

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / REVIEW ARTICLE

Примљен: децембар 2010.

Received: December 2010.

*Горан Марковић*

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

## УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ „ОСТАЛИХ“ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

*Аутор у раду анализира уставноправни положај националних мањина и национално неопређених грађана Босне и Херцеговине, који су њеним уставом означени као „Остали“. Они су дискриминисани тако што им је ускраћено једно од основних људских права – пасивно бирачко право. Устав Босне и Херцеговине у супротности је са међународним конвенцијама о људским правима и слободама које је БиХ ратификовала као субјект међународног права, и које су саставни дио Устава. На тај начин, Устав Босне и Херцеговине неконзистентан је правни акт. Пресуда Европског суда за људска права из децембра 2009. године ствара обавезу за Босну и Херцеговину да измијени свој устав с циљем уклањања дискриминације, чиме би био промијењен уставноправни положај „Осталих“. Аутор анализира могуће садржаје промјене институционалног система Босне и Херцеговине којом би била отклоњена дискриминација „Осталих“.*

*Анализа је вршена примјеном неколико метода – позитивноправног, којим се анализирају позитивноправни акти којима се регулише положај „Осталих“ и њихов садржај пореди са међународним конвенцијама о људским правима. Примјењују се и социолошки и политиколошки метод, којима се анализирају друштвени услови отклањања дискриминације, односно дјеловање релевантних политичких чинилаца чији је интерес да уставноправни положај „Осталих“ (не)буде промијењен.*

*Циљ рада је да се укаже на противрјечна рјешења садржана у Уставу Босне и Херцеговине, имајући посебно у виду уставну снагу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода и неких других међународних аката о људским правима, норме које су дискриминаторске са становишта ових аката и пресуде Европског суда за људска права, и да се предложи могућа рјешења којима би дискриминација била отклоњена.*

**Кључне ријечи:** „Остали“; Босна и Херцеговина; Устав; Дискриминација; Људска права и слободе.

## 1. УВОД

У Босни и Херцеговини, чији се политички режим понекад колоквијално означава као „етнократија“, постоји категорија грађана која није нарочито бројна,<sup>1</sup> али је дискриминисана упркос изричитој уставној забрани дискриминације.<sup>2</sup> Дискриминација је супротна и међународним конвенцијама о људским правима и слободама које је Босна и Херцеговина усвојила и инкорпорисала у свој устав, као што су Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина. Пресуда Европског суда за људска права у спору *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* само је потврдила оно што су и струка и политичке елите знале – да дискриминација постоји и да мора бити отклоњена.

Дискриминација се огледа у ускраћивању пасивног бирачког права на изборима за Предсједништво Босне и Херцеговине и Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине грађанима који не припадају једном од конститутивних народа. Устав у члановима IV 1 и V ст. 1 изричито предвиђа да ће у састав ових

---

<sup>1</sup> Према попису становништва из 1991. године, у Босни и Херцеговини живјело је 7,9 % Југословена и припадника националних мањина. Иако попис становништва није вршен скоро двије деценије, а у ратном и поратном времену драстично је измијењена структура становништва, проценат грађана који припадају националним мањинама или су национално неопређени тешко може бити већи од горе поменутог.

<sup>2</sup> „Уживање права и слобода, предвиђених у овом члану или у међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, осигурано је свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којем основу као што је пол, раса, боја, језик, вјера, политичко и друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.“ – Устав Босне и Херцеговине, чл. II 4.

институција улазити само чланови из реда бошњачког, хрватског и српског народа. Како се ради о институцијама које су носиоци значајне политичке моћи, грађанима који припадају „Осталима“ ускраћено је право да учествују у вршењу власти по основу своје етничке припадности. Они имају пасивно бирачко право на изборима за Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, али га не остварују као „Остали“ него као грађани, тако да се на овај начин не отклања нити умањује њихова дискриминација.

## 2. „ОСТАЛИ“ КАО УСТАВНА КАТЕГОРИЈА

Устав Босне и Херцеговине спомиње „Остале“ у посљедњем ставу преамбуле, гдје наводи субјекте који су учествовали у његовом доношењу. „Остали“ се спомињу само узгред, у загради и означавају се малим почетним словом.<sup>3</sup> Очигледно је, да уставотворац није знао како означити грађане који не припадају трима нацијама, нити на прави начин оквалификовати њихово учешће у доношењу Устава и, потом, у вршењу државне власти, па их је споменуо узгред. Националним политичким елитама које су учествовале у преговорима о Уставу ово није сметало, нити су показивале посебан интерес за уставноправно нормирање положаја „Осталих“, који су за њих политички инфериорни.

Уставноправни и политички положај „Осталих“ није досљедно уређен Уставом Босне и Херцеговине. Они су у преамбули означени као субјекти који су учествовали у доношењу устава, мада је крајње нејасно на који начин,<sup>4</sup> да би у нормативном дијелу ишчезли као политички субјект чији представници учествују у формирању политичких институција државе. Тако, долази се до апсурдне ситуације да се један субјект током вршења уставотворне власти (доношења устава), под претпоставком коју Устав садржи

---

<sup>3</sup> Мало почетно слово јавља се, на примјер, у преводу текста Устава Босне и Херцеговине којим се користи Уставни суд Босне и Херцеговине, док се ријеч „Others“ („Остали“) у тексту Устава на енглеском језику пише великим почетним словом.

<sup>4</sup> „Остали“ немају своје политичке странке и политичке елите, тако да није било никога ко би их представљао на мировним преговорима у Дејтону. Осим тога, како Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, нека друга државна институција или народ непосредно нису одлучивали о прихватању Устава, очигледно је да су „Остали“ споменути у преамбули Устава као један од његових доносилаца само из разлога политичке коректности.

да је у том процесу уопште учествовао, одрекао права да учествује у формирању и вршењу државне власти након што институције, на основу тог устава, почну вршити своје функције. Да се управо то догодило „Осталима“, види се из напријед наведених одредаба чланова IV и V Устава. Коректније су одредбе члана V 4, које се односе на Савјет министара, и члана VI, које се односе на Уставни суд Босне и Херцеговине, јер се њима не одређује национални састав ових институција, па постоји могућност да и „Остали“ буду бирани у њих.<sup>5</sup>

Упркос томе што је Устав у својој преамбули прокламовао да су и „Остали“ учествовали у његовом доношењу, не може се рећи да су они један од титулара суверенитета. На то указују и терминолошке разлике – док се три доминантне етничке групе називају конститутивним или државотворним, етничке групе које се подводе под појам „Остали“ то нису. Теорији уставног права јасна је ова разлика у правнополитичком положају државотворних и недржавотворних етничких група. Иако нема јединственог става о томе ко је титулар суверенитета у Босни и Херцеговини,<sup>6</sup> па се мишљења крећу од става да су то грађани и конститутивни народи, до става да су то само грађани или само конститутивни народи, није раширено мишљење да су и „Остали“ носиоци суверенитета.

Није случајно што национални састав Савјета министара и Уставног суда није прецизиран Уставом. Савјет министара је Уставом одређен као мање моћна институција извршне власти у сјени Предсједништва. Будући да Савјет министара, по замисли уставотворца, треба да извршава политику коју су утврдиле друге институције Босне и Херцеговине, његов национални састав очигледно није био посматран као прворазредно питање које Уставом треба посебно уредити. Што се тиче Уставног суда, прописани већински начин одлучивања показује намјеру уставотворца да створи институцију која ће бити у стању да утиче на развој уставног система у послиједејтонском периоду, па би инсистирање у самом уставу на његовом националном саставу било противно сврси која се жељела постићи прописаним начином његовог рада.

---

<sup>5</sup> Да ова начелна могућност нема већи практични значај, потврђује уставна конвенција о саставу Уставног суда Босне и Херцеговине, према којој по двоје домаћих судија долазе из реда Срба, Хрвата и Бошњака.

<sup>6</sup> Вид. К. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006, 177–178; N. Pabrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar 2000, 111; Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006, 227.

У пракси, међутим, показало се да је важан национални састав сваке институције, поготово Уставног суда Босне и Херцеговине, који је у последијејтонском периоду значајно допринио развоју и реформи уставног система, али и модификовању политичког и уставног система, посебно на нивоу ентитета и кантона, тумачењем појединих принципа (нпр. принципа конститутивности народа), који су били различито одређивани и нејасно нормирани.

Право „Осталих“ да учествују у вршењу државне власти на нивоу Босне и Херцеговине не проистиче из нормативног дијела Устава, са изузетком члана II, већ из његове преамбуле и Анекса I. Опште норме садржане у члану II, којима се јамчи примјена међународних аката о људским правима и слободама и забрањује дискриминација, у супротности су са нормама садржаним у члановима IV и V Устава, па се може рећи да је Устав противрјечан у смислу признавања и примјене бирачког права одређених категорија грађана, укључујући „Остале“. Не може један правни акт, поготово највиши и основни, једном нормом јамчити одређено право, да би је другом негирао. Што се тиче преамбуле Устава Босне и Херцеговине, она је тако нејасна и декларативна, да допушта различита тумачења учешћа „Осталих“ у политичким институцијама Босне и Херцеговине.

Устави ентитета и кантона коректније су нормирали положај „Осталих“, мада нису отклонили дискриминацију. Прије свега, „Остали“ су коректније одређени као уставноправни и политички субјект у преамбулама устава ентитета, а гарантује им се заступљеност у појединим политичким институцијама. Они имају своје представнике у законодавним институцијама ентитета (Вијећу народа Републике Српске и Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине), а могу, мада не морају, бити заступљени и у владама ентитета. Посебна слабост уставних рјешења је у томе што „Остали“ и даље немају пасивно бирачко право при избору шефа државе у ентитетима. „Осталима“ се јамчи учешће у јавним институцијама<sup>7</sup> према резултатима пописа становништва из 1991. године. Устави ентитета признају „Осталима“

---

<sup>7</sup> Под јавним институцијама мисли се на министарства у Влади Федерације Босне и Херцеговине и владама кантона, општинским органима власти, кантонским и општинским судовима, односно на министарства у Влади Републике Српске, општинске органе власти, окружне и основне судове у Републици Српској.

право на вршење важних јавних функција: председника владе, председника Народне скупштине Републике Српске односно председавајућег Представничког дома Парламента Федерације Босне и Херцеговине, председавајућег Вијећа народа Републике Српске односно Дома народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине, председника Врховног суда Републике Српске односно Врховног суда Федерације Босне и Херцеговине, председника Уставног суда Републике Српске односно Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине, главног републичког тужиоца Републике Српске односно федералног тужиоца.

Устав Босне и Херцеговине није изричито одредио ко чини „Остале“. Из његове преамбуле јасно је да су то они грађани Босне и Херцеговине који не припадају једном од конститутивних народа. „Остали“ су, дакле, они грађани који нису Бошњаци, Срби или Хрвати. То су грађани Босне и Херцеговине који припадају некој националној мањини или су национално неопређивљени. Они могу бити неопређивљени зато што не желе да се национално опређивљене или зато што то објективно не могу због свог поријекла.<sup>8</sup> Имајући у виду да категорију „Осталих“ чине двије категорије, а да је назив „Остали“ по себи дискриминаторан, постоји приједлог да се ова категорија грађана убудуће зове „националне мањине и национално неопређивљени“.<sup>9</sup>

Нема основа за шире одређивање појма „Остали“, како чине поједини аутори.<sup>10</sup> Устав је у својој преамбули дао јасан основ за

---

<sup>8</sup> По једном мишљењу, ову категорију становништва чине: аутохтони босанскохерцеговачки грађани из реда конститутивних народа који се не изјашњавају етнонационално, аутохтоне или традиционалне етничке мањине и не-аутохтоне или нетрадиционалне етничке мањине. – Вид. Н. Vajzović, „Identitet 'ostalnih' u Bosni i Hercegovini – sociolingvistički i ustavnopravni aspekti jezičkog pitanja“, *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu* (ur. D. Abazović), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010, 100–101.

<sup>9</sup> Вид. Удружење младих правника у Босни и Херцеговини, *Завршни документ Радне групе младих правника/ца с приједлозима нових уставних рјешења у Босни и Херцеговини*, <http://www.boljiustav.ba>, 23. децембар 2010.

<sup>10</sup> По једном мишљењу, „Остали“ се могу схватити као етничке мањине (етничко или партикуларистичко схватање), као етничке и културне мањине (тзв. културно схватање), као велика већина грађана, независно од етничке припадности, који нису повезани са етнополитичким елитама и стога не учествују у сфери политике (најшире, политичко схватање). – Вид. А. Mujkić, „'Ostali' – Četvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije?“, *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i*

дефиницију „Осталих“ када их је навео заједно са конститутивним народима, чиме је имплицитно речено да се под овом категоријом подразумевају грађани који се у етничком смислу не изјашњавају као Срби, Хрвати и Бошњаци, при чему ближи основ њиховог етничког одређења није важан за уставотворца. Они су, у том смислу, „негативна“ друштвена група или друштвена група „по остатку“. Основ одређивања „Осталих“ је, дакле, етнички. „Остали“ се, међутим, у битном аспекту своје друштвене свијести и политичког понашања разликују од конститутивних народа. Будући да немају свијест о припадности једном друштвеном сегменту, да нису формирали свој подсистем или субкултуру и да немају своју политичку елиту, њима је лакше да политички промишљају друштвену збиљу из грађанског угла, неоптерећени националним предрасудама, страховима и идеологијама. Стога, они су знатно више него припадници конститутивних народа, грађани, а знатно мање припадници колективитета, јер су њихове етничке групе малобројне, политички неорганизоване, а своја колективна права не траже у сфери политике већ културе. Њима је преостало да се боре за очување свог националног идентита, а пошто у сфери политике не могу учествовати као организовани политички субјекти, преостало им је да у политичким процесима учествују као апстрактни грађани, не као „ми“, већ као „ја“.

Овдје се јавља дилема. Како је босанскохерцеговачко друштво сегментирано, а његов политички режим заснован на моделу консоцијативне демократије, јасно је да конститутивни народи, као друштвени сегменти или политички организоване и представљене друштвене групе, треба да буду и јесу представљени у политичким институцијама. „Остали“, који не представљају посебан друштвени сегмент, већ онај дио друштва који се налази ван три постојећа подсистема или субкултуре, барем потенцијално имају најближу везу са глобалним босанскохерцеговачким друштвом, али не могу учествовати у политичким процесима на исти начин као и конститутивни народи. Томе не представљају препреку само уставна рјешења већ и њихов објективни друштвени положај како смо га горе описали. Отуд разлика у могућности представљености конститутивних народа и „Осталих“ у политичким институцијама.

Ипак, ова разлика у друштвеном положају не смије водити дискриминацији. Стога „Осталима“ треба дати иста политичка

права као и конститутивним народима, са изузетком неколико механизма консоцијативне демократије, као што су вето, консензус или велика коалиција, који по природи политичког режима припадају политички организованим друштвеним сегментима – конститутивним народима.

### 3. „ОСТАЛИ“ И МЕЂУНАРОДНЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА

Неколико међународних конвенција о људским правима и слободама значајно је за оцјену уставноправног и политичког положаја „Осталих“ у уставном систему Босне и Херцеговине. Оне су значајне посебно зато што су чланом II и анексом I Устава интегрисане у њега, па се могу непосредно примјењивати и имају уставну снагу. За нашу анализу значајне су: Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Оквирна конвенција о заштити националних мањина и Међународна конвенција о уклањању свих облика расне дискриминације.

Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, која се у Босни и Херцеговини непосредно примјењује и има јачу правну снагу од закона, у контексту наше теме релевантна је првенствено због свог протокола 12, који садржи општу забрану дискриминације, јер у члану 1 став 1 предвиђа да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу. То значи, и да нико не може бити дискриминисан као припадник националне мањине или као национално неопредијељен грађанин тако што би му се ускратило пасивно бирачко право, што је случај у Босни и Херцеговини. Европска конвенција у свом члану 14 предвиђа забрану дискриминације у уживању права и слобода које гарантује.

Нормативни дио Устава Босне и Херцеговине у супротности је и са Међународним пактом о грађанским и политичким правима, који у члану 25 тачка б) предвиђа право сваког грађанина да без икакве дискриминације „бира и да буде бирач на повременим истинским, општим, једнаким и тајним изборима, који обезбјеђују слободно изражавање воље бирача“. Док грађанима Босне и Херцеговине припада први аспект овог права („да бирају“ – активно бирачко право), неки од њих (укључујући и „Остале“) лишени су другог аспекта („да буду бирани“ – пасивно бирачко право). Нормативним дијелом Устава Босне и Херцеговине није прекршена са-

мо обавеза поштовања конкретно одређеног политичког права, већ и начелна обавеза државе потписнице да онемогући дискриминацију, односно неравноправан положај грађана у остваривању политичких права по било ком основу.<sup>11</sup>

Одредбе чланова IV и V Устава Босне и Херцеговине у супротности су са чланом 4 став 1 Опште конвенције о заштити националних мањина, у којем се каже: „Уговорнице се обавезују да зајамче припадницима националних мањина равноправност пред законом и једнаку законску заштиту. У том смислу, забрањена је било каква дискриминација на основу припадности националној мањини.“ Равноправност националних мањина у Босни и Херцеговини, које су једна компонента категорије „Осталих“, нарушена је Уставом и Изборним законом Босне и Херцеговине, јер оне нису равноправне у остваривању политичких права која им припадају као грађанима Босне и Херцеговине. Државна власт повриједила је одредбе ове конвенције у тренутку ступања на снагу Устава Босне и Херцеговине, јер је предвидјела неравноправност грађана у остваривању бирачког права, али та повреда континуирано траје од 14. децембра 1995. године, када је Устав ступио на снагу, јер Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није учинила ништа да изједначи све грађане у уживању бирачког права.

Босна и Херцеговина повриједила је и обавезу из следећег става истог члана поменуте конвенције, у коме се каже да су уговорнице обавезне „да усвоје, гдје је то потребно, одговарајуће мјере за унапређење, у свим областима економског, социјалног, политичког и културног живота, пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и оних који припадају већини“. Будући да у политичкој сфери не постоји пуна и ефек-

---

<sup>11</sup> „Државе чланице овог пакта обавезују се да поштују и гарантују свим лицима која се налазе на њиховој територији и која потпадају под њихову надлежност, права призната овим пактом без обзира нарочито на расу, боју, пол, језик, веру, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, имовно стање, рођење или сваку другу околност.“ – Међународни пакт о грађанским и политичким правима, чл. 2, ст. 1. Чланом 26 Конвенције, предвиђено је да „закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.“

тивна равноправност између конститутивних народа и националних мањина, јер припадницима националних мањина не припада једно политичко право које припада конститутивним народима (право да буду бирани у Дом народа Парламентарне скупштине и Предсједништво Босне и Херцеговине), Босна и Херцеговина није предузела потребне мјере да испуни своју обавезу из члана 4 став 2.

Конкретно, равноправност би постојала уколико Устав Босне и Херцеговине не би изричито одређивао да у Предсједништво Босне и Херцеговине и Дом народа могу бити бирани само Срби, Хрвати и Бошњаци, него би то право припадало и „Осталима“, који укључују и националне мањине. На другом мјесту ћемо поставити питање да ли би таквим уставним нормирањем била обезбијеђена „пуна и ефективна равноправност“ коју Конвенција захтијева.

Устав Босне и Херцеговине у супротности је са Међународном конвенцијом о уклањању свих облика расне дискриминације, коју су Уједињене нације усвојиле 1965. године, а Босна и Херцеговина ратификовала 1993. године. Према члану 1 ове конвенције, расна дискриминација обухвата и дискриминацију по основу националног или етничког поријекла. Члан 5 Конвенције обавезује државе потписнице да забране и отклоне све облике расне дискриминације и да свакоме, без обзира на расу, боју коже, национално или етничко поријекло, гарантују једнакост пред законом, поготово у уживању људских права и слобода, међу које спадају и политичка права, укључујући право учешћа у изборима.<sup>12</sup> Комитет за елиминацију расне дискриминације оцијенио је да су одредбе чланова IV и V Устава Босне и Херцеговине које се односе на састав Дома народа и Предсједништва и начин њиховог избора у супротности са поменутом конвенцијом.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Државе потписнице Конвенције дужне су да обезбиједе „(с) Политичка права, посебно право учешћа на изборима – право да бирају и буду бирани – на основу општег и једнаког бирачког права, право на учешће у влади и вођењу јавних послова на свим нивоима и право на једнак приступ јавној служби...“ – Конвенција, чл. 5.

<sup>13</sup> „Мада трипартитна структура главних политичких институција државе може бити оправдана а у почетку чак и нужна за постизање мира након оружаног сукоба на територији државе, Комитет опажа да правне разлике које фаворизују и дају посебне привилегије и приоритет појединим етничким групама нису у складу са члановима 1 и 5 (с) Конвенције. Комитет даље истиче да је ово посебно случај онда кад је потреба за тим посебним привилегијама престала

#### 4. „ОСТАЛИ“ И ПРЕСУДА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Чињеница је да су политичке елите у Босни и Херцеговини озбиљно узеле у разматрање постојање дискриминације тек након пресуде Европског суда за људска права у спору *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине*, иако је од ступања на снагу Устава Босне и Херцеговине било јасно да дискриминација постоји и да ће у једном тренутку морати бити отклоњена. За демократски капацитет политичких институција Босне и Херцеговине, политичких елита и друштва било би знатно боље да су дискриминаторске уставне и законске норме измијењене добровољно, самосталном одлуком националних политичких елита. То није учињено ни након бројних упозорења и усвојених докумената у којима се указује на постојање дискриминације.<sup>14</sup>

Националне политичке елите нису посебно заинтересоване за уставноправни и политички положај „Осталих“ из неколико разлога. Прво, они не представљају „природну“ и очекивану гласачку базу ових елита. Друго, удио „Осталих“ у бирачком тијелу је врло мали, тако да националне политичке елите не могу битије промијенити своју политичку позицију промјеном уставноправног положаја ове категорије становништва, него је потенцијално могу ослабити, будући да „Остали“ теже да гласају за политичке елите које се проглашавају грађанским или су као такве доживљене од ове категорије становништва. Треће, отклањање дискриминације „Осталих“ захтијева промјену структуре појединих политичких институција и укључивање у њихов састав нових политичких суб-

---

(чланови 1 (4) и 5 (с)). Комитет подстиче државу потписницу да приступи измјени релевантних одредаба државног устава и изборног закона којим би се осигурало уживање једнаког активног и пасивног бирачког права свим грађанима без обзира на етничку припадност.“ – Пар. 11 документа *CERD/C/BIH/CO/6*, од 11. априла 2006. године.

<sup>14</sup> Поред мишљења већ споменутог Комитета, ту су и мишљења Комитета за људска права, независне институције основане с циљем надгледања примјене Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Парламентарне скупштине Савјета Европе (Резолуције 1383 (2004), од 23. јуна 2004; 1513 (2006), од 29. јуна 2006; и 1626 (2008), од 30. септембра 2008), Венецијанске комисије (*Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, од 11. марта 2005. године, и *Мишљење о различитим приједлозима за избор Предсједништва Босне и Херцеговине*, од 20. марта 2006. године), те Канцеларије OSCE-а за демократске институције и људска права.

јеката, што ствара могућност прерасподјеле политичке моћи и, потенцијално, слаби моћ националних политичких елита.

Европски суд за људска права оцијенио је да је уставна структура Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, бираног на темељу одсуства пасивног бирачког права „Осталих“, у супротности са чланом 14 Конвенције у вези са чланом 3 Протокола 1, јер нема објективног и разумног оправдања за онемогућавање учешћа „Осталих“ у раду ове институције. Суд не спори потребу постојања посебних механизма подјеле моћи у институцијама Босне и Херцеговине, нарочито непосредно по окончању рата али и данас. Постојање тих механизма, који гарантују учешће конститутивних народа у саставу Дома народа, не спречава отклањање дискриминације „Осталих“, која постоји након што је Босна и Херцеговина, по мишљењу Суда, постигла напредак након окончања рата.<sup>15</sup>

Кад су у питању састав Предсједништва Босне и Херцеговине и одсуство права „Осталих“ да буду бирани у њега, Суд је оцијенио да кршење пасивног бирачког права проистиче из члана 1 Протокола 12 уз Европску конвенцију, који свим грађанима јамчи једнака права утемељена законом, а у ширем смислу правним поретком државе потписнице Конвенције. Суд је утврдио постојање дискриминације по истом основу по којем је утврдио њено постојање у погледу састава Дома народа.<sup>16</sup>

Европски суд за људска права сматра да ограничење пасивног бирачког права у Босни и Херцеговини не значи да су грађани којима ово право не припада грађани другог реда. Ограничења из

---

<sup>15</sup> По мишљењу Суда, напредак Босне и Херцеговине огледа се у следећем: створене су јединствене оружане снаге, земља је приступила програму Партнерство за мир, потписан је Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, усвојен је први амандман на Устав Босне и Херцеговине, држава ће имати свог представника у Савјету безбједности Уједињених нација у двогодишњем периоду почев од 1. јануара 2010. године.

<sup>16</sup> „Неизјашњавање садашњих апликаната (Сејдића и Финција – прим. Г. М.) као припадника једног од 'конститутивних народа' учинило их је неподобним за кандидовање на изборима за Предсједништво. (...) Слиједи да уставне одредбе које чине апликанте неподобним за кандидовање на изборима за Предсједништво такође морају бити сматране дискриминаторским и супротним члану 1 Протокола 12, при чему Суд сматра да се у овом погледу не може повући ниједна умјесна разлика између Дома народа и Предсједништва Босне и Херцеговине.“ – Случај *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, представка бр. 27996/06 и 34836/06, § 56.

чланова IV и V Устава, која се односе на састав Дома народа и Предсједништво, су нормирана с циљем окончања оружаних сукоба у Босни и Херцеговини и тешких кривичних дјела која су вршена против цивила и ратних заробљеника, а не с циљем понижавања и стављања у неравноправан положај било које категорије становништва. Тиме се, према мишљењу Суда, може објаснити, али не нужно и оправдати, одсуство представника националних мањина из састава Дома народа и Предсједништва Босне и Херцеговине.

## 5. МОГУЋНОСТИ ОТКЛАЊАЊА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ – ПРИЈЕДЛОГ НОВИХ РЈЕШЕЊА

Босна и Херцеговина сада има и формалну обавезу измјене свог устава, а затим и Изборног закона. Иако је ту обавезу имала и досад, нико није могао приморати политичке институције да отклоне дискриминацију, јер не постоји нити може постојати домаћа институција<sup>17</sup> која би утврђивала противрјечност уставног текста и наређивала њено отклањање, нити утврђивати да ли су уставне норме у сагласности са нормама међународних конвенција које су дио уставног система Босне и Херцеговине. Питање је да ли ће Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине отклонити дискриминацију само формално или и стварно.

### 5.1. Формална и стварна равноправност

Формално отклањање дискриминације огледа се у таквој измјени одредаба садржаних у члановима IV и V Устава којом се чланство у Дому народа и Предсједништву не ограничава на припаднике конститутивних народа. Начелно, сваки грађанин може бити биран у ове институције тако да пасивно бирачко право више није ускраћено „Осталима“. Дobar примјер формалног отклањања дискриминације представља неусвојени „Бутмирски пакет“ амандмана на Устав Босне и Херцеговине. Измјенама члана IV 1 Устава предвиђа се да се Дом народа састоји од двадесет једног члана, при чему се 14 бира у Федерацији Босне и Хер-

---

<sup>17</sup> Тачније, не постоји контролна институција која би се бавила тиме, пошто Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, као орган уставотворне власти, може измијенити уставне норме које су у супротности са прихваћеним међународним конвенцијама или са другим уставним нормама којима се јамчи већи обим људских права и слобода.

цеговине а седам у Републици Српској, без прецизног одређења њихове националне припадности, што значи да и „Остали“ могу бити бирани. Да је предлагач амандмана имао на уму представљеност „Осталих“ у Дому народа, свједочи приједлог по коме „за сваки конститутивни народ, најмање шест делегата ће припадати том конститутивном народу“. Оставља се могућност да три делегата буду бирани из реда „Осталих“. Могућност, међутим, не значи и обавезу, тако да не постоји формална обавеза да „Остали“ буду представљени у Дому народа. Било би боље да је предлагач амандмана гарантовао учешће „Осталих“ у Дому народа тако што би конституисао посебан клуб делегата „Осталих“ у његовом саставу, због чега би ентитетски законодавни органи морали, а не само могли, бирати одређен број делегата из реда „Осталих“ у Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Приједлогом амандмана из „Бутмирског пакета“ формално се отклања дискриминација из члана V Устава која се односи на састав Предсједништва и могућност коришћења пасивног бирачког права у поступку избора његових чланова. Предлаже се да Предсједништво чине предсједник (који је уједно предсједник Босне и Херцеговине) и два потпредсједника, који не могу припадати истом конститутивном народу. Из тога не слиједи представљеност „Осталих“ у овом квазиколлективном шефу државе, пошто нема гаранција да ће њихов представник бити изабран за предсједника или потпредсједника. Формално, та могућност није искључена, јер се приједлогом амандмана више не захтијева да у састав Предсједништва улазе по један члан из реда хрватског, српског и бошњачког народа. Тешко је повјеровати да би кандидат из реда „Осталих“ могао бити изабран, поготово што се приједлогом амандмана предвиђа да кандидате за чланове Предсједништва предлажу клубови делегата конститутивних народа у Дому народа Парламентарне скупштине.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> „Бутмирским пакетом“ предлаже се да члан V 16 Устава гласи: „Ради гласања о именованим кандидатима, делегати Дома народа састају се у три клуба конститутивних народа. Делегати у Дому народа који не припадају клубу конститутивних народа могу се придружити клубу конститутивних народа, али ниједан клуб неће имати више од једног додатног члана. Клубови конститутивних народа у Дому народа гласају о именованим кандидатима већином гласова сваког од клубова, бирајући по једног кандидата из сваког клуба, а Дом народа ће листу предложених кандидата за позиције у Предсједништву доставити Представничком дому на потврђивање.“

Како националне политичке елите мисле ријешити проблем дискриминације „Осталих“, видјело се из садржаја приједлога амандмана на Устав Босне и Херцеговине из 2006. године (тзв. „Априлски пакет“), о коме је постигнут висок степен политичке сагласности. Приједлогом амандмана II предвиђа се да ће Дом народа чинити по седам делегата из реда сваког конститутивног народа, док се учешће делегата из реда „Осталих“ не предвиђа чак ни као могућност. Штавише, будући да се предлаже да делегате Дома народа бира Представнички дом, у чијем саставу морају бити најмање три посланика из реда „Осталих“, произлази да ови посланици учествују у избору делегата који не припадају њиховим етничким групама, чиме се стављају у непријатну дилему: да уопште не приступе гласању или да гласају за кандидате који припадају конститутивним народима, што није логично и оправдано, пошто делегати у Дому народа штите виталне интересе конститутивних народа а не „Осталих“.

„Априлски пакет“ садржи врло слична рјешења у погледу институције шефа државе као и „Бутмирски пакет“. Предвиђа се да Предсједништво Босне и Херцеговине чине предсједник и два потпредсједника, који припадају различитим конститутивним народима. Приједлогом амандмана III се предвиђа да највише по један члан Предсједништва може припадати сваком конститутивном народу, што значи да ниједан члан Предсједништва не мора припадати једном од конститутивних народа него може бити биран из реда „Осталих“. Иако нема никаквих формалних гаранција представљености „Осталих“ у Предсједништву, могло би се догодити да једна од владајућих националних политичких странака кандидује свог високопозиционираног функционера који не припада једном од конститутивних народа. Такав кандидат може бити изабран уколико је његова политичка странка дио владајуће коалиције и уколико унутар те коалиције постоји споразум о избору тог кандидата. Проблем је у томе што би се такав кандидат понашао као представник једног од конститутивних народа јер би морао спроводити политику националне политичке странке која га је кандидовала на функцију члана Предсједништва.

## 5.2. Дом народа

Да би дискриминација „Осталих“ била стварно отклоњена, мора бити гарантовано учешће њихових представника у Дому народа и институцији шефа државе. Конкретно, то значи да у Дому

народа Парламентарне скупштине треба успоставити клуб делегата „Осталих“ или, што је бољи, одређен и недискриминаторски израз, „националних мањина и национално неопредијељених“.<sup>19</sup> Само на тај начин гарантује се учешће ове категорије становништва у Дому народа. Свако другачије рјешење пружало би могућност учешћа „националних мањина и национално неопредијељених“ у овом дому, али би националне политичке елите могле лако избјегавати ту могућност, која се истовремено може посматрати и као њихова морално-политичка обавеза да воде рачуна о представљености ове категорије становништва, јер се тиме онемогућава њихова дискриминација.

Националне мањине и национално неопредијељени били би представљени тако што би се уставном нормом изричито прописало колико би се њихових делегата бирало у оба ентитета. Тај број би, наравно, био мањи од броја делегата три конститутивна народа, а у оба ентитета би се бирао исти број делегата. У зависности од укупног броја чланова Дома народа, у сваком ентитету би се могао бирати један или два делегата из реда националних мањина и национално неопредијељених.

Имајући у виду да су према важећим нормама ентитетских устава „Остали“ већ представљени у Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине односно Вијећу народа Републике Српске, чини се да је оправдано да делегати „Осталих“ у овим институцијама бирају делегате националних мањина и национално

---

<sup>19</sup> Термин „национално неопредијељени“ изазвао је одређено интересовање јавности. Поставило се питање ко чини национално неопредијељене и да ли се тим термином стављају у неравноправан положај грађани који не припадају конститутивним народима и националним мањинама, а не желе да се сврставају у неопредијељене. Такође, поставило се питање како квалификовати грађане који се изјашњавају као Југословени, Босанци или Херцеговци. Национално неопредијељени су они грађани који не желе да се изјасне о припадности некој етничкој групи, без обзира на то да ли потичу из национално мјешовитог брака. Овој категорији припадају и грађани који не могу да се определијеле као припадници једног конститутивног народа или националне мањине, а њихово опредељење се, *са становишта важећих уставних и законских рјешења*, не може окарактерисати као национално опредељење пошто Југословени, Босанци или Херцеговци нису признати као један од конститутивних народа у смислу Устава Босне и Херцеговине, нити их важећи закони признају као националне мањине. Дакле, уставноправни систем Босне и Херцеговине не познаје Југословене, Босанце или Херцеговце као етничке групе, па се грађани који се овако опредељују, што је њихово неспорно право, могу посматрати само као национално неопредијељени.

неопредијељених у Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.<sup>20</sup>

Мишљење да учешће националних мањина и национално неопредијељених у Дому народа зависи од надлежности овог дома и његовог односа са Представничким домом није без основа. Ако је Дом народа равноправан са Представничким домом у вршењу послова из надлежности Парламентарне скупштине, онда је нужно да у његовом саставу буду представљени националне мањине и национално неопредијељени, јер овај дом не одлучује само о питањима која су утврђена као витални интерес конститутивних народа већ о свим или већини питања која имају политички карактер и важна су за функционисање државе (изгласавање неповјерења Савјету министара, усвајање буџета, усвајање закона којима се не уређују витални национални интереси, потврда ратификације међународних споразума и др.). Тада, Дом народа врши све оне функције које су типичне за један парламент (уставотворну, законодавну, буџетску, међународну, изборну, контролну), па све етничке групе морају имати право учешћа у одлучивању.

Другачије би било ако би надлежности Дома народа биле уже од надлежности Представничког дома,<sup>21</sup> што је предлагано и априлским и бутмирским амандманима. У том случају, улога Дома народа била би ограничена на заштиту виталних интереса конститутивних народа, па не би било разлога да националне мањине и национално неопредијељени имају своје делегате у његовом саставу. Разлог за такво рјешење је и чињеница да би функције парламента биле концентрисане у Представничком дому, а Парламентарна скупштина би добила квазибикамералну структуру.

Учешће представника националних мањина и национално неопредијељених у раду Дома народа је потпуно оправдано уколико се прихвати став да овај дом не треба да буде само представништво конститутивних народа већ и ентитета као федералних јединица, што значи да се у њему не штите само витални интереси конститутивних народа него и витални интереси ентитета. Како у ентитетима не живе само припадници конститутивних народа већ

---

<sup>20</sup> У духу нашег језика и уставноправне традиције је назив „Скупштина Босне и Херцеговине“, па у процесу будућих уставних реформи треба прихватити приједлог да се промијени назив ове институције.

<sup>21</sup> Мислим, да због природе федералног државног уређења Босне и Херцеговине не би било оправдано да се смањују надлежности Дома народа.

и остали грађани, нужно је да и њихови представници учествују у раду Дома народа.

Равноправност домова у вршењу функција Парламентарне скупштине не искључује институт виталног интереса конститутивних народа. Његово коришћење, које је нужно у сегментираном босанскохерцеговачком друштву, поставља питање улоге делегата националних мањина и национално неопређених у поступку одлучивања у Дому народа. Која је сврха њиховог учешћа у раду овог дома ако не могу користити овај институт? Дом народа примарно не одлучује користећи се механизмом заштите виталног интереса конститутивних народа, него то чини само ако делегати из реда једног народа сматрају да је њихов витални интерес угрожен. До тог тренутка, Дом народа одлучује на исти начин као и Представнички дом. Ако, дакле, Дом народа има свој уобичајени начин одлучивања, који не подразумева примјену института виталног интереса, онда је оправдано и могуће да у процесу одлучивања учествују и делегати који не припадају конститутивним народима. Као што представници три најбројније и политички најзначајније етничке групе учествују у вршењу надлежности Парламентарне скупштине посредством својих делегата, то право треба признати и делегатима осталих етничких група и оних који се етнички не могу или не желе опређелити.

Институт виталног националног интереса не могу користити националне мањине и национално неопређени. Будући да је у Босни и Херцеговини законом признато седамнаест националних мањина, а њихови национални интереси се разликују или се потенцијално могу разликовати, неколицина делегата у Дому народа не може јединствено наступати у смислу заштите виталног интереса националних мањина, пошто се може догодити да више националних мањина има различите виталне интересе. То не значи да националне мањине и национално неопређени не треба да буду представљени у Дому народа. Њихово учешће у раду Дома народа треба да буде одраз правне и политичке равноправности свих етничких група у Босни и Херцеговини. Оно треба да буде политички израз слободе појединаца да се национално опређељују и изражавају ту припадност или да то одбију учинити. Природа босанскохерцеговачког друштва је специфична, између осталог, и због тога што се етничким групама признаје политички субјективитет, па су оне постале уставноправни субјект који тај субјективитет остварују посредством Дома народа. Ако је поли-

тички субјективитет признат Бошњацима, Хрватима и Србима као нацијама, као етничким групама, онда он мора бити признат и националним мањинама и онима који у етничком смислу не могу или не желе да се определијеле. У супротном, постојале би етничке групе првог и другог реда.

Институт виталног националног интереса, који се може користити само у процесу одлучивања у Дому народа, одраз је подијељености босанскохерцеговачког друштва и потребе да три друштвена сегмента (а то су три главне нације које као такве имају политички субјективитет) равноправно учествују у процесима одлучивања. Националне мањине и национално неопређени не представљају четврти друштвени сегмент подијељеног друштва, јер немају свој систем институција и организација, нити јединствен систем вриједности (нису посебна субкултура), па нема основа да им се призна право коришћења института заштите виталног националног интереса. Управо због тога они се у политичким процесима понашају искључиво или претежно као грађани, а не као припадници одређене етничке групе. Неки аутори у томе оправдано виде извор индивидуалне слободе као једне од темељних вриједности „Осталих“.<sup>22</sup>

### 5.3. Предсједништво Босне и Херцеговине

Сегментираност друштва, доминација националних политичких елита политичким системом и полупредсједнички систем државне власти главни су друштвени, политички и уставноправни разлози који отежавају одговор на питање како уредити институцију шефа државе Босне и Херцеговине, а да буде отклоњена дискриминација. Суштинска питања тичу се сљедећих дилема: колективни или инокосни шеф државе; јак или слаб шеф државе (полупредсједнички или парламентарни систем власти); непосредан или посредан избор шефа државе. У зависности од рјешења ових дилема, измјене Устава ће ићи у правцу стварног или формалног уклањања дискриминације.

Одмах након доношења поменуте пресуде Европског суда за људска права, у јавности се појавио приједлог за проширење Предсједништва четвртим чланом, који би био биран из реда

---

<sup>22</sup> А. Мујић, 83.

„Осталих“.<sup>23</sup> Овај приједлог повезан је са више дилема. Прва се тиче начина избора чланова Предсједништва – да ли ће они и даље бити бирани непосредно или посредно, у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине. Чини се да непосредан избор четворочланог Предсједништва не би представљао добро рјешење. Ни непосредан избор трочланог Предсједништва не гарантује избор легитимних чланова Предсједништва, као што су показали избори 2006. и 2010. године. То поготово не би био случај са избором четвртог члана Предсједништва. Прије свега, поставља се питање како би га грађани бирали. Он очигледно не би могао бити биран другачије осим да се Босна и Херцеговина конституише у једну изборну јединицу, што битно утиче на садашње уставно рјешење о начину избора, а што сигурно не би било прихваћено од свих националних политичких елита. Друго, увијек се може поставити питање да ли би четврти члан Предсједништва био легитиман представник „Осталих“ или би он у стварности био кандидат једне од националних политичких странака.<sup>24</sup>

Проширење Предсједништва за још једног члана отвара и друга питања. Како би четворочлано Предсједништво одлучивало? Чини се да не би имало пуно смисла да оно одлучује консензусом (осим о нарочито важним питањима), пошто се националне политичке елите не би могле сложити да глас члана Предсједништва из реда „Осталих“ вриједи једнако као глас чланова Предсједништва из реда конститутивних народа. Стога, вјероватно би се морао мијењати Устав тако да Предсједништво одлучује већином гласова, уз право вета његових чланова који припадају конститутивним народима.

---

<sup>23</sup> Домаће политичке елите још увијек нису заинтересоване да размотре могућност замјене термина „Остали“, који је по себи понижавајући и дискриминаторски, неким другим, адекватнијим, који не би био дискриминаторски.

<sup>24</sup> На примјер, она национална политичка странка која би оцијенила да њен кандидат за члана Предсједништва из реда њеног народа нема изгледа да буде изабран, може одустати од те кандидатуре и предложити кандидата из својих редова који припада „Осталима“. У том случају, већина бирача те политичке странке гласаће за тог кандидата, који би имао велике изгледе за побједу, након чега би заступао ставове те националне политичке странке, у чијем чланству и гласачком тијелу „Остали“ уопште нису заступљени или чине незнатну мањину. Да ово није хипотетичка ситуација, показују избори за хрватског члана Предсједништва 2006. и 2010. године, када је члан ове институције из реда хрватског народа највећим дијелом изабран гласовима бошњачког бирачког тијела.

Измјена Устава Босне и Херцеговине на начин да се прецизира како члан Предсједништва биран у Републици Српској не мора припадати српском народу, а чланови Предсједништва бирани у Федерацији Босне и Херцеговине бошњачком и хрватском народу, само формално би отклонила дискриминацију, пошто би изгледи за избор члана Предсједништва из реда „Осталих“ били минимални. Припадник „Осталих“ могао би бити биран у Предсједништво ако је кандидат једне од водећих странака у једном или другом ентитету. Тада се бирачи не би освртали на чињеницу да преферирани кандидат не припада једном од конститутивних народа, јер би се радило о доказаном и јавности познатом припаднику партијске елите за кога се вјерује да ће слиједити политику своје (искључиво или доминантно националне) политичке странке. Поставља се, међутим, питање сврхе избора таквог члана Предсједништва из реда „Осталих“, пошто он не би заступао интересе ове категорије становништва него интересе једног конститутивног народа, онако како их дефинише елита националне политичке странке којој припада.

Ове дилеме нераздвојно су повезане са постојањем институције непосредно бираног и, самим тим, политички моћног колективног шефа државе. Другачија ситуација би била уколико би полупредсједнички систем власти био замијењен парламентарним, у коме би надлежности шефа државе биле умањене, а самим тим и политичка моћ скромнија. У том случају, опстанак колективног шефа државе био би условљен искључиво политичким разлозима, али не би имао уставноправно оправдање, јер нема разлога да три или четири члана Предсједништва врше надлежности које немају нарочит политички значај. Дискриминација „Осталих“ (али и Срба из Федерације Босне и Херцеговине и Хрвата и Бошњака из Републике Српске) могла би бити октољена на два начина. Први је да институција шефа државе буде организована тако да је чине предсједник Босне и Херцеговине и три потпредсједника. Предсједник би имао самосталне надлежности, које би по садржају биле такве да не би могао утицати на вођење државне политике. Потпредсједници, који би припадали различитим конститутивним народима, међусобно и у односу на предсједника, и „Осталима“, би, у погледу тачно одређених надлежности, заједно са предсједником конституисали Предсједништво, које би консензусом одлучивало о малом броју нарочито важних питања, нпр. о ци-

вилном командовању оружаним снагама<sup>25</sup> или о распуштању Дома народа Парламентарне скупштине, ако му то право не би било ускраћено. Предсједник и потпредсједници били би бирани посредно, у Парламентарној скупштини, тако што би кандидате предлагали клубови делегата у Дому народа, у коме би били заступљени и „Остали“, док би Представнички дом потврђивао избор. У овом случају, не би се могло десити да кандидата из реда „Осталих“ изаберу припадници конститутивних народа.

У оквиру ове варијанте, могло би се размишљати и о ротацији предсједника и три потпредсједника на функцији предсједника сваке године. У том случају, предсједник би самостално вршио углавном церемонијалне надлежности шефа државе.

Поступак посредног избора шефа државе треба да буде такав да ријешити проблем његовог легитимитета. Чим се шеф државе бира посредно, поставља се питање његовог легитимитета, јер, како показују избори за Дом народа Парламентарне скупштине, лако се може догодити да у једну државну институцију буду изабрана лица која претходно нису добила довољан број гласова на непосредним изборима за неку другу институцију. Да би се превазишао тај проблем, Уставом треба предвидјети да за шефа државе може бити изабрано лице које је претходно на непосредним изборима изабрано за посланика у Представнички дом. Дакако, том лицу би након избора за шефа државе престао посланички мандат.

Друга могућност је да Босна и Херцеговина добије инокосног шефа државе, предсједника бираног у Парламентарној скупштини, од стране оба њена дома. Делегати „Осталих“ у Дому народа равноправно би учествовали у поступку предлагања и избора предсједника, који би припадао једном од конститутивних народа или „Осталима“. Овакво уставно рјешење, наравно, повлачило би замјену полупредсједничког система власти парламентарним и свођење надлежности предсједника на церемонијалне.

---

<sup>25</sup> Још једно уставно рјешење којим се уређује цивилно командовање оружаним снагама је вриједно пажње. Могло би доћи до оснивања нове институције – Врховног савјета одбране, у чији састав би, међу осталима, улазили предсједник и потпредсједници Босне и Херцеговине и предсједници ентитета, а које би о питањима из своје надлежности одлучивало консензусом.

#### 5.4. Савјет министара

Чини се, да је најлакше обезбиједити представљеност „Осталих“ у Савјету министара Босне и Херцеговине. Важећа законска рјешења представљају солидну правну и политичку основу за отклањање дискриминације „Осталих“ у саставу и раду ове институције. Према Закону о Савјету министара Босне и Херцеговине, „у саставу Савјета министара или на дужности генералног секретара Савјета министара из члана 24 овог закона мора се осигурати најмање једно мјесто за припаднике осталих.“<sup>26</sup>

Ни ово рјешење није сасвим адекватно, пошто нема гаранција да ће „Остали“ бити представљени у Савјету министара. Постоји само могућност да се то догоди. Није случајно што је овакво рјешење садржано управо у Закону о Савјету министара, јер је он усвојен након што је Уставни суд Босне и Херцеговине донио одлуку о конститутивности народа на цијелој територији Босне и Херцеговине.

Дискриминација би била онемогућена уколико би се „Осталима“ гарантовало најмање једно мјесто у Савјету министара Босне и Херцеговине. Они би у том случају били пропорционално представљени у овој институцији, а пошто се не би унапријед прецизирао број чланова Савјета министара из ове категорије становништва, избјегла би се опасност да њихов број самим законом буде постављен нереално високо. Разумије се да би чланови Савјета министара из реда „Осталих“ у мањој мјери него чланови из реда конститутивних народа представљали ову хетерогену категорију становништва.

#### 6. ЗАКЉУЧАК

Дискриминаторност, недостатак демократског потенцијала и противрјечност Устава Босне и Херцеговине највише се огледају у нормирању уставноправног положаја „Осталих“. Устав Босне и Херцеговине један је од ријетких устава који, упркос одређењу државе као демократске и правне, крши једно од основних људских права – бирачко право и нормира дискриминацију грађана упркос томе што је на другом мјесту изричито забрањује.

---

<sup>26</sup> Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08, чл. 6, ст. 3.

Друштвенополитички узроци ове дискриминације дубоки су, али не и оправдани. Они проистичу из сегментираниости босанскохерцеговачког друштва, доминације националних идеологија и маргиналне политичке улоге грађана из реда „Осталих“, који не представљају гласачко тијело националних политичких елита и не могу битије утицати на исход избора. Како „Остали“ немају своје политичке представнике и не представљају посебан политички субјект, нема никога ко би заступао њихове аутентичне интересе и покренуо поступак отклањања уставне дискриминације.

За то, била је неопходна пресуда Европског суда за људска права која ће бити проведена с тешком муком, јер је дискриминација „Осталих“ (и не само њих) у природи институционалног система Босне и Херцеговине и може бити отклоњена само ако се реформише и тај систем, за шта је тешко постићи сагласност националних политичких елита.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Vajzović, Hanka, „Identitet 'ostalnih' u Bosni i Hercegovini – sociolingvistički i ustavnopravni aspekti jezičkog pitanja“, *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu* (ur. D. Abazović), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010;
2. Miljko, Zvonko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006;
3. Mujkić, Asim, „'Ostali' – Četvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije?“, *Mjesto i uloga „Ostalih“ u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu* (ur. D. Abazović), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010;
4. Pabrić, Nurko, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar 2000;
5. Trnka, Kasim, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006.

### Правни прописи и судска пракса

1. Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08;
2. Случај *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, представка бр. 27996/06 и 34836/06, <http://cmiskp.echr.coe.int/ikp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Bosnia%20%20Herzegovina%20%20Finci&sessionid=70417083&skin=hudoc-en>;
3. Устав Босне и Херцеговине.

#### Интернет извори

1. Удружење младих правника у Босни и Херцеговини, *Завршни документ Радне групе младих правника/ца с приједлозима нових уставних рјешења у Босни и Херцеговини*, <http://www.boljiustav.ba>;
2. European Commission for Democracy through Law, *Мишљење о различитим приједлозима за избор Предсједништва Босне и Херцеговине*, [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)004-e.pdf);
3. European Commission for Democracy through Law, *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима Високог представника*, [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf).

Goran Marković  
Faculty of Law,  
University of East Sarajevo

### CONSTITUTIONAL POSITION OF THE „OTHERS“ IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

#### *Summary*

The author analyzes constitutional position of national minorities and ethnically non-declared citizens of Bosnia and Herzegovina who are defined in its Constitution as the „Others“. They are discriminated being deprived of one of their fundamental human rights – passive voting right. Constitution of Bosnia and Herzegovina is contradictory to international human rights conventions which Bosnia and Herzegovina ratified as an international law subject and which are integral part of its Constitution. In that sense, the Constitution of Bosnia and Herzegovina is an inconsistent legal act. The decision of the European Court for Human Rights from December 2009 imposes an obligation to Bosnia and Herzegovina to revise its Constitution in order to preclude discrimination which would also change constitutional position of the „Others“. The author analyzes possible constitutional revisions which would lead to removal of discrimination of the „Others“.

**Key words:** *„Others“; Bosnia and Herzegovina; Constitution; Discrimination; Human rights.*