednik je Sabora bio ujedno i predsjednik Zemaljskog savjeta.²⁸

Predsjednika i potpredsjednika Sabora imenovao je car koji je imenovanja morao vršiti naizmjenično iz različitih konfesionalnih zajednica.

Tako se ustanovljavanjem Sabora, Zemaljskog savjeta, Kotarskog vijeća i građanskih sloboda iscrpljivao sadržaj bosanskohercegovačkog Ustava iz 1910. godine.

Uspoređen u svojim osnovnim institucijama "s istovremenim ustavnim poveljama u novim krunskim zemljama Habsburške Carevine, Moravskoj 1906. i Bukovini 1910. godine, bosanski Ustav je veoma zaostajao, naročito u pogledu zakonodavne vlasti. Ali i pored toga, bosanskohercegovački Sabor predstavljao je pozornicu i okvir novih formi građanskog političkog života u Bosni i Hercegovini".²⁹

Sabor će imati ukupno četiri zasjedanja, a posljednje, četvrto, zasjedanje će biti prekinuto 28. lipnja 1914. godine, nakon ubojstva prijestolonasljednika Franza Ferdinanda, upravo u Sarajevu, što je ujedno značilo završetak austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini i bilo uvod u novu stranicu bosanskohercegovačke povijesti.

²⁶ Usp. čl. 38. Ustava

²⁷ Čl. 39. Ustava

²⁸ Isto

²⁹ Mustafa Imamović, *Bosanski ustav...*, str. 52.

5. Raspadom Austro-Ugarske Monarhije Bosna i Hercegovina je ušla u sastav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.³⁰

Do ujedinjenja jugoslavenskih zemalja došlo je 1. 12. 1918. godine.

Novonastala država je donijela svoj prvi ustav 28. lipnja 1921. godine, a po tom nadnevku će i dobiti ime Vidovdanski ustav.

Glavno ustavno pitanje, koje će dominirati političkim životom te države, odnosilo se na njezino državno uređenje. U Ustavotvornoj skupštini sukobljavala su se dva koncepta - s jedne strane nacionalni unitarizam i državni centralizam; a s druge federalizam i oblik složene države.

U tom političkom kontekstu rješavan je i položaj Bosne i Hercegovine.

U brojnim prijedlozima nacrtu Ustava, između modela unitarne i složene države, Bosna i Hercegovina je egzistirala kao samostalna jedinica (pokrajina), ili je dijeljena između više predlaganih pokrajina.

Zanimljivo je istaknuti kako su upravo glasovi muslimanskih poslanika iz Makedonije i Bosne i Hercegovine presudili u korist izglasavanja ovog ustava.³¹

Obrazlažući svoj pristanak i ulazak u Vladu, predsjednik Jugoslavenske muslimanske organizacije Mehmed Spaho je kazao da je to bilo "jamstvo kompaktnosti muslimana u Bosni i Hercegovini, poradi čega se odrekao i osnovnog programskog načela svoje stranke o pokrajinskim samoupravama".³²

Na temelju tog sporazuma, zahvaljujući kojem je Vidovdanski ustav i donesen, u Ustav je unijet članak 135. (u tisku tada nazivan "turski paragraf"), kojim je određeno da Bosna i Hercegovina ostaje "u svojim sadanjim granicama i dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti".

Najveći dio odredaba ovog ustava, koje se neposredno odnose na nacionalno pitanje, polazio je od teze o "jedinstvenog troimenom i troplemenom" narodu. U skladu s tako shvaćenom nacionalnom strukturom uklapala se i koncepcija o unitarističko-centralističkom državnom uređenju koje bi negiralo svaku regionalnu a naročito nacionalnu posebnost. Da bi se to ostvarilo, čitavo područje zemlje je podijeljeno na oblasti koje su bile konstituirane tako da se onemogući stvaranje kompaktnih etničkih grupacija, a gornja granica jedne oblasti nije mogla preći 800.000 stanovnika.

Težnja da se sačuva teritorijalna cjelovitost Bosne i Hercegovine u okviru Kraljevine SHS nije se ostvarila. Praksa ovog ustava nazoviparlamentarizma, samovolje vlasti i ograničenja demokracije, unitarističkog državnog uređenja, dovela

³⁰ Stvaranju ove države prethodilo je formiranje Države Slovenaca, Hrvata i Srba, na prostoru koji je nekada pripadao Monarhiji, u čiji sastav je ulazila i BiH. Ona je proglašena 29. 10. 1918. i nije bila priznata od strane saveznika, funkcionirajući de facto nešto više od mjesec dana. Prije toga, 8. 10. 1918. u Zagrebu je proglašeno Narodno vijeće SHS, kao njihovo političko predstavništvo. Po povratku bosanskohercegovačkih delegata iz Zagreba 31. 10. 1918., konstituiran je u Sarajevu Glavni odbor Narodnog vijeća za BiH, a 31. 11. 1918. je imenovana Narodna (zemaljska) vlada BiH.

³¹ Na izborima za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS 28. 11. 1920. JMO je u BiH dobila najveći broj glasova goleme većine muslimanskog stanovništva svih slojeva i osiguravši za sebe njihovo političko predstavljanje. Tako je usvojen Vidovdanski ustav "zahvaljujući kupljenim glasovima muslimanskih poslanika iz Makedonije i Bosne i Hercegovine". Usp. Aleksandar Fira, *Ustavno pravo*, Beograd, 1982, str. 161.

³² Nezadovoljan izvršavanjem preuzetih obveza od strane Vlade, Mehmed Spaho je već 1. veljače 1922. podnio ostavku na ministarski položaj, prelazeći u oporbu i vrativši JMO svom osnovnom programskom načelu-autonomiji BiH.

je do prvog cijepanja i poništavanja teritorijalne cjelovitosti Bosne i Hercegovine. Državnim udarom od 6. siječnja 1929. godine Kralj Aleksandar Karađorđević je ukinuo Vidovdanski ustav, raspustio parlament i proglasio osobnu diktaturu. Nešto kasnije (3. 10. 1929.) izvršena je nova administrativno-teritorijalna podjela na banovine, koje su još manje odgovarale stvarnoj nacionalnoj strukturi nego ranije oblasti.³³

Odbacujući federativno državno uređenje od samog početka, narušena je stabilnost višenacionalne države koja zahtijeva "da se pristankom svih zainteresiranih naroda uvjetuje i samo njezino obrazovanje i određivanje njezina ustavnog uređenja".³⁴

Šestosiječanjskim aktima Kralj je namjeravao nastaviti započetu srpsku hegemonističku politiku, te nacionalne proturječnosti i razlike "riješiti" tako što će umjesto dotadašnjeg jednog troimenog i troplemenog naroda, dekretom nastati jedan novi jedinstveni jugoslavenski narod.

U svemu tome podjelom na banovine došlo je do potpunog potiranja bosanskohercegovačkog identiteta i teritorij Bosne i Hercegovine je razbijen i podijeljen na taj način što je ulazio u sastav čak četiri novostvorene banovine.

Takvo stanje je u odnosu na Bosnu i Hercegovinu još više pogoršano nakon Sporazuma Cvetković-Maček, odnosno formiranje Banovine Hrvatske u kolovozu 1939. godine.³⁵

Ovo je bio još jedan od pokušaja rješenja nacionalnog pitanja u okvirima jugoslavenske države nagodbom srpskog i hrvatskog političkog vodstva. Taj pokušaj, u biti federaliziranja Jugoslavije, zaustavit će Drugi svjetski rat. Zaoštrjeni nacionalni i socijalni problemi dovest će do velikih stradanja. Kapitulacijom i raspadom Jugoslavije Bosna i Hercegovina ulazi u sastav Nezavisne Države Hrvatske. To je bila treća negacija njezine političko-teritorijalne cjelovitosti i posebnosti u prvoj polovici dvadesetog stoljeća.

Međutim, za vrijeme Drugog svjetskog rata dolazi i do obnove državnosti Bosne i Hercegovine (1941. – 1946.)³⁶ kao federalne jedinice nastupajuće komunističke jugoslavenske države.

Jedna od odluka Drugog zasjedanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ - Jajce 29. 11. 1943.) bila je i ona o izgradnji nove jugoslavenske države na federativnom načelu.

Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja BiH (ZAVNOBiH) konstituirano je kao najviše političko predstavničko tijelo 25. i 26. 11. 1943. u Mrkonjić Gradu. Na svom trećem zasjedanju u Sarajevu 26. - 28. travnja 1945. godine ZAVNOBiH

³³ Zakonom o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja, u čl. 1. Kraljevina SHS mijenja naziv u Kraljevina Jugoslavija, a umjesto dotadašnje 33 oblasti, država je podijeljena na devet banovina koje su dobile ime po rijekama: Dravska sa sjedištem u Ljubljani, Savska (Zagreb), Vrbaska (Banja Luka), Primorska (Split), Zetska (Cetinje), Dunavska (Novi Sad), Moravska (Niš) i Vardarska (Skopje).

³⁴ Jovan Stefanović, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1950., str. 149.

³⁵ Prema Uredbi o Banovini Hrvatskoj kojom je realiziran Sporazum Cvetković-Maček, u njen sastav su ušle dotadašnja Savska i Primorska banovina, te Kotarevi Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica. Kako su Primorskoj banovini pripadali znatni dijelovi BiH, u sastav Banovine Hrvatske ušlo je ukupno trinaest Kotara iz BiH. Pored navedenih to su još bili: Mostar, Bugojno, Duvno, Konjic, Livno, Ljubuški, Prozor i Stolac.

³⁶ Usp. Kasim Trnka, nav. dj., str. 92.; Muhamed Filipović, *Bosna i Hercegovina - najvažnije geografske, demografske, historijske, kulturne i političke činjenice*, Sarajevo, 1997., str. 103.

je preimenovan u Narodnu skupštinu, koja je formirala Vladu Bosne i Hercegovine. Narodna Skupština BiH je organizirala izbore za Ustavotvornu Skupštinu, a oni su održani 13. 10. 1946. god.³⁷

Ustavotvorna Skupština je donijela prvi Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine 30. prosinca 1946. godine, nastavivši rad kao Narodna Skupština NR BiH.

Za ovaj bismo ustav mogli kazati kako je to bio prvi ustav donesen od strane predstavničkog tijela. Međutim, ostaje činjenica kako je to učinjeno u sklopu državnosti federativne države, od strane jedne njezine federalne jedinice.

Ovom ustavu prethodio je savezni ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) usvojen 31. 1. 1946. godine. Njime je izvorna suverenost pripadala republikama i bila ograničena pravima federacije. Kako je najveći broj kompetencija dat saveznoj državi, kroz jednopartijsku strukturu, u praksi je to bila centralistička država. U to vrijeme muslimani nisu bili "priznati od strane Komunističke partije Jugoslavije kao narod. Ustav FNRJ je govorio o "suverenosti narodnih republika u sastavu FNRJ", i o "suverenosti naroda", te se "stalo na stanovište da svaka nacija treba dobiti svoju buktinju u državnom grbu, a to u svakom slučaju mora biti pet buktinja".³⁸

Za razliku od odluka ZAVNOBiH-a, Ustav NRBiH iz 1946. godine nigdje više poimenice ne navodi narode Bosne i Hercegovine. On je sadržavao odredbu po kojoj su u "Narodnoj Republici Bosni i Hercegovini njene narodnosti u svemu ravnopravne",³⁹ i da "nacionalne manjine u Narodnoj Republici Bosni i Hercegovini uživaju pravo i zaštitu svog kulturnog razvitka i slobodne upotrebe svog jezika."⁴⁰

Ustavni razvitak Jugoslavije sve vrijeme je bio opterećen sukobljavanjima oko modela državne organizacije, što se ogledalo kroz različita definiranja uloge republika i načela ravnopravnosti naroda. Uvođenjem samoupravljanja 1950. godine pokušalo se inzistiranjem na klasnoj komponenti ublažiti nacionalni moment.

Ustavni zakoni donijeti 1953. godine (savezni i republički) definiraju republiku kao "državu radnog naroda".

Do konačnog raspada Jugoslavije Bosna i Hercegovina je donijela još dva cjelovita ustava. To je bilo nakon usvajanja saveznih ustava 1963. i 1974. godine.

U članku 1. Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (kako se od tada naziva) iz 1963. godine BiH je definirana kao "demokratska zajednica naroda BiH zasnovana na vlasti radnog naroda".

Nedemokratski jednopartijski politički sustav, netržišno gospodarstvo utemeljeno na državnom odnosno društvenom vlasništvu i iznad svega neriješeni odnosi u sferi nacionalnog, odnosno federacije, bili su uzrok ovako čestih ustavnih promjena u socijalističkoj Jugoslaviji.⁴¹

³⁷ Drugo zasjedanje je održano u Sanskom Mostu od 30. 6. do 2. 7. 1944.

³⁸ Usp. Mustafa Imamović, *Historija Bošnjaka*, str. 555. Jedini političar koji je ostao dosljedan zagovornik da se u Ustavu FNRJ uz ostale narode navedu i Muslimani bio je poslanik Ustavotvorne skupštine iz Mostara Husein Čišić, koji je jedini i glasovao protiv usvajanja saveznog ustava 1946. godine u Beogradu.

³⁹ Članak 11. Ustava NR BiH iz 1946.

⁴⁰ Članak 14. Ustava NR BiH iz 1946.

⁴¹ Amandmani na Ustav iz 1963. godine donošeni su u više navrata - 1967., 1968., 1971., 1972. Takva praksa je nastavljena i sa Ustavom iz 1974. Na Ustav SR BiH iz 1974. godine doneseno je ukupno 59 amandmana, i to stalnim promjenama 1976., 1981., 1984., 1988. i 1990. godine.

Brojne amandmanske promjene ovih ustava ipak nisu dale nikakve rezultate.

Amandmanima 1971. i 1972. godine i Ustavom iz 1974. uveden je novi koncept federacije u kojem je znatno ojačana uloga republika. Nakon smrti Josipa Broza Tita, tadašnjeg predsjednika države, i početka kraha socijalističkih sustava osamdesetih godina prošlog stoljeća, politički lideri Srbije i Crne Gore počinju se zalagati za novu promjenu ustava. Predlažući vraćanje tzv. "autentičnom federalizmu", tražili su zapravo još veću centralizaciju. Reakcija na to bili su prijedlozi Konfederalnog ugovora od strane Slovenije i Hrvatske.⁴²

Kako se rješenje na saveznoj razini, sukobom ova dva isključujuća rješenja, nije moglo postići, tijekom 1990. godine pristupa se u republikama novim ustavnim promjenama. Najdalje su otišle Slovenija i Hrvatska, donoseći potpuno nove ustave. Ustavna rješenja tih ustava jasno su naznačila skori raspad Jugoslavije.

U tim uvjetima Bosna i Hercegovina je nastavila s pokušajima posljednjih izmjena Ustava iz 1974. godine.

Skupština SR BiH je 31. srpnja 1990. godine usvojila 31 amandman na Ustav BiH.

Na temelju tih ustavnih promjena 18. studenog 1990. godine održani su prvi demokratski višestranački izbori u Bosni i Hercegovini.

Pobjedom nacionalnih stranaka na izborima, Stranka demokratske akcije (SDA), Srpske demokratske stranke (SDS) i Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), stvoreni su odnosi potpune paralize u Parlamentu Bosne i Hercegovine. Te tri stranke nisu se mogle dogovoriti o bitnim pitanjima vezanim za budućnost Bosne i Hercegovine u uvjetima započetog raspada Jugoslavije.

Zbog svega toga nije bilo niti moguće pripremiti novi ustav Bosne i Hercegovine.

Ako zabacimo srednjovjekovnu državnost, tek raspadom Jugoslavije Bosna i Hercegovina postaje samostalna i neovisna država.⁴³ A i tada se još naglašenije postavilo pitanje novog ustava. Do tog ustava će doći nakon godina rata, koji je doveo do faktičkog raspada i nemogućnosti funkcioniranja središnje državne vlasti i tada važećeg ustavnog poretka.

Kao najčešći razlozi neustavne promjene kako rigidnih tako i fleksibilnih ustava navode se upravo ratovi, koji, uz ostalo, mogu "dignuti u zrak i ustav i njegove formalne procedure zajedno s upravljačima."⁴⁴

Bez podrške nacionalnih elita i građana svaki ustav pod određenim okolnostima postaje bezvrijedan komad papira.

U biti svaki "nacionalni ustav predstavlja zapravo mapu sublimiranog, denaturiranog sukoba,... idući za tim da njegove odredbe budu strateški plan premetanja

⁴² Usp. Anđelko Milardović, *Dokumenti državnosti Republike Hrvatske*, Zagreb, 1998., str. 31.-42. Tu je dat model konfederacije u Jugoslaviji, koji su pripremili Predsjedništvo Republike Hrvatske i Slovenije, na temelju dogovora u Predsjedništvu SFRJ, srpnja 1990.

⁴³ Bosna i Hercegovina je primljena u članstvo OUN 22. 5. 1992; prije toga je EZ u Luxembourgu 6. 4. 1992. donijela odluku o priznanju Republike BiH kao nezavisne države. Sutradan 7. 4. 1992. to su učinile i SAD. Inače, sukladno mišljenju No 11 Badinterove komisije 27. 4. 1992. "se mora smatrati datumom državne sukcesije s obzirom na SR Jugoslaviju, zato što je to datum kada su Srbija i Crna Gora usvojile Ustav novog identiteta, i zato što su relevantni međunarodni organi tada počeli da se pozivaju na "bivšu Jugoslaviju", potvrđujući da je proces disolucije završen.

⁴⁴ Arsen Bačić, *Ustavno pravo, teorija i interpretacija*, Split 1995., str. 325.

budućih sukoba interesa u miroljubive, civilizirane kanale”.⁴⁵ No, iskustvo pokazuje da se mnogi planovi i nade za miroljubivom i urednom promjenom često izjalove. Tako ekstra ustavna i nasilna neustavna transformacija nacionalnih sustava se događa isto toliko često kao i ustavne promjene.

Već u jesen 1991. godine Srbi u Bosni i Hercegovini su počeli formirati općine, zajednice općina i srpske autonomne oblasti. Skupština srpskog naroda Bosne i Hercegovine donosi 9. 1. 1992. godine “Deklaraciju o proglašenju Srpske Republike Bosne i Hercegovine”, a 28. 2. 1992. i Ustav Srpske Republike Bosne i Hercegovine (kasniji Republike Srpske). Ovom Deklaracijom “su ukinute odluke ZAVNOBiH-a o formiranju zajedničke federalne jedinice BiH u sastavu nove Jugoslavije. Skupština srpskog naroda Bosne i Hercegovine je i formalno donijela odluku o ukidanju odluka ZAVNOBiH-a”.⁴⁶ Svim ovim aktima srpskog naroda u Bosni i Hercegovini je “jasno utvrđeno da ne može postojati suverena i jedinstvena Bosna i Hercegovina u koju bi bio uključen srpski narod. Srbi u Bosni i Hercegovini nisu se nikada borili za državu Bosnu i Hercegovinu već za državu Jugoslaviju, u kojoj je Bosna i Hercegovina bila samo jedna federalna jedinica”.⁴⁷

Hrvatski narod i u Republici Hrvatskoj, a tako i u Bosni i Hercegovini, opet nije ni pod kojim uvjetima htio ostati u bilo kakvoj Jugoslaviji, prihvaćajući Bosnu i Hercegovinu pod uvjetom da novo ustavno uređenje bude zasnovano na federativnom načelu. To je bio glavni razlog zbog kojeg su Hrvati izašli na referendum o budućem statusu Republike (29. 2. i 1. 3. 1992.) i dali svoj glas za “suverenu i neovisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda BiH - Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive”.

Bit ovog referenduma, iz tog kuta promatrana, svela se na težnju da se stvore pravni i politički temelji za raskid pravnih veza s Jugoslavijom. Činjenica je da su ovaj “bijeg iz Jugoslavije” plebiscitarno podržali građani Bosne i Hercegovine hrvatske i muslimanske nacionalnosti, dok su pripadnici srpske nacionalnosti u BiH svojim neodazivanjem iskazali ponovno svoju želju za ostankom u Jugoslaviji.

Muslimani, odnosno Bošnjaci,⁴⁸ svojim inzistiranjem na unitarnoj Bosni i Hercegovini nisu prihvaćali njezino federaliziranje, poistovjećujući to s podjelom BiH. Bosna i Hercegovina kao multinacionalna država može postojati kao federacija. Ove pak, per definitionem, nema bez dvije ili više federalnih jedinica. Nikada do sada nije postojala federacija zasnovana na personalnom temelju.⁴⁹ Na taj način je, volens-nolens, teritorijalna komponenta (federalna jedinica) sastavnica svakog poznatog federalizma. Iz tih razloga je i hrvatski narod u uvjetima raspada Jugoslavije i rata⁵⁰ 18. 11. 1991.

⁴⁵ Isto.

⁴⁶ Rajko Kuzmanović, *Konstitutivni akti Republike Srpske*, Banja Luka 1994., str. 25.

⁴⁷ Isto, str. 22.

⁴⁸ Na Drugom Bošnjačkom saboru, održanom u Sarajevu 28. 9. 1993. godine, odlučeno je da se naciji vrati ime Bošnjaci.

⁴⁹ Jedino Belgija danas uz teritorijalni poznaje i tzv. personalni federalizam.

⁵⁰ Već u listopadu 1991. godine srpsko-crnogorske postrojbe samo pod imenom JNA su razorile hercegovačko selo Ravno, nastanjeno hrvatskim življem. Predsjedništvo R BiH je tek 8. 4. 1992. donijelo Odluku o proglašenju neposredne ratne opasnosti, a 20. 6. 1992. je proglasilo ratno stanje. Predsjedništvo je, također, u izmijenjenom sastavu, 24. 2. 1993. godine donijelo “Odluku o utvrđivanju prečišćenog teksta Ustava R BiH (Službeni list R BiH, br. 5., 1993.), višestruko zadirući i u samu ustavnu materiju.

godine uspostavio Hrvatsku zajednicu Herceg-Bosnu a 28. 8. 1993. proglašena je Hrvatska Republika Herceg-Bosna.

Faktičko stanje državnog uređenja u Bosni i Hercegovini od 1992. do kraja 1995. godine "bilo je da su egzistirale tri državotvorne cjeline i Republika Bosna i Hercegovina (središnji dio Bosne i Sjeverna Hercegovina), Republika Srpska (sjeverozapadni i istočni dio Bosne i Hercegovine) i Republika Herceg-Bosna (zapadna Hercegovina, dio zapadne Bosne i enklava na sjeveru Posavine). Sve tri cjeline imale su obilježje nacionalne države (srpska, hrvatska, muslimanska), svaka sa svojom teritorijem, vojskom, policijom, organizacijom vlasti, vlastitom monetom i drugim državnim obilježjima".⁵¹

U takvim uvjetima su vršena nastojanja međunarodne zajednice⁵² na iznalasku mirovnog rješenja za Bosnu i Hercegovinu. Tako su nastala tri neuspjela mirovna projekta: Cutillerov, Vance-Owenov i Owen-Stoltenbergov plan.⁵³

Svaki ovaj mirovni plan za Bosnu i Hercegovinu morao je ozbiljno "riješiti sljedeću dvojbu: kako pomiriti sukobljene interese triju nacionalnih zajednica i istovremeno očuvati suverenitet Bosne i Hercegovine. Zapravo, kao polazna osnova, od prvog do posljednjeg plana, bio je prihvaćen etnicitet - stoga je svaki novi plan za Bosnu odražavao novu etapu etničke podjele".⁵⁴ Tako se glavni problem vezan za eventualni federativni model, koji je bio neizbježan, odnosio na određivanje granica budućih federalnih jedinica. Broj tih sastavnih jedinica, kao i njihov naziv, se mijenjao. Cutillerov plan je predviđao tri konstitutivne jedinice zasnovane na nacionalnom načelu, uz uvažavanje ekonomskih, geografskih i drugih kriterija.

Vance-Owenov plan je govorio o deset provincija, čiji nazivi ne mogu asociirati na bilo koji od tri konstitutivna naroda. Napokon, Owen-Stoltenbergov plan je predviđao tri nacionalne republike, koje su trebale ustavnim sporazumom uspostaviti uniju Bosne i Hercegovine, čime bi se praktično negirala državnost Bosne i Hercegovine. Ne mogavši postići sporazum, i u uvjetima nesmiljenog rata, početkom 1994. godine u mirovni proces se uključuju SAD.

Inzistiranje bošnjačke strane kako federalne jedinice ne mogu biti formirane na isključivo nacionalnom načelu prihvaćeno je Washingtonskim sporazumom. Njegovom potpisivanju 18. 3. 1994. godine prethodio je čitav niz sastanaka, uz veoma živu diplomatsku aktivnost. Na temelju tog sporazuma donijet je jedan novi ustav - Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.⁵⁵

⁵¹ Rajko Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 2002., str. 300.

⁵² Mirovna nastojanja su vršena u početku od strane Europske zajednice (nakon stupanja na snagu sporazuma iz Maastrichta, 1. 11. 1993. godine (TEU) - Europska unija), i kasnije Ujedinjenih naroda. Europska zajednica se od samog početka uključila u rješavanje jugoslavenske krize, formirajući rujna 1991. Konferenciju o Jugoslaviji, koja se doticala i BiH. Kasnije će bosanskohercegovački problem zauzeti glavno mjesto u nastojanjima postizanja mirovnog rješenja.

⁵³ Opširnije o ovim planovima vidi: Kasim Begić, *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*, Sarajevo, 1997., str. 83 i dalje; Rajko Kuzmanović, nav. dj., str. 301.-302.; Kasim Trnka, nav. dj., str. 114.-118.

⁵⁴ Nedovršeni mir, Izvještaj Međunarodne komisije za Balkan, Sarajevo, 1997., str. 47.

⁵⁵ Sastavni dio Washingtonskog Sporazuma su pored toga bili i: okvirni Sporazum o uspostavljanju Konfederacije između Federacije BiH i Republike Hrvatske; zatim Sporazum koji osigurava Federaciji BiH pristup Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske, i Sporazum kojim Hrvatska dobiva pravo tranzita kroz Neum. Posebno je interesantan bio Sporazum o Konfederaciji jer on implicira dvije suverene i neovisne države, što Federacija BiH nije bila, a da je postala to bi značilo pravu podjelu BiH.

Njega je Ustavotvorna Skupština Federacije BiH usvojila na sjednici održanoj 30. ožujka 1994. godine donijela Odluku o proglašenju tog Ustava i on je sukladno toj odluci stupio na snagu u ponoć istog dana. Zbog karaktera ovog rada, na ovom mjestu ćemo navesti samo čl. 1. ovog Ustava, jer je u njemu pregnantno izrečena tadašnja ustavnopravna situacija u Bosni i Hercegovini. On je glasio:

“(1) Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno s ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju nutarnji ustroj teritorija s većinskim bošnjačkim i hrvatskim pučanstvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica s jednakim pravima i odgovornostima.

(2) Odluke o ustavnom statusu teritorija Republike Bosne i Hercegovine s većinskim srpskim pučanstvom donijet će se tijekom pregovora o miru i na međunarodnoj Konferenciji o bivšoj Jugoslaviji”.

Ovaj Sporazum je stvorio nužne pretpostavke za kasnije zaključivanje Sporazuma o miru za Bosnu i Hercegovinu - Daytonskog sporazuma, potpisanog 21. studenog 1995. godine. Stupio je na snagu potpisivanjem u Parizu 14. prosinca 1995. godine.

Opći okvirni Sporazum za mir u Bosni i Hercegovini ima i 11 aneksa, od kojih je aneks 4. Ustav BiH. Od samog početka instalirano je veliko ustavno konceptualno (konstrukcijsko) nesuglasje. Ustav Federacije BiH postaje Ustav jednog od dva daytonska entiteta, od kojih se sastoji Bosna i Hercegovina, i u njemu samo kantoni (federalne jedinice) ne mogu imati nacionalni predznak.⁵⁶ Drugi entitet, priznat Daytonskim sporazumom, zadržao je nacionalni predznak - Republika Srpska, i zadržao je svoj vlastiti ustav. Na taj način Bosna i Hercegovina je dobila ultrakompliciranu, asimetričnu (sui generis) federativnu strukturu, s trinaest ustava i trostupanjskom ustavnošću.

Najznačajniji postdaytonski događaj u Bosni i Hercegovini svakako predstavlja Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, kolokvijalno nazvana i Odlukom o konstitutivnosti naroda, koja je rješavajući suglasnosti pojedinih odredaba entitetskih ustava s Ustavom BiH potaknula novu fazu ustavnih promjena.⁵⁷

6. U ovom radu dana su temeljna obilježja ustavnog razvitka Bosne i Hercegovine. Naravno da čitav splet složenih povijesnih događaja burne bosanskohercegovačke prošlosti, koji su prethodili Daytonu, ne može biti poseban predmet našeg razmatranja, jer zahtijeva suviše prostora i izlazi iz okvira ustavnog prava. Pored toga, ove događaje s potrebnom kompleksnošću proučava opća, odnosno politička i nacionalna povijest, pa je poznavanje njihovog osnovnog tijeka na ovom mjestu i ovom prilikom opravdano pretpostaviti. Mi smo se ograničili na markiranje glavnih točaka u razvitku ustavnosti Bosne i Hercegovine.

Kao što je federalizam, po sebi, složeni odgovor na složenu zbilju, tako je “Dayton” ujedno i složeni odgovor i rezultanta bremenite bosanskohercegovačke povijesti.

⁵⁶ Ustavotvorna skupština Federacije BiH je 12. lipnja 1994. godine usvojila zakon o federalnim jedinicama, kojim je konačno izvršeno teritorijalno ustrojstvo Federacije koja se sastoji od deset kantona. Ovome je prethodio dogovor u Beču u svibnju 1994.

⁵⁷ Vidi *Bilten* Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2000. godine Sarajevo, 2001., i *Službeni glasnik* BiH, br. 23/2000.

Ako ostavimo nakratko po strani srednjovjekovnu državu i prijepore o njezinoj naravi (ukazujući i na često isticanu "sklonost srednjovjekovlja ka pretjerivanju"), možemo konstatirati da je Bosna i Hercegovina od pojave suvremenih država i prvih pisanih ustava u svijetu bila uvijek u sklopu drugih državnih cjelina. Istaknuli smo više semantičku nego ustavno-zbiljsku vezanost Bosne i Hercegovine i (pojma) ustava u tim razdobljima.

U nekoliko navrata je čak i negirana njezina povijesna cjelovitost ("prva" Jugoslavija), da bi u "drugoju" Jugoslaviji Bosna i Hercegovina pokazala najviše elemenata ustavnosti. Istina, to je bila ustavnost jedne federalne jedinice u okviru federativne države. Za ovu situaciju vežu se pitanja koliko su takve federalne jedinice i kada su nosile naziv država, (para) država, ili "uvjetna država", i sljedstveno tome, i njihovi ustavi "uvjetni ustavi".

Raspadom Jugoslavije Bosna i Hercegovina postaje samostalna i neovisna, međunarodno priznata država. Kao takva trebala je svoj novi ustav, koji je dobila u vrlo nepovoljnim ratnim uvjetima.

Oktroirane odredbe daytonskog ustava, složene i asimetrične državne strukture, traže nužno njegovu vlastitu harmonizaciju. Alternativa ovomu bila bi donošenje pravog narodnog ustava.

BASIC CHARACTERISTICS OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

In this work, characteristics of constitutional development of Bosnia and Herzegovina are considered. Rare are the states in the world which had such a specific development in their own constitutionality as it was the case with Bosnia and Herzegovina, constitutionality which resulted with Washington and Dayton Accords at the end of the twentieth century. By these latter ones, Bosnia and Herzegovina got its first Constitution as an independent state, that is, the Constitution which was a part of an international peace accord. The author analyses the period that preceded this, starting with the Middle Ages, through the Ottoman and Austro-Hungarian reign up to the constitutional law status of Bosnia and Herzegovina within former Yugoslavia.