

USTAV HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA  
O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I "OSTALIM":

O postuliranju krepke (ne)konstitutivne (ne)ravnoteže nauštrb "Ostalih" i  
ustavnopravnom perverzitetu u Hercegovačko-Neretvanskom kantonu

Sarajevo, 2013.

EDICIJA **(NE)KONSTITUTIVNI** CENTRA ZA POLITIČKE STUDIJE  
Ediciju uređuje: Dalila Mirović

Knjiga br. 3

**naslov:** Ustav Hercegovačko-Neretvanskog kantona o ljudskim pravima i slobodama i "Ostalih": o postuliranju krepke (ne)konstitutivne (ne)ravnoteže nauštrb "Ostalih" i ustavnopravnom perverzitetu u Hercegovačko-Neretvanskom kantonu

**autorica:** Maja Sahadžić

**urednik:** Damir Banović

**lektura\_korektura:** Ivana Teronić, Mirela Rožajac-Zulčić

**prelom\_naslovnica:** Dina Vilić

**izdavač:** Centar za političke studije, [www.cps.ba](http://www.cps.ba)

**za izdavača:** Damir Banović

 **CENTAR ZA  
POLITIČKE STUDIJE**

© Udruženje za istraživanje i političke studije - Centar za političke studije/autorica

*Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno pismeno informisanje izdavača na mail: [office@cps.ba](mailto:office@cps.ba)*

ISBN 978-9958-060-03-8

MAJA SAHADŽIĆ

USTAV HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA  
O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I "OSTALIM":

O POSTULIRANJU KREPKE (NE)KONSTITUTIVNE (NE)RAVNOTEŽE NAUŠTRB  
"OSTALIH" I USTAVNOPRAVNOM PERVERZITETU  
U HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOM KANTONU

 **CENTAR ZA  
POLITIČKE STUDIJE**

Sarajevo, 2013.



## Sadržaj

---

1. PREDGOVOR	6
2. SAŽETAK	7
3. UVOD	9
4. GENEZA NASTANKA HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA	11
4.1. <i>Proces nastanka Federacije Bosne i Hercegovine</i>	11
4.2. <i>O kantonima uopće</i>	13
4.3. <i>Kantoni sa zasebnim režimom</i>	17
5. USTAV HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA: NORMIRANJE DISKRIMINACIJE	19
5.1. <i>Ljudska Prava i slobode u Ustavu         Hercegovačko-neretvanskog kantona</i>	21
5.2. <i>Načelo konstitutivnosti naroda i         odnos spram pripadnika "Ostalih"</i>	22
5.3. <i>Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine</i>	24
5.4. <i>Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona o "Ostalima"</i>	26
6. ANALIZA PRIKUPLJENIH PODATAKA (NEVLADINE ORGANIZACIJE, PREDSTAVNICI VLASTI, STRUČNJACI)	35
7. PRIJEDLOG IZMJENA USTAVA HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA	37
8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	39
9. APPENDIX: USPOREDNI PRIKAZ POSTOJEĆIH USTAVNIH RJEŠENJA I PREDLOŽENIH IZMJENA I DOPUNA USTAVA HERCEGOVAČKO-NERETVANSKOG KANTONA	41
10. REFERENCE	47
BIOGRAFIJA AUTORICE	51

# 1. PREDGOVOR

---

Studija slučaja o ustavnopravnom položaju i preporukama za poboljšanje položaja *Ostalih* u ustavnom sistemu Hercegovačko-neretvanskog kantona pod nazivom *Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona o ljudskim pravima i slobodama i Ostalima* nastala je u okviru projekta *Jačanje angažmana civilnog društva u oblasti zelene politike, ustavne reforme i procesa evropskih integracija* koji realizira Centar za političke studije uz podršku Fondacije Heinrich Böll u Bosni i Hercegovini.

Studija slučaja predstavlja prvu u nizu stručnih analiza koja identifikira ključne probleme etničke diskriminacije i političke marginalizacije osoba koje se ne izjašnjavaju kao konstitutivni narodi ili *Ostalih* u ustavnopravnom sistemu određenih teritorijalno-političkih jedinica u Bosni i Hercegovini, odnosno Hercegovačko-neretvanskog kantona, te daje konkretne prijedloge i rješenja za poboljšanja.

Ova analiza nastala je u okviru Koalicije Jednakost i predstavlja osnovu za zagovaračke aktivnosti u okviru ove koalicije čiji je jedan od ciljeva i formalnopravno ukidanje etničke diskriminacije u Bosni i Hercegovini. Koalicija Jednakost trenutno okuplja 24 organizacije civilnog društva, neformalne grupe i pojedince/ke. Upravo argumentovano i na istraživanju zasnovano zagovaranje jeste jedan od principa na kojima se bazira rad Centra za političke studije.

Nadamo se da će ova analiza biti od koristi nevladinim organizacijama, aktivistima i aktivistkinjama, kao i akademskoj zajednici kao dio nastavne literature u procesu edukacije i kritičkog osvrta na Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona.

Damir Banović

Izvršni direktor Centra za političke studije u Sarajevu

## 2. SAŽETAK

---

Sustav jamstva i zaštite ljudskih prava i sloboda ovisi prvenstveno o unutarnjem pravnom sustavu, odnosno načinu na koji se definiraju odredbe o ljudskim pravima i slobodama u unutarnjem pravnom sustavu. U vezi s tim, instrumente zaštite ljudskih prava i sloboda moguće je djelotvorno i dosljedno primijeniti samo ukoliko unutarnji pravni sustav to omogućava. S obzirom na to da države odmjeravaju i nastoje držati u ravnoteži primjenu i zaštitu ljudskih prava i vlastite interese, čini se da sustavu ljudskih prava i sloboda manjka mogućnosti za uspostavljanje instrumenata i mehanizama koji bi imali izrečan utjecaj na njihovo poštivanje i primjenu normi o ljudskim pravima i slobodama. No, na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini prisutne su posljedice etničkog proporcionaliteta konstitutivnih naroda koji se temelji na pretpostavkama zaštite njihovih kolektivnih prava nauštrb individualnih. Stoga je i prisutan prerogativ isključivanja pripadnika onih koji se ne izjašnjavaju kao konstitutivni iz zastupanja i učestvovanja u donošenju odluka na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini. Ova studija obuhvaća normativno-pravnu analizu diskriminacijskih elemenata u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona koji se odnose na garancije ljudskih prava i sloboda te primjenu načela konstitutivnosti naroda u odnosu na pripadnike Ostalih.

*Lista ključnih termina: diskriminacija, ljudska prava i slobode, načelo konstitutivnosti, Ostali*





### 3. UVOD

---

Iako u Bosni i Hercegovini postoje ustavne garancije o ljudskim pravima i slobodama, složen državni ustroj koji se prožima etničkim paritetom konstitutivnih naroda, uvjetuje održavanje izvjesnih diskriminacijskih odredbi spram Ostalih u ustavnim i zakonskim tekstovima na svim razinama u Bosni i Hercegovini, time i u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona. Sukladno tomu, ovi normativno-pravni nedostaci odražavaju se i na praktičnu primjenu ljudskih prava. Trenutačna ustavnopravna zbilja u Bosni i Hercegovini ukazuje da interesi tri konstitutivna naroda koji se crpe iz ustavnih tekstova na različitim razinama u Bosni i Hercegovini, presuđuju u korist etničke pripadnosti u odnosu na pojedince čija se prava nadovezuju na kolektivna prava. Njome se, istovremeno, održavaju normativno-pravne i praktične diskriminacijske okosnice kojima se osporava zaštita i primjena ljudskih prava i sloboda na svim razinama u Bosni i Hercegovini.

Sudjelovanje konstitutivnih naroda u sustavu vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno u vlasti Hercegovačko-neretvanskog kantona, sastavni je, i iznimno značajan, element raznorodnog bosanskohercegovačkog pravnog, političkog, društvenog poretka. Naročitost (trenutačnog) bosanskohercegovačkog poretka, koja je ujedno i oprečnost, svakako je i postojanost u zanemarivanju i održavanju stanja lišenosti učešća onih koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda u sustavu vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Tzv. Ostalima su na razini Federacije Bosne i Hercegovine garantirana izvjesna prava, ali je, bez uveličavanja, njihov položaj i dalje, formalnopravno, prominentno na granici ekskluzivizma što predstavlja gotovo propedeutički napredak u odnosu na državnu razinu u Bosni i Hercegovini, te razinu Hercegovačko-neretvanskog kantona gdje su u potpunosti izopćeni iz učešća u sustavu vlasti.

Uzevši u obzir višegodišnji politički retorizam, bez razlike između vladajućih i oporbenih političkih elita, i častoljublje u kojima se nastoji proponirati primjena presude Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, gotovo je jasno da je osiguravanje jednakopravnog položaja onih koji se osjećaju kao pripadnici Ostalih u sustavu vlasti na svim razinama u Bosni i Hercegovini skopčano s nemogućnošću uspjeha. Proporcija konstitutivnih obilježja i preferiranje pariteta konstitutivnih naroda mjerilo je na svim razinama vlasti, pa tako i na razini Federacije Bosne i Hercegovine i razini kantonâ, gdje se etničko utemeljenje doživljava kao prijelomno za stabilitet cjelokupnog sustava. Istovremeno je na štetu pripadnika Ostalih, s obzirom na to da prostatično respondira s umovanjem koje poriče obveznost njihovog učešća u sustavu vlasti, suprotno ustavnopravnim i međunarodnopravnim rješenjima, na koncu potvrđenim i putem sudbenog tijela u Strasbourgu. Čini se da antanta konstitutivnih "rješavanje" položaja Ostalih, istovremeno, doživljava kotvom i istovremeno teži zadržavanju postojećih ustavnopravnih rješenja na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini.

Ustavne garancije dodijeljene konstitutivnima, u smislu kolektiviteta i njihovog učešća u sustavu vlasti doista jesu legitimne, ali one ćudljivo zagušuju prava na učešće Ostalih u sustavu vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Samo priznavanje Ostalih u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine ne znači, istovremeno, i stavljanje u jednakopravan položaj s konstitutivnima. No, i dalje se ohrabruje postojanje

etničkih uporišta koja (p)ostaju temeljni činilac u sustavu vlasti u (Federaciji) Bosne i Hercegovine. Ipak, prekluzivno sudjelovanje konstitutivnih u sustavu vlasti ne smije obezvrijediti sudjelovanje Ostalih, odnosno interesi konstitutivnih ne smiju onemogućiti barem artikuliranje interesa Ostalih. To znači da bezuvjetno treba prošiti prava kolektiviteta konstitutivnih i u odnosu na kolektivitet Ostalih. Samo tako može se postići demokratičnost sustava vlasti na svim razinama u Bosni i Hercegovini.

# 4. GENEZA NASTANKA HERCEGOVAČKO- NERETVANSKOG KANTONA<sup>1</sup>

---

## 4.1. Proces nastanka Federacije Bosne i Hercegovine

Proces utvrđivanja i izgradnje današnjeg ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, započeo je 1992. godine osamostaljivanjem Bosne i Hercegovine od zajednice tadašnjih jugoslavenskih država. Međutim, tijek procesa nije bio lak i nesmetan. U siječnju 1992. godine nastala je Srpska Republika Bosna i Hercegovina, odnosno Republika Srpska, kako je kasnije promijenila naziv. Federacija Bosne i Hercegovine nastala je nešto kasnije na temelju Okvirnog sporazuma o stvaranju Federacije Bosne i Hercegovine, poznatijim pod nazivom Washingtonski sporazum iz 1994. godine.<sup>2</sup> Na koncu je čitav proces završio je prihvaćanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini koji je parafiran 21. studenog 1995. godine u Daytonu (Sjedinjene Američke Države), a potpisan 14. prosinca 1995. godine u Parizu (Republika Francuska),<sup>3</sup> kojim je ustanovljen današnji ustavni sustav čije su temeljne odlike teritorijalne i etničke razlike.

Tzv. Washingtonski sporazum potpisali su u Washington D.C.-u (Sjedinjene Američke Države) 1. ožujka 1994. godine Haris Silajdžić, predsjednik Vlade Republike Bosne i Hercegovine; Mate Granić, zamjenik predsjednika Vlade i ministar vanjskih poslova Republike Hrvatske; i Krešimir Zubak, čelnik bosansko-hrvatske delegacije pri Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji. Sporazum se sastoji od: (1) Okvirnog sporazuma o uspostavljanju Federacije Bosne i Hercegovine; (2) Nacrta okvirnog sporazuma o načelima i osnovama za ostvarivanje konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine; (3) Sporazuma o garanciji pristupa Federacije Bosne i Hercegovine Jadranskome moru kroz teritorij Republike Hrvatske; i (4) Sporazuma o garanciji prelaska Republike Hrvatske kroz teritorij Federacije Bosne i Hercegovine. Usuglašeno je uspostavljanje Prijelaznog povjerenstva na visokoj

- 
- 1 U više odluka Ustavnoga suda Federacije Bosne i Hercegovine navodi se da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne poznaje naziv "županija" već se koristi naziv "kanton" za pojam federalnih jedinica i stoga upotreba naziva "županija" umjesto naziva "kanton" nije u skladu s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Pogledati: Odluka Ustavnoga suda Federacije Bosne i Hercegovine U 7/98, par. 8; U 24/98, par. 7; U 25/98, par. 7; U 29/98, par. 5; U 39/98 par. 4; itd.
  - 2 Napomena: Kako je u vrijeme pisanja teksta autorici bila dostupna samo inačica Sporazuma na engleskome jeziku, time su moguća terminološka odstupanja u odnosu na jezik pisanja teksta.
  - 3 UN Doc. A/50/790 (1995) i S/1995/999 (1995) od 30. listopada 1995. godine. Izvorni i cjelovit tekst Sporazuma objavljen u: American Society of International Law (1996). Bosnia and Herzegovina–Croatia–Yugoslavia: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes, International Legal Materials, vol. 35, no. 1, 75–169. Kolokvijalno se još naziva i Daytonski sporazum i Daytonski mirovni sporazum. Napomena: u vrijeme pisanja studije dostupna je bila samo inačica Sporazuma na engleskome jeziku zbog nepostojanja prijevoda na službene jezike u uporabi u Bosni i Hercegovini.

razini koje je radilo na četiri dokumenta: (1) Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>; (2) Prethodnom sporazumu o Konfederaciji između Republike Hrvatske i predložene Federacije Bosne i Hercegovine; (3) Sporazumu o vojnom rasporedu na području predložene Federacije Bosne i Hercegovine; i (4) Prijelaznim mjerama za ubrzanje osnivanja Konfederacije i Federacije Bosne i Hercegovine, uključujući, gdje je to moguće, stvaranje državnog ustroja kako je to naznačeno u potpisanom Okvirnom sporazumu.

Tekst Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji je usvojen 18. ožujka 1994. godine prihvaćen je 30. ožujka 1994. godine od strane Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>2</sup> Haris Silajdžić i Krešimir Zubak su se 11. svibnja 1994. godine u Beču (Republika Austrija) usuglasili o dodavanju članka u Ustavu koji se ticao Posebnog režima za Kanton Središnja Bosna i Neretvanski kanton i Sporazuma o kriterijima za određivanje teritorija Federacije Bosne i Hercegovine zajedno s mapom kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>3</sup> Ustavnoopravno ustrojstvo Federacije Bosne i Hercegovine kakvo je utvrđeno tzv. Washingtonskim sporazumom, prihvaćeno je Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine u Daytonu.

Unutarnjom transformacijom države, koja je potvrđena Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno Aneksom IV Općeg okvirnog sporazuma, država Bosna i Hercegovina sastoji se od dva entiteta, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>4</sup> Pritom, Ustav Bosne i Hercegovine pojam *država* koristi samo za Bosnu i Hercegovinu, dok za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku koristi pojam *entitet*. Uveden je i pojam *kanton* koji se odnosi na teritorijalnu i političku administrativnu jedinicu nižu od entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine). S tim u vezi, članak III točka 3.b. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati ovog ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu suglasne, kao i odluke institucija Bosne i Hercegovine. U članku III točka 5. Ustava Bosne i Hercegovine propisana je podjela nadležnosti između institucija na državnoj razini i institucija na razini entiteta i to tako da sve one nadležnosti koje su potrebite za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke neovisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine preuzimaju institucije na državnoj razini.

Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona usvojen je u Skupštini Hercegovačko-

- 
- 1 Pogledati: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08.
  - 2 Primjerice Trnka (2006) naglašava da je nakon više neuspjelih mirovnih planova za Bosnu i Hercegovinu, u Washingtonu 24. ožujka 1994. godine zaključen međunarodni sporazum koji je, pored ostalog, sadržavao i Nacrta Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji je usvojila Skupština Republike Bosne i Hercegovine, izabrana na prvim višestranačkim izborima 1990. godine, a koja se transformirala u Ustavotvornu skupštinu Federacije Bosne i Hercegovine i 30. ožujka 1994. godine, prema proceduri predviđenoj Ustavom, usvojila Ustav Federacije Bosne i Hercegovine kako je bio predložen Washingtonskim sporazumom. Međutim, za razliku od kasnijeg Ustava Bosne i Hercegovine, koji je stupio na snagu danom potpisivanja Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine stupio je na snagu kada ga je usvojila i proglasila Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine<sup>4</sup> (26 i 48).
  - 3 Svi navedeni dokumenti objavljeni su u: American Society of International Law (1994). Bosnia and Herzegovina–Croatia: Preliminary Agreement Concerning the Establishment of a Confederation and Bosnia (and further), International Legal Materials, vol. 33, no. 3, 605–784, te su objavljeni u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine broj 1/94.
  - 4 O ovome pogledati: Kuzmanović, Rajko. (2002). Ustavno pravo, Banja Luka: Pravni fakultet u Banjoj Luci, 306–307.

neretvanskog kantona 1996. godine i pretrpio je izvjesne amandmanske intervencije.<sup>1</sup>

## 4.2. O kantonima uopće

Da bi bilo moguće upustiti se u predmet studije o ljudskim pravima i sloboda i položaju Ostalih u Hercegovačko-neretvanskom kantonu neophodnim se čini upustiti se u određivanje prirode kantona. No, u određivanju prirode kantona u Bosni i Hercegovini neophodno je i pokušati odrediti prirodu entiteta koji predstavlja neposredno višu teritorijalnu i političku jedinicu koja je sačinjena od kantona.

Nepravnički definirano, entitet se odnosi na suštinu. Primjerice, [e]ntitet (lat. ens biće, šum jesam, esse biti) *fil.* bitnost, suština (Vujaklija, 1980: 286). No, ništa jasnija nisu niti neka pravnička definiranja. U *Dictionary of Law*<sup>2</sup> potpuno neodređeno se navodi da je entitet nešto što postoji u pravu. Prema *Dictionary of Legal Terms, A Simplified Guide to the Language of Law*<sup>3</sup> entitet predstavlja biće ili bit, te postoji u svrhu poreza, knjigovodstva ili druge naročite svrhe, kao što je pravna osoba, vladino tijelo ili imovina. Pravovaljan entitet je onaj koji, iako nije osoba, može tužiti i biti tužen i donositi odluke kao i pojedinac. Također, prema *The Essential Law Dictionary*<sup>4</sup> navodi se da je entitet biće ili apstrakcija, kao što je pravna osoba ili imovina koja može imati pravna ovlaštenja i obveze, dugovati, plaćati porez, tužiti i biti tužena. Prema ovakvom objašnjenju termina entitet, a u skladu s ustavnim obilježjima entiteta u Bosni i Hercegovini veoma je teško, ako ne i nemoguće, razumjeti termin entitet te izvršiti usporedbu s drugim državama. Steiner i Ademović (2011) navode da je pojam "entitet" upotrijebljen da bi se pravna priroda Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske ostavila što je moguće više otvorenim za različite interpretacije, a koji svjesno ne ukazuje ni na kakvu kategorizaciju u smislu organizacije države, već je više vrijednosno neutralan opis zatečenog stanja (101).

Neovisno o značenju termina, i (ne)mogućnosti usporedbe, neki autori smatraju da je neobičnost međunarodnopravnog subjektiviteta entiteta u Bosni i Hercegovini upravo ono što je vrijedno pažnje.<sup>5</sup> Primjerice, Seizović (2008a) navodi da je "[p]itanje 'državnosti' odnosno međunarodno-pravnog subjektiviteta bh. entiteta interesantno najmanje iz dva razloga: prvi je pravno-teorijske prirode dok je drugi praktično-politički. Naime, u teoriji međunarodnog javnog prava nije česta pojava da se entiteti (dijelovi države) koji vrše faktički (fizičku) kontrolu određenog teritorija smatraju subjektima međunarodnog prava. Drugi razlog može imati (i ima) nesagledive konzekvence po opstojnost, suverenitet (pa) i teritorijalni integritet Daytonске tvorevine koja se zove država Bosna i Hercegovine, jer bi priznavanje međunarodnog subjektiviteta entitetima

1 Pogledati: Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona. Preuzeto 11. rujna 2013. godine s <http://www.vlada-hnz-k.ba/bs/ustav/ustav-hnk> i <http://www.vlada-hnz-k.ba/bs/ustav/amandmani-na-ustav-hnk>.

2 Pogledati: Collin, P.H. (2004). *Dictionary of Law* (4th ed.), London: Bloomsbury Publishing Inc.

3 Pogledati: Gifis, Steven H. (1998). *Dictionary of Legal Terms, A Simplified Guide to the Language of Law* (3rd ed.), Hauppauge: Barron's.

4 Pogledati: Hackney Blackwell, Amy. (2008). *The Essential Law Dictionary*, Naperville: Sphinx Publishing.

5 Primjerice, autor Goran Marković tvrdi da se sa stanovišta načina formiranja, Federacija Bosne i Hercegovine može smatrati novom državom te da je ona potvrda da Republika Bosna i Hercegovina, iako međunarodno priznata, nije postojala kao država. Ovakav stav, autor opravdava analizom procesa nastanka Federacije Bosne i Hercegovine i pravnim osnovom njenog nastanka. Vidjeti: Marković, Goran (2012). *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd: Službeni glasnik i Sarajevo: University Press, 58–62.

nesporno bilo pogubno po opstojnost te države i čin suprotan međunarodnom pravu” (22).

**Kanton** (ital. *cantone*, fr. *canton*) srez, okrug, oblast; u Francuskoj: jedan dio *arondismana*; u Švicarskoj: savezna državica (25 saveznih republika) (Vujaklija, 1980: 395). Termin kanton je, dakle, porijeklom iz francuskog jezika i odnosi se na oblast, okrug ili područje. Označava teritorijalnu i administrativnu podjelu u nekim državama, primjerice u Švicarskoj Konfederaciji.

Bosna i Hercegovina sačinjena je od nekoliko razina političke strukture vlasti: državna razina, entitetska razina (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), kantoni (Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od 10 kantona), općine, Brčko predstavlja zasebnu administrativnu jedinicu – distrikt, gradovi. Federaciju Bosne i Hercegovine, sačinjava 10 administrativno-teritorijalnih jedinica – kantona, sa strukturom vlasti na tri razine: entiteta, kantonâ i općina. Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine bili su planirani kao jedina srednja administrativno-teritorijalna razina u Bosni i Hercegovini, no, taj koncept je napušten tijekom mirovnih pregovora u Daytonu. Zaključivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine, tzv. Daytonskog mirovnog sporazuma, kantoni su postali jedna od dvije srednje razine u teritorijalnom i administrativnom smislu, zajedno s entitetom Federacija Bosne i Hercegovine. Kantoni su, sukladno članku 12 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te Zakonu o federalnim jedinicama<sup>1</sup> federalne jedinice u okviru Federacije Bosne i Hercegovine. Nazivi kantona utvrđuju se isključivo po gradovima sjedištima kantonalnih vlasti ili po regionalno-zemljopisnim karakteristikama (Bosansko-podrinjski, Hercegovačko-neretvanski, Livanjski – Kanton 10, Posavski, Sarajevski, Središnja Bosna, Tuzlanski, Unsko-sanski, Zapadnohercegovački i Zeničko-dobojski) da bi se izbjeglo etničko identificiranje kantona. Kako navodi Marković (2012) ustavna odredba koja se odnosi na imenovanje kantona po gradovima u kojima je njihovo sjedište ili po regionalno-zemljopisnim obilježjima, barem na normativnom planu se željela prevazići ili otupjeti oštrina nacionalnih podjela i sukoba u Bosni i Hercegovini i stvoriti privid da nacije neće predstavljati dominantan konstituens nove federacije (281).

Međutim, u Sporazumu o kriterijima za određivanje teritorija Federacije Bosne i Hercegovine zajedno s mapom kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine navodi se pet kantona s većinskim muslimanskim stanovništvom<sup>2</sup> (Bosansko-podrinjski, Kanton Sarajevo, Tuzlanski, Unsko-sanski i Zeničko-dobojski kanton), tri kantona s većinskim hrvatskim stanovništvom (Livanjski/Kanton 10, Posavski i Zapadnohercegovački kanton) i dva kantona s “miješanim” stanovništvom (Kanton Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanski kanton).<sup>3</sup> Sporazum, pak, upućuje da je etnička struktura

1 Zakon o federalnim jedinicama, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 3/96. Tijekom 2008. godine, u parlamentarni postupak upućen je Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o federalnim jedinicama koji je usvojen u Predstavničkom domu, ali nije usvojen u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Tijekom 2009. godine u parlamentarni postupak upućen je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o federalnim jedinicama koji je također usvojen u Predstavničkom domu, ali ne i u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

2 Termin/nacionalni naziv Bošnjak uveden je i priznat upravo tzv. Washingtonskim sporazumom iz 1994. godine u domaćem pravu, ali i međunarodnom pravu.

3 Površinom su najveći Kanton 10 s 4934,1 km<sup>2</sup>, Unsko-sanski kanton s 4125 km<sup>2</sup> i Hercegovačko-neretvanski kanton s 4401 km<sup>2</sup> dok su površinom najmanji Posavski kanton s 324,6 km<sup>2</sup> i Bosansko-podrinjski kanton s 504,6 km<sup>2</sup> (Softić, 2012a, b, c, d i e: 7). Iako površinom nisu najveći, prema broju stanovnika prednjače

kantona određujući činitelj za utemeljenje kantonâ. Ovo se potvrđuje i u Zakonu o federalnim jedinicama gdje se u članku 2. navodi da se kantoni obrazuju vodeći računa o etničkim, gospodarsko-funkcionalnim, prirodno-zemljopisnim i komunikacijskim načelima. Marković (2012) navodi da se politički život Federacije Bosne i Hercegovine odvijao u znaku podjele kantona na one s većinskim hrvatskim, odnosno bošnjačkim stanovništvom, što je sankcionirano i u samom Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, koji u članku V.3. predviđa da kantoni s većinskim hrvatskim odnosno većinskim bošnjačkim stanovništvom mogu osnovati vijeća kantona u cilju usuglašavanja politike i djelatnosti u pitanjima od zajedničkog interesa gdje se pod zajedničkim interesom očigledno misli na nacionalne interese hrvatskog odnosno bošnjačkog naroda onako kako su oni definirani od strane nacionalnih političkih elita, kojima su potrebni dodatni mehanizmi povezivanja "svojih" kantona u okviru Federacije Bosne i Hercegovine (282).

Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine samostalno donose svoje ustave koji moraju biti u suglasnosti s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine. U pogledu nadležnosti primjenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta odnosno Federacije Bosne i Hercegovine. Postoje isključive nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, zajedničke/konkurentne nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine i kantona (koje mogu obavljati odvojeno, zajednički ili da te nadležnosti obavljaju kantoni uz koordinaciju Federacije Bosne i Hercegovine) i nadležnosti kantona. Međutim, ovo otvara probleme u pogledu zajedničkih nadležnosti kada se i Federaciji Bosne i Hercegovine i kantonima daje pravo donošenja zakona i utvrđivanja vlastite politike. U slučaju da dođe do nesuglasica, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne predviđa način rješavanja ovakvih nesuglasnosti. Uz ovo, nacionalni sastav u organima vlasti u kantonu mora da odražava nacionalnu strukturu stanovništva u tom određenom kantonu. Kantoni su ovlašteni i da neke nadležnosti prenose na općine odnosno gradove ili da izvrše prijenos nadležnosti na Federaciju Bosne i Hercegovine. I kantoni mogu zaključivati sporazume sa subjektima međunarodnog prava, ali je za njih neophodna suglasnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Podjela kantona i njihovo ustrojstvo utvrđeno je Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, dok je samo ustrojstvo detaljnije definirano ustavima kantona. Sukladno članku V.1.4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine svaki kanton ima svoj ustav kojim se osigurava institucionalni sustav kantona prema načelu o podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu kao i zaštita prava i sloboda, što je utvrđeno u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Pritom zakonodavne organe vlasti čine kantonalne skupštine, izvršne kantonalne vlade na čelu s premijerom i sudbene kantonalni i općinski sudovi. Ustavom se uvelike utvrđuje ustavna samostalnost kantonâ u Federaciji Bosne i Hercegovine, te definiraju ustrojstvo i ovlasti zakonodavnih, izvršnih i sudbenih organa vlasti, a zatim se ta pitanja definiraju i u ustavima kantonâ. Kantoni u odnosu na Federaciju

---

Tuzlanski kanton koji ima 499,221 stanovnika, Kanton Sarajevo koji ima 438,757 stanovnika i Zeničko-dobojski kanton koji ima 399,856 stanovnika (Softić, 2012f i g: 11) (Softić, 2012h: 10). Najmanji broj stanovnika imaju Bosansko-podrinjski kanton koji ima tek 32,818 stanovnika i Posavski kanton koji ima 39,585 stanovnika, koji su u isto vrijeme i najmanji površinom (Softić: 2012e i d: 7). Najveći broj općina imaju Tuzlanski kanton koji ima 13 općina te Kanton Središnja Bosna i Zeničko-dobojski kanton koji imaju po 12 općina (Softić, 2012f, i i h: 7). Najmanji broj općina imaju Bosansko-podrinjski i Posavski kanton koji imaju po tri općine, te Zapadno-hercegovački kanton koji ima četiri općine (Softić, 2012e i j: 7).

Bosne i Hercegovine imaju samostalnost koja se potvrđuje putem organizacije vlasti, nadležnosti kao i utvrđenog prava učesća u organiziranju i nadležnostima Federacije Bosne i Hercegovine. S obzirom na to da kantonalne skupštine kao predstavnički organi i nositelji zakonodavne vlasti usvajaju kantonalne ustave, odnosno amandmane na ustave, koji moraju biti usuglašeni s Ustavom Federacije i Ustavom Bosne i Hercegovine, očigledno je da kantoni imaju i izvjesnu razinu samoorganiziranja. Pritom je položaj i uloga kantona uvjetovana i sadržana u ambivalentnim odnosima između kantona i Federacije Bosne i Hercegovine, koji nastaju kao rezultat osobitog državnog ustrojstva, ali i etničkih razmjera čiji je sastavni dio i pretpostavka vitalnog načela paritetne zastupljenosti konstitutivnih naroda.

Postavlja se pitanje, koja je stvarna uloga kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iako bi se moglo pomisliti da se uloga kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine ispunjava u poticanju i potpori gospodarskog razvoja i boljeg međusobnog infrastrukturnog (u) vezivanja, čini se da to nije slučaj. Tako i Šarčević (2010), možda i najbolje, ističe da "[a] ko se pažljivije pogledaju kantonalne granice, lako se uočava ona mjera proizvoljnosti, ona nepredvidiva doza nelogičnog zaobilaženja prometnih, riječnih i gospodarsko-infrastrukturnih veza, o kulturno-povijesnim da se i ne govori, koja dopušta zaključak da je kantonalno rješenje potpuno suvišan element teritorijalnog preoblikovanja dijela Bosne i Hercegovine" (303–304). Ovome treba dodati i da vijeća kantona, čije je uspostavljanje propisano člankom V.1.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a u cilju uskladbe politike i djelatnosti u pitanjima od zajedničkog interesa za zajednice kantona kao i mogućnosti osnivanja koordinacijskih tijela radi razmjene informacija i usklađivanja djelatnosti pojedinih kantona u provedbi njihovih ovlasti, za sada nisu zaživjela u onom obujmu u kojem su predviđena.<sup>1</sup>

Na temelju navedenoga, teško se može steći utisak o svrsishodnosti kantona, s obzirom na to da se čini da uloga kantona kao administrativno-teritorijalnih jedinica u ustavnopravnom uređenju Bosne i Hercegovine postoji tek *dacis causa*. Stoga se može i reći da je "[o]dgovor je jednostavan: kantoni su bili neophodni zbog potrebe da se privremenim rješenjem reagira na teške posljedice rata za Bosnu [i Hercegovinu], da se održi jedinstvo uz davanje koncesija nacionalistički inspiriranim pokretima i njihovim vojnim korelatima, da se uspostavi privremena međuinstitucija do dostizanja stabilnih državnih struktura" (Šarčević, 2010: 305). Sličnog mišljenja je i Pobrić (2000) koji smatra da se teritorijalna podjela vlasti u Bosni i Hercegovini može objasniti jedino nekim trenutačnim pragmatičnim razlozima i načelom oportuniteta, ali ne razlozima pravne, politološke, povijesne, socijalne ili slične prirode (345).

Najrazvijenija struktura vlasti prisutna je na entitetskoj i kantonalnoj razini dok je na državnoj i lokalnoj struktura vlasti slabije razvijena. "Uspostavljena je nedovoljno definirana i nefunkcionalna distribucija moći između struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na općinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rješenja za Distrikt Brčko, za Grad Mostar i nedovršena rješenja za glavni grad Sarajevo" (Trnka, 2006: 105). Na koncu, na ovo se nadovezuje činjenica da u složenoj i višestepenoj strukturi vlasti u Bosni i Hercegovini do izražaja najviše dolazi prožetost etničke propozicije.

---

1 Slično rješenje postoji i u Švicarskoj Konfederaciji gdje je 1993. godine uspostavljena Konferencija kantonalnih vlasti čija se uloga temelji na posredovanju između kantona i federalnih vlasti i olakšavanju podjele nadležnosti između njih.



### 4.3. Kantoni sa zasebnim režimom

Amandmanom I na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine<sup>1</sup> uspostavljeni su kantoni sa zasebnim režimom, i to Kanton Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanski kanton. Ovaj amandman kasnije je ukinut amandmanom LXXXV iz 2002. godine.<sup>2</sup> Tim amandmanom bilo je predviđeno:

1. Delegiranje nadležnosti kantona općini ukoliko to općina zahtijeva. Amandman je predviđao da će se primjenjivati odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, ukoliko nisu u nesuglasju s odredbom o tome da će svaki kanton delegirati funkcije u oblasti obrazovanja, kulture, turizma, lokalnih djelatnosti i dobrotvornih organizacija, i radija i televizije općini, na temelju zahtjeva.
2. Da odluke koje su od vitalnog interesa za bilo koji od konstitutivnih naroda u kantonu zahtijevaju suglasnost većine zastupnika u zakonodavnom tijelu kantona, uključujući većinu zastupnika hrvatskog i većinu zastupnika bošnjačkog naroda. Ukoliko bi se većina preostalih zastupnika suprotstavila pozivanju na ovu odredbu, bilo je predviđeno uspostavljanje zajedničkog povjerenstva zastupnika hrvatskog i bošnjačkog naroda radi razrješenja problema. No, ukoliko povjerenstvo nije bilo u mogućnosti da to učini u okviru od sedam dana od dana pozivanja na vitalni interes, amandman je predviđao da se pitanje uputi najvišem sudu u kantonu na hitni postupak, uz mogućnost žalbe Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine, ukoliko se radilo o isključivoj nadležnosti kantona ili Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine ukoliko to nije bio slučaj.
3. Definiranje institucija predsjednika i zamjenika predsjednika kantona. Pri izboru predsjednika i zamjenika predsjednika kantona, klubovi zastupnika bošnjačkog i hrvatskog naroda predlagali su po jednu osobu, a za izbor je bila neophodna suglasnost u kantonalnoj skupštini na temelju većine glasova, uključujući većinu zastupnika hrvatskog i većinu zastupnika bošnjačkog naroda. Izabrani predsjednik i potpredsjednik kantona nisu mogli biti izabrani iz predstavnika istog konstitutivnog naroda, te nisu mogli biti birani više od dva uzastopna mandata. Na funkcijama bi se izmjenjivali svakih godinu dana tijekom dvogodišnjeg mandata. Za smjenu predsjednika i potpredsjednika kantona bilo je neophodno postići dvotrećinsku većinu u skupštini kantona, uključujući većinu glasova zastupnika hrvatskog i većinu glasova bošnjačkog naroda.
4. Organiziranje vlade kantona prema zasebnom režimu. Vladu kantona predlagao je predsjednik uz suglasnost potpredsjednika kantonalne skupštine u smislu dvotrećinske većine. Bilo je predviđeno da se kantonalna vlada sastoji od jednakog broja predstavnika hrvatskog i bošnjačkog naroda, te predstavnika ostalih naroda.
5. Definiranje odredbi u ustavima kantona sa zasebnim režimom kojima će se otkloniti blokade u odlučivanju zakonodavnog tijela prilikom usvajanja nužnih zakona.<sup>3</sup>

Za razliku od drugih kantona u kojima je odnos etničkih konstituenti bio

1 Amandman I na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 01/94.

2 Amandman LXXXV na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 52/02.

3 Pogledati: (1994). Bosnia and Herzegovina: Constitution of the Federation, *International Legal Materials*, vol. 33, no. 3, 740–784.

neuravnotežen u korist jedne od njih, čini se da je u navedena dva kantona ipak postojao temelj za uspostavljanje istih. S obzirom na to da se radi(lo) o kantonima u kojima je odnos između hrvatske i bošnjačke konstituente izjednačen, predviđene su bile prethodno navedene odredbe da bi se izbjegao sentiment ugroženosti. Stoga i ne čudi i da su se i onda i sada promatrali/promatraju kao etnički miješani kantoni. Međutim, neodrživo je (bilo) rješenje u kojem bi prevladavajući bio paritetni sustav odnosa dva naroda (Bošnjaka i Hrvata) koji se temeljio na Amandmanu I na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Slično stajalište imaju i Steiner, Ademović et al. (2010) koji govore o načelu multietničnosti "pri čemu teritorijalna podjela ne smije da vodi ka održavanju rezultata etničkog čišćenja za vrijeme rata i institucionalne segregacije i nacionalne homogenizacije u državnim institucijama nakon rata" (74).

Međutim, Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona i dalje sadrži odredbu, primjerice iz članka 2., prema kojoj se taj kanton i dalje određuje kao federalna jedinica Federacije Bosne i Hercegovine sa zasebnim režimom, a prisutan je i niz odredbi koje jasno ukazuju da je i dalje prevladavajuće etničko načelo u korist dva konstitutivna naroda, Hrvata i Bošnjaka.

# 5. USTAV HERCEGOVAČKO– NERETVANSKOG KANTONA: NORMIRANJE DISKRIMINACIJE

---

Ljudska prava su “naziv za skup osnovnih prava ljudske osobe tj. prava koje ona ne mora posebno stjecati, već treba da ih posjeduje na temelju samog svoga postojanja i neovisno o zemlji čiji je državljanin ili u kojoj živi, kao i bez obzira na to što možda nema državljanstvo ili što je izbjeglica.”<sup>1</sup> S obzirom na to da u okvirima suvremenog međunarodnoga prava postoje usvojeni instrumenti i izgrađeni mehanizmi zaštite ljudskih prava, sukladno tomu, ljudska prava se mogu definirati i s formalnopravnog stanovišta kao skup normi koje se zasnivaju na načelima i standardima međunarodnog prava (ljudskih prava) pa i pravu pojedine države.<sup>2</sup> Na temelju navedenog može se zaključiti da su ljudska prava i slobode niz načela i standarda zajedničkih svim ljudima, a koji mogu pripadati pojedincima i/ili skupinama bez obzira na spol, rasu, vjeroispovijest, nacionalnost, etničku pripadnost, političko ubjeđenje, gospodarsku pozadinu ili porijeklo, a smatra se da su sveopća, bez obzira na sporenja koja se vezuju uz njih.<sup>3</sup>

Iako je prilikom razvitka ljudskih prava i sloboda naglasak bio isključivo na pravima pojedinaca, u međuvremenu se razvila ideja o pravima i slobodama skupina (etničkih, jezičkih, religijskih etc.) na temelju pripadnosti određenoj skupini. Naravno, ponekad je teško napraviti razliku između ljudskih prava i sloboda pojedinaca i ljudskih prava i sloboda skupina, s obzirom na to da su neka prava i slobode isključivo osobna (na primjer pravo na život), neka prava i slobode pripadaju isključivo skupinama (na primjer pravo na samoodređenje), a postoje i prava i slobode koje se odnose na pojedince, ali se izražavaju putem skupine pojedinaca (na primjer prava manjina). Države se obvezuju na međunarodne dokumente koji sadrže odredbe o nediskriminaciji (na osnovi rase, boje, nacionalnog ili etničkog porijekla)<sup>4</sup> pri čemu se te odredbe uglavnom odnose na prava pojedinaca, ali se isto tako odnose i na prava skupina.<sup>5</sup> Bilo da se radi o pojedincima

1 Pogledati: Ibler, Vladimir (1987). *Rječnik međunarodnog javnog prava*. Zagreb: Informator.

2 Na sličan način ljudska prava u međunarodnom pravu definiraju i autori Avramov i Kreća u: Avramov, Smilja i Milenko (2007). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 297. Međutim, valja uzeti u obzir i da većina referentnih autora ne daje definiciju ljudskih prava u međunarodnom pravu, poput: Brownlie, Ian (2003). *Principles of International Public Law*. Oxford: Oxford University Press, i Shaw, M. N. (2008). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

3 Autorica Ishay u Ishay, M. R. (2004). *The History of Human Rights, From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 5–14 opisuje nekoliko sporenja: nastanak ljudskih prava, posebice povezanost nastanka ljudskih prava sa Zapadom, doseg modernog liberalizma zahvaljujući socijalističkoj misli, postojanje povijesnog napretka etc.

4 Sukladno odredbi čl. 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine (1966 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), A/RES/2106 (XX), 660 UNTS 195 (No. 9464), stupila na snagu 4. siječnja 1969. godine.

5 No, (nacionalne) države veoma često nevoljko priznaju prava i slobode skupinama, nastoje da umanje značaj prava i sloboda skupina, te da ih ograniče, odnosno svedu na prava i slobode pojedinaca. Razlozi za ovakvo postupanje se uglavnom temelje na povijesnom konceptu nacionalne države te mogućnosti za ostvarivanje prava na samoodređenje skupina. Pravo na samoodređenje (samoopredjeljenje) “je načelo prema kojem narodi imaju pravo na vlastitu državu (pravo naroda na samoodređenje)” (Ibler, 1987: 284), odnosno radi

ili skupinama neophodno je odmjereno djelovanje svake države koja garantira prava i slobode da bi se omogućilo uravnoteženo poštivanje ljudskih prava i sloboda i jednima i drugima, a koje ponekad može da bude veoma teško primjenjivo i složeno.<sup>1</sup>

Iako u Bosni i Hercegovini postoje ustavne garancije o ljudskim pravima i slobodama, složen državni ustroj koji se prepliće s etničkim ovjeravanjem (o)vlasti, uvjetuje održavanje izvjesnih diskriminacijskih odredbi u ustavnim i zakonskim tekstovima na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Sukladno tomu, ovi normativno-pravni nedostaci se odražavaju i na praktičnu primjenu ljudskih prava. Trenutačni ustavnopravni realitet, koji se crpi iz ustavnih tekstova na različitim razinama u Bosni i Hercegovini čiji sadržaj odražava interese tri konstitutivna naroda, presuđuje u korist etničke pripadnosti u odnosu na pojedince čija se prava nadovezuju na kolektivna prava. Njime se, istovremeno, održavaju normativno-pravni i praktični diskriminacijski gabariti kojima se osporava zaštita i primjena ljudskih prava i sloboda na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Iako konstitutivni narodi ne bi trebali imati više prava od ostalih naroda, to u praksi nije uvijek slučaj što je, na koncu, potvrđeno i presudom Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*<sup>2</sup> koja još uvijek nije provedena u Bosni i Hercegovini. Sukladno istančanom etničkom oportunitetu, nulitet pripadnika ostalih naroda i dalje se ustavnopravno potvrđuje u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Paradokсно, situacija se dodatno usložnjava činjenicom da niti konstitutivni narodi nužno ne ostvaruju jednaka prava s obzirom na to da su u praksi često predmetom diskriminacije većinskog ili većinskih konstitutivnih naroda, kao što je slučaj u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

Očigledno je da se uspostavljeni pravni i institucionalni okvir za poštivanje ljudskih prava i sloboda kako se čini, vrlo teško može oduprijeti bosanskohercegovačkoj etničkoj anatemi. U prilog tomu govori postojanje iscrpnih ustavnopravnih odredbi o ljudskim pravima i slobodama na svim razinama u Bosni i Hercegovini, ali i nedovoljan napredak u primjeni međunarodnih standarda na koje se Bosna i Hercegovina obvezala kao i neusuglašenost s europskim standardima. No, imajući na umu tematiku studije, analiza će se usmjeriti na manjkavost normativno-pravnog okvira Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona, važećeg ustavnog teksta u formalnom smislu, koji predstavlja temeljni izvor ustavnog prava u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

---

se o "pravu kohezivnih nacionalnih skupina ('naroda') da za sebe izaberu oblik političkog organiziranja u njihovom odnosu spram drugih skupina. Izbor može da bude neovisnost države, udruživanje sa drugim skupinama u federalnu državu, autonomija ili saobražavanje u unitarnu (ne-federalnu) državu" (Brownlie, 2003: 553).

- 1 Zanimljivo je razmišljanje autora Griffina (2008): "Mnogo ljudi je do sada proširilo upotrebu riječi 'prava' izvan osoba – na primjer na fetuse, životinje i eko-sustave. Već su se odrekli zahtjeva da nositelji prava moraju biti i činioci. I zašto ne? Pitanje je samo da li nam ovakva promjena daje vrednije moralno bogatstvo riječi. Odgovor na to pitanje ne može doći brzo. Moramo razmotriti da li postoji događaj koji će nas upoznati s pravima skupina, i da li doprinosi jasnoj upotrebi termina" (257).
- 2 Pogledati: *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, no. 27996/06 i 34836/06, ECHR 2009-II.

## **5.1. Ljudska Prava i slobode u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona**

Ustavom Hercegovačko-neretvanskog kantona utvrđena je podijeljena nadležnost u ustavnom jamčenju i provedbi ljudskih prava i sloboda između Hercegovačko-neretvanskog kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sukladno članku 16. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona odnosno članku III.2.a. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Ipak, ustavno normiranje ljudskih prava i sloboda u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, temelji se na Poglavlju II Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona. U članku 9. stavku 1. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona, utvrđeno je da, u ostvarivanju ovlasti iz svog djelokruga, kanton preuzima sve potrebite mjere zaštite ljudskih i nacionalnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i instrumentima predviđenim Ustavom Federacije kao i da djeluje sukladno Ustavu Federacije odnosno Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona. Istovjetna odredba sadržana je u članku V.1.a. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Istovremeno, članak 3. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona propisuje da se osigurava zaštita prava i sloboda utvrđenih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavom Hercegovačko-neretvanskog kantona. Navedeno znači da se one odredbe o ljudskim pravima koje su sadržane u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine u poglavlju II Ustava i Aneksu I na Ustav primjenjuju i u kantonima, time i u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

Međutim, u pogledu trenutno zajamčenih ljudskih prava i sloboda u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, temeljno pitanje djelotvorne zaštite istih odnosi se na pravnu prirodu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i ratificiranih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama iz Aneksa I na Ustav Federacije koji čine sastavni dio samog Ustava Federacije.<sup>1</sup> U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine u Poglavlju II taksativno se navode zaštićena ljudska prava i slobode pa se navode uobičajena prava, slobode i dužnosti čovjeka i građanina. Ona obuhvaćaju, primjerice: pravo na život, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na zabranu mučenja, okrutnog ili nehumanog postupanja ili kažnjavanja, pravo na pravičan krivični postupak, slobodu kretanja, nepovredivost stana, slobodu govora i štampe, tajnost pisama i drugih sredstava općenja, slobodu tiska, slobodu misli i savjesti, slobodu vjeroispovijedi, slobodu naučnog i umjetničkog stvaranja, slobodu okupljanja, slobodu udruživanja, pravo na rad, pravo na štrajk, pravo na peticiju, pravo na zaštitu porodice i djece, pravo na obrazovanje, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na osnivanje i pripadanje političkim strankama, pravo učešća u javnim poslovima, aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na zdrav okoliš, etc.

U odnosu na, primjerice, Ustav Republike Srpske, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ljudska prava i slobode tek nabroja u, doduše, nešto širem obujmu (primjerice navodeći i pravo na povratak izbjeglih i raseljenih osoba). Također, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sadržava u posebnom dijelu norme o instrumentima i mehanizmima zaštite ljudskih prava i sloboda. Kako u Izdvojenom mišljenju na prvu djelomičnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine<sup>2</sup> u predmetu U/5/98 prof. dr. Kasim Begić

1 Pogledati: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Poglavlje II i Aneks I na Ustav.

2 Pogledati: Izdvojeno mišljenje prof. dr. Kasima Begića na odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u vezi s amandmanom VIII točka 1 na Ustav Republike Srpske – Poglavlje o ljudskim pravima i temeljnim slobodama u predmetu u 5/98 od 29. siječnja 2001. godine.

primjećuje, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je na slijedu pristupa katalogu i instrumentima zaštite prava i sloboda Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i međunarodne standarde i međunarodne mehanizme zaštite (Komisija za ljudska prava ili drugo sudbeno tijelo u kojem su i međunarodni članovi, ombudsmani, etc.). Ipak, postojeće odredbe iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ne čine uobičajenu i logičku ustavnu cjelinu zbog čega je neophodno presložiti ustavni tekst koji se odnosi na ljudska prava i slobode. Istovremeno, neke odredbe koje se odnose na ljudska prava i slobode su suvišne, odnosno prevaziđene, poput odredbi koje se odnose na izbjeglice i raseljene osobe. Tako, primjerice, radna skupina za ustavnu reformu Federacije Bosne i Hercegovine u obrazloženju predloženih ustavnih reformi navodi da smatra da kategorija izbjeglica i raseljenih ne postoji s obzirom na vremenski raspon od okončanja oružanog sukoba do danas, pri čemu zadržavanje statusa izbjeglice ili raseljene osobe ne može trajati neograničeno. Također članovi radne skupine su mišljenja i da treba brisati odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koje se odnose na obvezu sudova, organa uprave, institucija s javnim ovlaštenjima i drugim organima federalne vlasti u primjeni i poštivanju prava i sloboda predviđenih u Aneksu Ustava kao i odredbe koje se odnose na suradnju s međunarodnim promatračkim tijelima za ljudska prava i nadzornim tijelima osnovanim instrumentima iz Aneksa na Ustav treba jer su suvišne i prevaziđene.<sup>1</sup> Pravničkom analogijom, može se zaključiti i da odredbe članaka 10, 11. i 12. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona valja brisati s obzirom na to da su jednake navedenima iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U vezi s prethodno navedenim, neophodnim se čini uzeti u obzir i nadređenost Ustava Bosne i Hercegovine, u smislu načela hijerarhije pravnih akata, u odnosu na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona i njihovu obvezu da budu usuglašeni s Ustavom Bosne i Hercegovine i obvezu organa vlasti obje navedene razine da poštuju Ustav Bosne i Hercegovine. Tako bi ustavna odredba koja se poziva na obvezu poduzimanja svih potrebitih mjera zaštite ljudskih prava i sloboda iz članka 9. stavka 1. Ustava trebala sadržavati i obvezu poštivanja Ustava Bosne i Hercegovine u oblasti ljudskih prava i sloboda, onako kako je sadržana, primjerice, u članku 7. stavku 1. Ustava Kantona Sarajevo,<sup>2</sup> a to je da se utvrđivanjem ljudskih prava i sloboda na području Kantona osigurava puna zaštita ljudskih prava i sloboda utvrđenih i Ustavom Bosne i Hercegovine i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

## **5.2. Načelo konstitutivnosti naroda i odnos spram pripadnika "Ostalih"**

U usporednom pravu sintagma "konstitutivnost naroda" nije poznata niti je u uporabi onoliko koliko je to slučaj u Bosni i Hercegovini. Izvjesni autori, poput Trnke (2006) navode čak i da je u dosadašnjem ustavnom razvoju Bosne i Hercegovine i Federativne Jugoslavije ovaj termin bio u uporabi u političkoj nauci i praksi, ali da nije korišten kao ustavna kategorija (177). Pojam konstitutivnosti pojavljuje se u Mišljenju

1 Pogledati: Sahadžić, Maja, Muhamed Mujakić, Josip Dolić, Nedim Kulenović, Davor Trlin et al. (2012). *Ustavna reforma Federacije Bosne i Hercegovine, Obrazloženje predloženih ustavnih reformi*. Sarajevo: Pravni institut u Bosni i Hercegovini.

2 Ustav Kantona Sarajevo, Službeni glasnik Kantona Sarajevo br. 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01, 28/04 i 01/13.

2<sup>1</sup> Arbitražnog povjerenstva Konferencije za mir o Jugoslaviji,<sup>2</sup> a isti pojam koristio se i u mirovnim planovima za Bosnu i Hercegovinu (Cutillero plan, Vance-Owenov plan, Owen-Stoltenbergov plan, Plan Kontakt skupine), u okviru Washingtonskog sporazuma kada se prvi put određuje kao ustavna kategorija, odnosno u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine, a onda i u okviru Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini odnosno u okviru Ustava Bosne i Hercegovine iz 1995. godine.

Seizović (2008b) primjerice navodi da termin 'konstitucija' derivira od latinske riječi *constitutio*, što znači uredba, ustroj, ustrojstvo te da riječ *constitutus* znači 'sazdan'. Prema njemu, termin 'konstitutivan' bi se, u duhu našeg (b/h/s) jezika, mogao prevesti s 'tvoran' ili 'tvoriteljski' ili deskriptivno 'onaj koji nešto tvori, čini'. Tako bi 'konstitutivni narodi' jedne državne zajednice bili oni koji je tvore, odnosno od kojih je socijalna supstanca te države 'sazdana' (9). Neki autori prave razliku između termina konstitutivni i konstituentni u smislu da se "u prvom slučaju radi o ustavotvornom, državotvornom narodu, odnosno onom bez kojeg se ne može donijeti ili promijeniti ustav, dok se u drugom slučaju, prvenstveno socijalno-političkom smislu, radi o narodu koji je osnovni sastavni dio nekog društva ili države" (Trnka, 2000a: 50). S tim u vezi, Nešković (2006) navodi da konstitutivnost kao političko-pravni pojam i kao kontinuirani proces u funkcioniranju političkog sustava predstavlja izvedena kategorija narodne suverenosti i jedino na takav način ima demokratski karakter (165).

Ovdje, također, možemo zamijetiti različita razmišljanja. Primjerice Kuzmanović (2005) smatra da konstitutivnost ili državotvornost jednog naroda proističe iz činjenice da taj narod, sam ili s nekim drugim narodom formira (konstituiraju) državu (53) dok Trnka (2006) smatra da je konstitutivnost naroda kolektivno pravo uže od suverenosti, ali šire od individualnog prava na nacionalni identitet. Prema njemu, konstitutivnost nema za posljedicu pravo na samoopredjeljenje niti pravo na odcjepljenje. Upućujući na ustavni sustav Bosne i Hercegovine, zaključuje da nijedan narod svoju konstitutivnost ne ostvaruje neovisno od ostalih naroda koji imaju ista prava s obzirom na to da konstitutivnost podrazumijeva uzajamno pravo sva tri naroda da određuju ustavno uređenje (zajedno s građanima i ostalim) i da koriste sve mehanizme za ostvarivanje i zaštitu nacionalne ravnopravnosti (178).

Međutim, kako Seizović (2008b) zaključuje, ukupna politička struktura u Bosni i Hercegovini zasnovana je na dijametralno suprotnom principu – principu ekskluzivnog etničkog predstavljanja samo tri 'konstitutivna naroda' na štetu prava pojedinca (11) gdje trenutačna ustavna struktura predstavlja poseban pravni okvir za diskriminaciju: sistem vlasti u državi konstruiran je tako da osigura političku participaciju 'konstitutivnih naroda', marginalizirajući ostale građane Bosne i Hercegovine (one 'nekonstitutivne') (7). Na ovo se nadovezuje i stanovište Duvnjaka (2004) koji navodi da su prema Daytonskom sporazumu sva tri naroda u Bosni i Hercegovini konstitutivna, ali da istovremeno,

1 Mišljenje br. 2 odnosi se na pitanje koje je tadašnja Srbija uputila Povjerenstvu, a koje je glasilo: "Da li srpsko stanovništvo u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, kao konstitutivni narod u Jugoslaviji, ima pravo na samoodređenje?" Cjelovit tekst mišljenja pogledati u: Ragazzi, Maurizio (1992), "Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia", *International Legal Materials*, no. 6, 1497-1499.

2 Poznatog i pod nazivom Badinterovo povjerenstvo – prema Robertu Badinteru, francuskom pravniku, profesoru i političaru koji je predsjedavao Povjerenstvom. Povjerenstvo je 27. kolovoza 1991. godine uspostavilo Vijeće ministara tadašnje Europske ekonomske zajednice s ciljem pružanja pravnih savjeta Konferenciji. Arbitražno povjerenstvo usvojilo je 15 mišljenja o složenim pravnim pitanjima nastalim kao posljedica raspada SFRJ.

niti jedan narod nije konstitutivan, odnosno državotvoran na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine (kao što je to bio slučaj s ranijim ustavima). Narodi su konstitutivni na polovini zemlje, a na drugoj su polovini građani drugog reda, čak mnogo ispod statusa nacionalnih manjina (7).

Međutim, treba uzeti u obzir da pripadnost jednom od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini ne treba shvatiti kao pripadnost određenom dijelu teritorija Bosne i Hercegovine i to Bošnjaka i Hrvata Federaciji Bosne i Hercegovine i Srba Republici Srpskoj kako se često zna činiti, jer je ustavna pretpostavka da se pripadnost jednom od konstitutivnih naroda ne povezuje samo s određenim dijelom teritorija, nego se određuje u odnosu na cjelovitu teritoriju Bosne i Hercegovine. Unatoč tomu, čini se da u Bosni i Hercegovini postoji paradokсна situacija jer teritorijalna povezanost s jednim konstitutivnom narodom može postojati samo onda kada tu teritoriju naseljava samo jedan konstitutivni narod.

S druge strane, konstitutivni narodi su zaštićeni na temelju njihove pripadnosti, dok kada se radi o onima koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda ili čak onima ne koriste pravo od konstitutivnih naroda, vidimo da ne uživaju primjerenu ustavnu zaštitu. Pritom, konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini izravno predstavlja diskriminaciju pripadnika tzv. ostalih naroda u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. S tim u vezi, Seizović (2008b) pravilno zaključuje da etnički kriterij onemogućava diobu političke, socijalne i ekonomske moći pod jednakim uvjetima unutar građanskog (civilnog) društva, favorizirajući u političkoj participaciji domenu zaštite ljudskih prava etničke skupine na štetu građana kao pojedinca. Ovaj koncept omogućava da konstitutivni narodi među sobom raspoređuju i dijele gotovo svu vlast i moć u državi, sprečavajući primjenu jednakog tretmana za sve građane (7).

### **5.3. *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine***

Europski sud za ljudska prava je 22. prosinca 2009. godine donio presudu u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* u pogledu suglasnosti ustavnih odredbi s Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine (*1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*)<sup>1</sup> i 13 protokola uz istu, a koja je usvojena u okrilju Vijeća Europe (*Council of Europe – CoE*), u korist podnositelja predstavke. Državljeni Bosne i Hercegovine, Dervo Sejdić i Jakob Finci podnijeli su predstavke Sudu u kojima su naveli da su kao pripadnici romske, odnosno židovske nacionalne manjine onemogućeni da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine zbog etničkog porijekla, kao što to čine pripadnici konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini. Na temelju podneska Sud je odlučivao o povredama sadržanim u člancima 3, 13. i 14. Konvencije koji se odnose na zabranu mučenja, pravo na djelotvorno pravno sredstvo i zabranu diskriminacije, članak 4. Protokola br. 1 na Konvenciju koji se odnosi na pravo na slobodne izbore, i članak 1. Protokola br. 12 koji se odnosi na opću zabranu diskriminacije. Europski sud za ljudska prava je u presudi naveo da diskriminacija znači različito tretiranje osoba koje se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja.

<sup>1</sup> Pogledati: CETS No. 005, 213 UNTS 222 (No. 2889), stupila na snagu 3. rujna 1953. godine.



Upravo nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja znači da sporna razlika ne slijedi "legitiman cilj" ili da nema "razumnog odnosa srazmjernosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići".<sup>1</sup> S tim u vezi, upućuje se na zadržavanje načela srazmjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda, istovremeno ne isključujući druge skupine. Kako Mijović (2010) napominje "neophodno je napomenuti da se pri procjenjivanju (ne)postojanja povrede, odnosno kršenja nečijeg prava po osnovu diskriminativnog tretmana od strane Europskog suda, pri odlučivanju primjenjuju određeni testovi koji se konkretno tiču ustanovljavanja, prije svega, opravdanosti razlike u tretmanu, postojanja legitimnosti cilja koji se takvim tretmanom postiže, te proporcionalnosti između istog cilja i sredstva koja su primjenjiva" (18–19). Stoga i naglašava da "nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizma podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da još uvijek nije sazrelo vrijeme za politički sustav koji bi bio samo odraz principa vladavine većine" (Mijović, 2010: 19).

Međutim, presuda ne daje rokove za izvršenje, niti upućuje na način izvršenja. No, može se zaključiti da je neophodno doraditi pravni sustav u Bosni i Hercegovini na način da se otklone povrede Konvencije i pripadajućih protokola. Kako Kulenović i ostali (2010) primjećuju, Odluka Europskog suda za ljudska prava značajna je iz nekoliko razloga. U konkretnom slučaju, Sud je iskoristio priliku da potvrdi temeljno pravilo međunarodnog prava da obveze preuzete na međunarodnoj razini ne mogu biti izbjegnute pozivanjem na suprotne norme unutarnjeg prava, pa bile one i odredbe samog ustava države. Istovremeno je presuda i povod za analizu više aspekata ustavnog sustava u kojem etnokratski elementi u postupcima političkog odlučivanja isključuju ili ograničavaju djelotvorno učešće nekonstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini i uopće apstraktnog građanina, čime se podrivaju općeprihvaćeni elementi pravne državnosti (19).

Dakako da "[d]iskusija o karakteru i obimu mogućih ustavnih amandmana počiva na različitim pristupima, koji se u osnovi mogu svesti na dva pristupa: da se očuva sadašnji ustavni i pravni poredak ili da se kroz amandmane promijeni ustavni i pravni poredak" (Mirjanić, 2010: 63), ali je i pitanje "da li će provođenje presude voditi ustavnim amandmanima kojima se mijenjaju pojedine odredbe ili ustavnim amandmanima kojima se mijenja ustavno uređenje" (Mirjanić, 2010: 67). "Očigledno je da izvršenje presude nije moguće bez ulaska u postupak usuglašavanja ustavnih promjena. Kako u Bosni i Hercegovini nije riječ samo o jednom ustavu, nego su tu ustavi entiteta Republike Srpske i Federacije B[osne] i H[ercegovine] i ustavima kantona, u stvarnosti se najviši organi vlasti nalaze pred velikom odgovornošću pred mogućim zahvatanjem u promjenu ustava koji se zasniva na konstitutivnosti tri naroda" (Mojović, 2010: 75).

Ratificiranjem Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama s pratećim protokolima bez rezervi, Bosna i Hercegovina se obvezala na ispunjavanje standarda sadržanih u Konvenciji. Stoga neusuglašavanje domaćeg zakonodavstva s odredbama Konvencije i nepoštivanje odredbi Konvencije, pa makar se radilo o ustavnim odredbama na državnoj razini, ne ispričava. No, i godinama poslije donošenja odluke i dalje se čeka kako će (i da li će uopće) odluka Suda utjecati na izmjene pravnih propisa u Bosni i Hercegovini. Nesporno je da politički dogovor u pogledu predmeta izmjena predstavlja izazov kada su u pitanju osjetljiva ustavnopravna pitanja. No, svakako ne bi trebalo da predstavlja izazov za pridržavanje odredaba koje proizlaze iz prethodno preuzetih obveza.

1 Pogledati: *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, no. 27996/06 i 34836/06, § 42, ECHR 2009-II.

#### 5.4. Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona o "Ostalima"

Nesuglasje između daytonskog koncepta koji dvori stabilitet konstitutivnih naroda kao zasebnih kolektiviteta i koncepta jednako(pravno)sti i nediskriminacije sadržanim u međunarodnim pravnim standardima predikament je zamjetljive nesloge u utvrđivanju i primjeni ustavnih odredbi na svim razinama u Bosni i Hercegovini. Postojani koncept osiguravanja zastupljenosti i sudjelovanja u postupcima odlučivanja konstitutivnih kolektiviteta kojim se uskraćuju iste mogućnosti nekonstitutivnim individualitetima zamjetljiv je i u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona. Na njega se nadovezuje i normalija izostavljanja jednog od konstitutivnih kolektiviteta u smislu zastupljenosti i sudjelovanja u postupcima odlučivanja u odnosu na druga dva. Time se u pitanje ne dovodi samo normiranje položaja pripadnika Ostalih naroda nego i omnipariteta konstitutivnih naroda u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona.

Uspkrus presudi Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, pa i uvjetno odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine, te interveniranju visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona sadrži diskriminacijske odredbe u odnosu na pripadnike ostalih naroda. Te odredbe raspoznaju se u nepostojanju ustavnopravne norme kojom se jamči odgovarajuća, odnosno srazmjerna zastupljenost pripadnika Ostalih u organima vlasti, kao i u primjeni mehanizama zaštite vitalnih interesa pripadnika konstitutivnih naroda u postupcima odlučivanja.

Pripadnici Ostalih drže se na normativnoj periferiji, te im se pravo zastupljenosti i sudjelovanja u radu organa vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu uopće ne garantira. U Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona pripadnici Ostalih se podvode pod tzv. ostale (kako se u Ustavu navode) pod kojima se podrazumijevaju pripadnici Srba kao konstitutivnog naroda. Primjerice, članak 1. Ustava navodi da Hrvati i Bošnjaci, kao konstitutivni narodi, zajedno s ostalima ostvarujući svoja suverena prava uspostavljaju Hercegovačko-neretvanski kanton. Problem nezastupljenosti i nesudjelovanja u vlasti pripadnika Ostalih, u Hercegovačko-neretvanskom kantonu dodatno je usložen činjenicom da se i Srbi, kao pripadnici konstitutivnih naroda, smatraju ostalima. Na ovo se nadovezuje i činjenica da je pripadnost Ostalima neodređena i različito shvaćena.<sup>1</sup>

Najčešće se na njih referira kao na nacionalne manjine i nacionalno neopredijeljene.<sup>2</sup> U Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, nacionalna manjina definira se kao dio stanovništva – državljana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju niti jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne

---

1 Upravo zbog činjenice da se pod Ostalima smatraju i skupine koje se ne definiraju kao narodi, u cijelom tekstu se na Ostale referira kao na pripadnike Ostalih ili one koji se izjašnjavaju kao Ostali.

2 Primjerice, termini "nacionalne manjine" i "nacionalno neopredijeljeni" su termini koji su usvojeni i kojima se opisuje kategorija Ostalih u Bosni i Hercegovini u okviru Završnog dokumenta Radne grupe mladih pravnika/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja Bosne i Hercegovine, Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine od 28. februara 2010. godine objavljeni na web stranici [www.boljiustav.ba](http://www.boljiustav.ba) (stranice 6–10). O shvatanju termina "Ostali" pogledati i: Vajzović, Hanka (2010). "Identitet 'ostalih' u Bosni i Hercegovini – sociolingvistički i ustavnopravni aspekti jezičkog pitanja", u Abazović, Dino (ur.): *Mjesto i uloga "Ostalih" u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

povijesti i drugih obilježja.<sup>1</sup> U članku 3. stavak 2. navodi se i 17 manjinskih naroda čiji su položaj i ravnopravnost priznati u Bosni i Hercegovini: Albanci, Crnogorci, Česi, Talijani, Židovi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci. No, primjena ovog zakona otežana je zbog neusvajanja pratećih zakona što je posljedica nepostojanja političke suglasnosti. S druge strane, pod nacionalno neopredijeljenima se shvaćaju svi oni koji se ne izjašnjavaju niti kao konstitutivni, niti kao nacionalne manjine.

Na koncu, Ostali bi, u sveukupnosti, najjednostavnije, iako možda ne najispravnije, mogli da budu shvaćeni kao svi oni koji se ne izjašnjavaju kao konstitutivni narodi – nekonstitutivni. Primjerice, Marković (2011) navodi da je očigledno "da ustavotvorac nije znao kako označiti građane koji ne pripadaju trima nacijama, niti na pravi način okvalificirati njihovo učešće u donošenju Ustava [Bosne i Hercegovine] i, potom, u vršenju državne vlasti, pa ih je spomenuo uzgred" (22). Također, podsjeća da se "malo početno slovo javlja, na primjer, u prijevodu teksta Ustava Bosne i Hercegovine kojim se koristi Ustavni sud Bosne i Hercegovine, dok se riječ 'Others' ('Ostali') u tekstu Ustava na engleskom jeziku piše velikom početnim slovom" (Marković, 2011: 22).

Na koncu, bez obzira na hijerarhijski više ustavne norme kojima se jamči jednakopravnost i nediskriminacija, a s kojima bi Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona treba biti usuglašen, uz prethodno navedenu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i presudu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, patentiranje parcijalnog etničkog proporcionaliteta i težnja za očuvanjem istoga više je nego primjetna u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona. Sagledavajući prethodni sadržaj studije, te uzevši u obzir zahtjeve koji nužno ne proizlaze, ali se temelje na istim, valja pobliže sagledati pozitivne norme Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona te ukazati na (ne)postojanje izravne ili neizravne diskriminacije. S tim u vezi, valja iznijeti neophodne i poželjne izmjene i dopune Ustava kojima bi se otklonilo postojanje diskriminacije na normativnoj razini i Ustav usuglasio s konceptom pravne države.

#### **5.4.1. Pojedinačne diskriminacijske norme u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona**

Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona sadrži niz odredbi na kojima se temelji izravna i neizravna diskriminacija pripadnika Ostalih naroda u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. Međutim, vidljiva je i različita primjena ustavne zaštite prava pripadnika različitih konstitutivnih naroda. Iako konstitutivnost naroda na svim razinama u Bosni i Hercegovini predstavlja diskriminaciju pripadnika Ostalih naroda u odnosu na pripadnike konstitutivnih, u Hercegovačko-neretvanskom kantonu vidljiva je i diskriminacija između samih konstitutivnih naroda u smislu pogodovanja u zastupljenosti i učestvovanju u vlasti pripadnicima hrvatskog i bošnjačkog naroda nauštrb pripadnika srpskog naroda. No, kako je predmet studije utvrđivanje normi koje su diskriminacijskog karaktera po pripadnike Ostalih naroda i definiranje mogućih izmjena istih, u nastavku teksta navest će se samo one odredbe koje su diskriminacijske po pripadnike Ostalih naroda.

---

1 Pogledati: Članak 3. stavak 1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 12/03.

- U Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona ne garantira se obveza minimalne, ako ne srazmjerne, zastupljenosti pripadnika ostalih naroda kao ni njihovo učešće u postupcima odlučivanja u zakonodavnoj i/ili izvršnoj vlasti Hercegovačko-neretvanskog kantona.
- Kada je u pitanju zakonodavna vlast, ne postoji odredba kojom se garantira obveza zastupljenosti Ostalih naroda u Skupštini Hercegovačko-neretvanskog kantona kao ni mogućnost osnivanja kluba Ostalih u Skupštini. Također, u pogledu imenovanja predsjednika i zamjenika predsjednika Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona, u članku 30. Ustava navodi se da za predsjednika i zamjenika predsjednika Skupštine ne mogu biti imenovani pripadnici istog konstitutivnog naroda. Sukladno navedenoj odredbi, do izražaja dolazi ustavno normiranje nemogućnosti imenovanja predsjednika i zamjenika predsjednika Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona iz pripadnika ostalih naroda. Na ovaj način, ostvaruje se izravna diskriminacija pripadnika Ostalih, s obzirom na to da se na mjestu predsjednika i zamjenika predsjednika Skupštine garantira samo zastupljenost pripadnika konstitutivnih naroda.
- Kada je u pitanju izvršna vlast, sukladno članku 48. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona definirano je da predsjednik, zamjenik predsjednika, resorni ministri i njihovi zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Istovremeno se navodi da Vladu Kantona čini jednak broj članova iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda kao i određeni broj članova koje čine ostali. Iz navedenih odredbi razvidan je diskriminacijski karakter pripadnika ostalih naroda u izvršnoj vlasti Hercegovačko-neretvanskog kantona. Iako se garantira mogućnost da se u Vladu Kantona izabere određeni broj članova koje čine tzv. ostali, ipak ne postoji ustavna garancija o zastupljenosti istih. To znači da pripadnici Ostalih mogu, ali ne moraju nužno biti zastupljenosti s obzirom na to da je garancija zastupljenosti dana samo predstavnicima hrvatskog odnosno bošnjačkog naroda, čak ne ni predstavnicima srpskog naroda koji je sukladno Odluci o konstitutivnosti naroda konstitutivni narod i na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, time i Hercegovačko-neretvanskog kantona. Također, pod termin "ostali" podvode se predstavnici srpskog naroda, što dodatno usložnjava ionako već složen položaj pripadnika Ostalih naroda u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.
- Ustavom Hercegovačko-neretvanskog kantona u članku 18. navodi se da se za prijenos ovlasti iz djelokruga Kantona odluka donosi dvotrećinskom većinom glasova, uključujući većinu glasova zastupnika koji su pripadnici hrvatskog naroda i zastupnika koji su pripadnici bošnjačkog naroda. U navedenoj odredbi u potpunosti je izostavljen treći konstitutivni narod, pripadnici srpskog naroda, što nije sukladno načelu konstitutivnosti naroda u postupcima odlučivanja. Istovremeno, pripadnicima Ostalih naroda u potpunosti je porećeno pravo sudjelovanja u odlučivanju u organima vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, u onom obujmu u kojem je to najmanje neophodno, a sukladno prethodno navedenom. Slično je, primjerice, i s odredbama iz članka 7. Ustava u kojima stoji da je za prihvaćanje simbola u Skupštini Hercegovačko-neretvanskog kantona neophodna većina glasova u Skupštini uključujući većinu glasova zastupnika koji su pripadnici hrvatskog i pripadnici bošnjačkog naroda.
- U vezi s prethodnim, sukladno članku 37. Ustava Hercegovačko-neretvanskog

kantona, odluke koje se odnose na vitalni interes bilo kojeg od konstitutivnih naroda u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, zahtijevaju suglasnost većine zastupnika u Skupštini Kantona, uključujući većinu glasova zastupnika koji su pripadnici hrvatskog i pripadnici bošnjačkog naroda. I ovdje su pripadnici ostalih naroda izostavljeni iz postupka odlučivanja. Pripadnici ostalih naroda (uz predstavnike srpskog naroda) sukladno ustavnim normama, ukoliko su zastupljeni, ne mogu uzeti učešće u raspravi o vitalnim interesima konstitutivnih naroda. To svakako i ne predstavlja logičan slijed postupka za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnog naroda. Sam postupak upućuje na konstitutivne narode jer se putem postupka za zaštitu vitalnog interesa štite samo interesi pripadnika konstitutivnih naroda, za razliku od interesa pripadnika Ostalih koji se razvidno zanemaruju. I pored ustavne garancije zaštite prava etničkih i drugih manjina, za pripadnike Ostalih ne postoje propisani postupci zaštite njihovih prava, time niti isticanje prigovora vitalnog interesa, ma šta on mogao predstavljati za pripadnike Ostalih. I kada bi postojala obveza zastupljenosti predstavnika ostalih naroda, to ne bi predstavljalo nikakvu korist za pripadnike Ostalih s obzirom na neravnopravno sudjelovanje u radu Skupštine.

- Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona u članku 85. propisuje da amandmane na Ustav može predložiti većina zastupnika u Skupštini, ili većina zastupnika pripadnika hrvatskog odnosno bošnjačkog naroda, što je opet jasno normiranje diskriminacije pripadnika ostalih naroda u smislu onemogućavanja učešća u postupku odlučivanja.

Na temelju navedenoga, vidljivo je da u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona nije zajamčena obvezna, minimalna i/ili srazmjerna zastupljenost pripadnika ostalih naroda u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti Hercegovačko-neretvanskog kantona, kao ni učešće pripadnika ostalih naroda u postupcima odlučivanja u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti kantona. No, treba imati na umu da je pitanje konstitutivnosti naroda neodvojivo od pitanja nacionalnog interesa u Bosni i Hercegovini iako se često i vrlo pogrešno shvaća kako je smisao postojanja konstitutivnosti zapravo u cilju zaštite nacionalnog interesa konstitutivnih naroda ili čak zaštite nacionalnih interesa jednog konstitutivnog naroda naspram drugih.

#### **5.4.2. (Ob)razlaganje diskriminacije**

Tijekom 1998. godine, tadašnji predsjedatelj Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Alija Izetbegović, zahtjevom je pokrenuo postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine radi ocjene suglasnosti Ustava Republike Srpske i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine s Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je tijekom 2000. godine donio četiri djelomične odluke<sup>1</sup> kojima je poništen veći broj osporavanih odredbi entitetskih ustava.<sup>2</sup> Dio tih odredbi uključuje odredbe o pravnom statusu entiteta, dok se dio odnosi na primjenu načela konstitutivnosti naroda. No, kako se u entitetima i dalje nisu izvršile izmjene i dopune ustava, visoki predstavnik

1 detaljan komentar o sadržaju i dejstvu djelomičnih odluka pogledati: Steiner, Christian i Nedim Ademović (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 59–68.

2 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98.

u Bosni i Hercegovini je na temelju ovlaštenja koja su mu povjerena člankom 5. a uzevši u obzir članak 2.d Aneksa X<sup>1</sup> odnosno Sporazuma o civilnoj provedbi Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini donio više odluka o amandmanima na entitetske ustave.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine razmatrao je osporenu odredbu članka I.1.1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine prema kojoj su Hrvati i Bošnjaci konstitutivni narodi u Federaciji Bosne i Hercegovine, što nije u suglasnosti s Preambulom odnosno člankom II.4 i 6. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojoj su Hrvati, Bošnjaci i Srbi konstitutivni narodi na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine, što praktično znači da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne može označavati samo Hrvate i Bošnjake kao konstitutivne narode.

No, podnositelj zahtjeva je smatrao da Ustav Federacije pored konstitutivnog statusa Hrvata i Bošnjaka, jamči jednakost kategoriji "ostalih", s posljedicom da su oni srazmjerno zastupljeni u svim institucijama Federacije Bosne i Hercegovine. Kategorija "ostalih", u suštini se odnosi na Srbe, što je, kako je podnositelj zahtjeva istakao, vidljivo iz zastupljenosti Srba u institucijama Federacije pod oznakom "ostalih". Stoga nije zadovoljena namjera ustavotvorca koji pod pripadnicima Ostalih podrazumijeva one koji se ne izjašnjavaju kao konstitutivni. Nadovezujući se na odredbe Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona, vidljivo je da postoje jednake sporne odredbe za koje je u pogledu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da su neustavne, a istovremeno usložnjavaju položaj pripadnika ostalih naroda pod kojima se shvataju, u općem smislu, svi oni koji se ne izjašnjavaju kao konstitutivni.

Međutim, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine predviđao je srazmjerno zastupanje Hrvata, Bošnjaka i "ostalih" u nekoliko tijela vlasti pri čemu je privilegij onemogućavanja postupka donošenja odluka bio rezerviran za zastupnike pripadnike hrvatskog i bošnjačkog naroda. Stoga je valjalo uzeti u obzir ispitivanje kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda, ali i pojedinačnog prava glasa. Tako je temeljni pravni problem bilo pitanje da li posebna prava koja je predviđao Ustav Federacije Bosne i Hercegovine za dva od tri konstitutivna naroda krše uživanje u pojedinačnim političkim pravima utoliko što se čini da ona pružaju davanje prvenstva koje se zasniva na nacionalnom ili etničkom podrijetlu.<sup>2</sup> U federalnim strukturama, članak V.8. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine predvidio je minimalnu zastupljenost svakog konstitutivnog naroda u kantonalnim vladama (ovakvo normiranje minimalne zastupljenosti, pak, nije sadržano u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona). No, u onoj mjeri u kojoj stvaraju preferencijalni tretmani spram pripadnika dva konstitutivna naroda, ove se odredbe ne mogu legitimizirati jer sigurno nisu donesene jedino u svrhu osiguravanja odgovarajućeg napretka Hrvata ili Bošnjaka kojima je nužna zaštita za osiguranje jednakog uživanja u pravima.<sup>3</sup> Međutim, ako je ustrojen sustav vlasti koji rezervira sve javne položaje samo za pripadnike izvjesnih etničkih skupina, "pravo na sudjelovanje u izborima, na sudjelovanje u vlasti kao i u vođenju javnih poslova na bilo kojoj razini i pravo na jednak pristup javnim službama" je ozbiljno prekršeno za sve one osobe ili

1 Misli se na odredbe kojima se visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini definira kao vrhovni autoritet glede tumačenja Sporazuma i pružanjem pomoći, ukoliko ocijeni za potrebno, u rješavanju poteškoća koje proisteknu u vezi s civilnom provedbom Sporazuma.

2 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 106.

3 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 110 i 111.

građane koji ne pripadaju tim etničkim skupinama, s obzirom na to da je njima *a priori* onemogućeno da se predstave kao kandidati za takve vladine ili javne položaje.<sup>1</sup> Stoga je Ustavni sud Bosne i Hercegovine postavio pitanje do koje mjere se kršenje političkih prava u smislu potpunog isključenja iz zastupanja i sudjelovanja u vlasti osoba na temelju nacionalnog ili etničkog podrijetla može i smije legitimizirati. Ovo stoga što sve odredbe kojima se rezervira položaj u organima vlasti isključivo jednom ili dva konstitutivna naroda (u ovom slučaju Hrvatima i Bošnjacima), bez mogućnosti učešća "ostalnih" i/ili "Ostalih" ozbiljno krše članak 5. (c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i načelo jednakosti konstitutivnih naroda s obzirom na to da nisu nužni za postizanje pune ili "djelotvorne" jednakosti jednog ili oba naroda.<sup>2</sup>

Ipak, Ustavni sud je ocijenio da odredbe kojima se jamči minimalno ili srazmjerno zastupanje u organima vlasti nisu neustavne, ali problem predstavlja kome se istima daje povlašteni položaj.<sup>3</sup> Ono u vezi s čim je Ustavni sud posebice izrazio zabrinutost jeste splet isključujućih mehanizama u sustavu zastupanja i donošenja odluka putem veto moći u rukama definiranih "većina" koje su, međutim, ustvari manjine, a koje su u prilici da nametnu svoju volju u zakonodavnom organu. Tak(v)o označavanje Hrvata i Bošnjaka kao konstitutivnih naroda, prema članku koji je predmet zahtjeva za ocjenu suglasnosti, predstavlja ustavni temelj za nelegitimne povlastice dane samo tim dvama narodima u institucionalnim strukturama Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>4</sup> U postupku ocjene ustavnosti u predmetu U 5/98 i utvrđivanja načela konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda utvrđeno je da se niti jedna od skupina ne promatra kao većinska, nego se promatraju kao ravnopravne.

Stoga niti jedna od skupina konstitutivnih naroda nije povlašćena u odnosu na drugu skupinu te ne može imati prevlast u strukturama državne vlasti. Pritom definicija konstitutivnog naroda ne igra ulogu kada je u pitanju zabrana diskriminacije između skupina, po bilo kojem osnovu. Slično bi moglo da se preslika na definiciju Ostalih. Ne čini se presudnim da je pripadnike Ostalih neophodno definirati bilo kao kolektivitet bilo kao pojedince čiji naziv i pripadnost tzv. Ostalima proizlazi iz činjenice izjašnjavanja da bi ostvarili izvjesna prava i obveze.

Kako je Ustavni sud Bosne i Hercegovine u odluci ocijenio, niti jedna ustavna odredba ne ukazuje na zaključak da se posebna prava za zastupanje i sudjelovanje konstitutivnih naroda u institucijama Bosne i Hercegovine mogu primijeniti, također, i na druge institucije i postupke.<sup>5</sup> S tim u vezi, Ustavni sud Bosne i Hercegovine se poziva i na načelo prema kojem vlada mora predstavljati ukupan narod s teritorije, bez razlike. A ukoliko bi se jednoj ili više skupina dodijelila, primjerice, bezuvjetna i/ili neograničena moć veta, omogućavajući brojnoj manjini predstavljenoj u vladinim institucijama da zauvijek nameće svoju volju većini, demokratsko donošenje odluka bi bilo preobraženo u etničku dominaciju jedne ili više skupina.<sup>6</sup> I upravo stoga, posebna prava konstitutivnih naroda moraju biti usko formulirana i tumačena s obzirom na to da bi se mogla nalaziti u nesuglasju s načelom zabrane diskriminacije. Stoga i ne čudi da je

1 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 115.

2 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 116.

3 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 117.

4 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 124.

5 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 116.

6 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 68.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine zauzeo stanovište da etnički definirane institucionalne strukture na razini entiteta ne moraju zadovoljavati sveobuhvatni obvezujući standard nediskriminacije i/ili ustavno načelo jednakosti konstitutivnih naroda.<sup>1</sup>

Na problem etničke zastupljenosti na temelju načela konstitutivnosti naroda nadovezuje se i problem uvjetovanja izbornog prava srazmjernom zastupljenosti koja se izražava najnižim brojem rezerviranih mjesta za svaki konstitutivni narod. Pripadnici Ostalih ovdje su gotovo uvijek izostavljeni. Ustavni sud Bosne i Hercegovine ispravno je ocijenio da sustav vlasti koji rezervira mjesta u institucijama vlasti samo za pripadnike izvjesnih etničkih skupina, krši pravo na učešće u izborima, pravo sudjelovanja u vlasti i vođenje javnih poslova i pravo na jednak pristup javnim službama za sve one osobe ili građane koji ne izražavaju pripadnost određenoj etničkoj skupini. To stoga jer je njima unaprijed onemogućeno da se kandidiraju na položaje u institucijama vlasti na temelju svoje nepripadnosti.<sup>2</sup>

Politička prava, posebice izborna prava, uključujući i pravo kandidiranja, temeljna su prava, s obzirom na to da sežu u srce demokratske, odgovorne vlade sukladno ustavnim normama, ali i međunarodnim standardima. Sustavno isključivanje osoba na temelju njihovog nacionalnog ili etničkog podrijetla iz zastupanja i sudjelovanja u vlasti predstavlja ozbiljno narušavanje temeljnih prava, zbog čega se ne može podržati ni u kom slučaju.<sup>3</sup> Stoga je jasno da se ozbiljna kršenja tih prava nikako ne mogu legitimizirati. To ujedno znači i da predstavnici Ostalih moraju postati dio sustava da bi se izbjeglo kršenje individualnih političkih prava koja su očigledno predmet povrede u odnosu na preferiranje kolektivnih prava. Da bi do toga došlo, mora se iznuditi normativni bojkot ustaljenog konstitutivnog proporcionaliteta ukupne organizacije državne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine nauštrb individualne jednakopravnosti Ostalih i građana uopće. To znači da valja zadržati srazmjernost zastupljenosti i sudjelovanja kolektiviteta, ali bez isključivanja Ostalih. Pritom, nediskriminiranje pojedinca, ne smije biti u ravni s jednakošću kolektiviteta.

Na temelju navedenog, a uzevši u obzir odredbe Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona, jasno se može zaključiti da u Hercegovačko-neretvanskom kantonu Hrvati i Bošnjaci uživaju povlašteni položaj u odnosu na Srbe kao treći konstitutivni narod, ali i tzv. Ostale. Označavanjem samo Hrvata i Bošnjaka kao konstitutivnih naroda u članku 1. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona predstavlja diskriminaciju trećeg konstitutivnog naroda, Srba, s obzirom na to da se samo Hrvatima i Bošnjacima jamči poseban i povlašteni položaj u ustavnom sustavu Kantona, iako se promatraju kao ravnopravne skupine. Zabranjeno je stavljanje u povlašteni položaj jednog ili više naroda u državnim organima vlasti.

Istovremeno, ne postoji normirana obvezna i/ili minimalna zastupljenost i učestvovanje pripadnika Ostalih u sustavu vlasti Hercegovačko-neretvanskog kantona. Normirana je tek obveza prema kojoj se u izvršavanju ovlasti vodi računa o nacionalnoj strukturi pučanstva. Primjerice, u odredbi članka 9. stavka 2. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona navodi se da kanton izvršava svoje ovlasti vodeći računa o nacionalnoj strukturi pučanstva u svakom gradu ili općini. Istovjetna odredba navedena je i u članku V.1.b. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine uz članak V.1.c. Ustava u

1 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 55.

2 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 115.

3 Pogledati: Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98, par. 116.



kojem se navodi da će svaki kanton osigurati da konstitutivni narodi i pripadnici skupine Ostalih budu srazmjerno zastupljeni u ministarstvima kantona, pri čemu je takva proporcionalna zastupljenost u skladu s popisom stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Međutim, zbog nepreciznosti odredbi problem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini javlja se o tome tko treba da utvrdi potpunu provedbu Aneksa 7.

Čini se najprimjerenijim ustvrditi da bi to trebao da bude zadatak visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini kako i propisuje Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini u Aneksu 10. No, i dalje ostaje pitanje kada će to biti moguće i učiniti i na temelju kojih kriterija. Na koncu, ovakvo (ne)normiranje je suprotno obvezi svih javnih organa u Bosni i Hercegovini da se moraju suzdržavati od bilo kojeg oblika diskriminacije u uživanju pojedinačnih prava i sloboda, posebice na temelju nacionalnog porijekla, odnosno izjašnjavanja. Međutim, dok su negdje srazmjerno zastupljeni u slučajevima, kakav je i Hercegovačko-neretvanski kanton, Hrvati i Bošnjaci imaju povlastice, kao i pravo veta. Ovo nije u skladu s člankom 5. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, s obzirom na to da povlašteni položaj Hrvata i Bošnjaka nije nužan radi njihove zaštite, te se na taj način ne može niti opravdati jer se ne smiju tlačiti individualna prava i slobode davanjem povlastica, niti kolektivna jednakost jamčenjem prava veta.

Na koncu, ustavnopravno normiranje partikularizma pokroviteljski podržava onemogućavanje pripadnika ostalih naroda od uživanja pripadajućih prava i obveza. Istovremeno predstavlja protuustavni uzorak etničkog proporcionaliteta u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, kojim se pripadnici Ostalih ostavljaju u stanju pasiviteta. Posljedica je to frivolne prolongacije očuvanja neprikosnovenog statusa pripadnika konstitutivnih naroda čija je težnja zadržavanje postojećih ustaljenih ustavnopravnih preferencija u svoju korist. Upravo se na navedeni način daje pozitivnopravni legitimitet izostavljanju pripadnika ostalih naroda u organima vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

Međutim, kako ne smije postojati diskriminacija među konstitutivnim narodima u smislu kolektivne jednakosti, ne smije postojati niti kršenje pojedinačnih prava na diskriminacijski način. S tim u vezi, stavljanje nekog ili neke od konstitutivnih naroda u povlašten položaj u državnim strukturama je diskriminirajuće spram drugog/drugih konstitutivnih naroda, ali je također stavljanje konstitutivnih naroda u povlašten položaj spram tzv. Ostalih diskriminirajuće. Dominacija, kakva god, diskriminirajuća je. No, shvaćanje o njenoj prihvatljivosti proizlazi iz činjenice da se ostvarivanje pojedinačnih građanskih i političkih prava temelji upravo na pripadnosti kolektivitetu i prekluziji individualiteta. S tim u vezi nepostojanje objektivnog i razumnog opravdanja isključivanja pripadnika Ostalih, kakvo je propisano na normativnopravnoj razini u Ustavu Hercegovačko-neretvanskog kantona iz, primjerice, obveze zastupljenosti u organima zakonodavne i izvršne vlasti u Kantonu kao i učešća u donošenju odluka je diskriminirajuće. Iz navedenoga se ne bi mogao čitati tzv. "legitiman cilj", kako se navodi u presudi Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.

Načelo srazmjerne zastupljenosti pripadnika konstitutivnih naroda mora se primijeniti, s obzirom na prava koja im se garantiraju i međusobne odnose koji se na taj način štite. Međutim, načelo srazmjerne zastupljenosti istovremeno mora, ako

već drugačije ne može, biti svedeno na razinu iznimke, usprkos posebnim pravima koja se garantiraju konstitutivnim narodima u smislu zastupljenosti i sudjelovanja u postupcima odlučivanja u organima državne vlasti, u ovom slučaju organa vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu jer doslovna primjena načela srazmjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda vodi isključivanju svih ostalih.

## 6. ANALIZA PRIKUPLJENIH PODATAKA (NEVLADINE ORGANIZACIJE, PREDSTAVNICI VLASTI, STRUČNJACI)

---

Za potrebe istraživanja i pisanja studije, svrsishodnim se činilo provesti intervjue s predstavnicima vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Također, svrsishodnim se činilo provesti intervjue s predstavnicima nevladinih udruga u Hercegovačko-neretvanskom kantonu čiji se osnovni interes vezuje za problematiku položaja Ostalih i ustavnu reformu u Bosni i Hercegovini, odnosno Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Na koncu, za potrebe pisanja studije svrsishodnim se činilo provesti intervjue s predstavnicima akademske zajednice u Hercegovačko-neretvanskom kantonu koji se bave znanstvenim i istraživačkim radom u oblasti ustavnoga prava. Na temelju toga, bilo bi moguće usporediti i komentirati različita shvatanja ustavnopravnog normiranja ljudskih prava i sloboda i položaja Ostalih u Hercegovačko-neretvanskom kantonu u odnosu na zadržavanje i/ili narušavanje konstitutivne ravnoteže na normativnoj razini. Međutim, takvo što nije moguće primjereno prikazati, s obzirom na to da je odziv u pogledu davanja mišljenja nezadovoljavajući.

Od predstavnika vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu koji su kontaktirani, nitko se nije odazvao. Kako Dmičić (2013) tvrdi “[n]acionalne političke elite nisu posebno zainteresirane za ustavnopravni i politički položaj Ostalih iz nekoliko razloga. Prvo, oni ne predstavljaju “prirodnu” i očekivanu glasačku bazu ovih elita. Drugo, udio Ostalih u biračkom tijelu je vrlo mali, tako da nacionalne političke elite ne mogu bitnije promijeniti svoju političku poziciju promjenom ustavnopravnog položaja ove kategorije stanovništva, nego je potencijalno mogu oslabiti, budući da Ostali teže da glasuju za političke elite koje se proglašavaju građanskim ili su kao takve doživljene od ove kategorije stanovništva. Treće, otklanjanje diskriminacije Ostalih zahtijeva promjenu strukture pojedinih političkih institucija i uključivanje u njihov sastav novih političkih subjekata, što stvara mogućnost preraspodjele političke moći i, potencijalno, slabi moć nacionalnih političkih elita”. Nepoznanicom ostaju razlozi zbog kojih se predstavnici vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu nisu odazvali da daju mišljenje o položaju pripadnika Ostalih na ustavnoj razini u Kantonu.

Ostaje i nejasna nezainteresiranost nevladinih udruga koje bi trebalo da se, prema svojoj naravi, zalažu za ukidanje diskriminacije bilo koje vrste, pa tako i one koja se odnosi na ustavnopravno normiranje nejednako(pravno)sti Ostalih, posebice ukoliko je to osnovni interes udruge. Na intervju se ispred nevladinih udruga odazvao predstavnik jedne nevladine udruge. Također, na intervju se odazvao tek jedan predstavnik akademske zajednice koji je bio voljan govoriti o temi studije. Odgovori predstavnika nevladine udruge i predstavnika akademske zajednice su umnogome slični. Naime, sugovornici se slažu da se u Hercegovačko-neretvanskom kantonu ne ostvaruje niti načelo konstitutivnosti naroda s obzirom na to da je Hercegovačko-neretvanski kanton ekskluzivni kanton pripadnika Hrvata i Bošnjaka.

To znači da se u političkom smislu u Hercegovačko-neretvanskom kantonu nije učinilo ništa u pogledu zastupljenosti niti za pripadnike srpskog naroda kao konstitutivnog, niti za pripadnike Ostalih naroda, a što prema mišljenju sugovornika nema opravdanja s obzirom na to da niže teritorijalno-političke jedinice, u smislu Hercegovačko-neretvanskog kantona, nemaju ograničenja u jamčenju više prava nego što to jamče više razine, poput Federacije Bosne i Hercegovine i državne razine, te se u tom smislu kantonalni ustav može mijenjati i bez izmjena Ustava Bosne i Hercegovine. U pogledu učešća u postupcima odlučivanja sugovornici se također slažu da je poželjno ukidanje instituta vitalnog interesa konstitutivnog naroda. Međutim, u pogledu bilo kakvih izmjena Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona, sugovornici su mišljenja da ne postoji politička volja da se pristupi rješavanju prethodno navedenih pitanja s obzirom na to da ne postoji spremnost političara na kompromis.

Bez neophodnih intervjua veoma je teško izvesti odgovarajuće zaključke o barem općenitim razmišljanjima o diskriminaciji na ustavnopravnoj, normativnoj razini u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Stoga su prikaz i usporedba izostali. Iako je jasno da će obujam i karakter eventualnih ustavnih promjena i ukidanje normativnopravne diskriminacije ovisiti o društvenoj osjetljivosti, odnosno prihvatanju promjena i primjeni promjena od strane društva, čini se da društvo još uvijek nije spremno da preuzme takvu odgovornost.

# 7. PRIJEDLOG IZMJENA USTAVA HERCEGOVAČKO- NERETVANSKOG KANTONA

---

Prijedlozi izmjena Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona u cilju ostvarivanja odgovarajuće zaštite ljudskih prava i sloboda i potpunog otklanjanja diskriminatornih odredbi spram pripadnika Ostalih (idealna situacija) mogu se sažeti na sljedeći način:

1. Utvrditi zaštitu ljudskih prava i sloboda sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine odnosno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, te brisati odredbe koje su prevaziđene;
2. Propisati obvezu minimalne zastupljenosti pripadnika ostalih naroda u Skupštini Hercegovačko-neretvanskog kantona, mogućnost imenovanja na mjesto predsjednika i zamjenika predsjednika Skupštine, te mogućnost uspostavljanja kluba ostalih naroda u Skupštini;
3. Propisati obvezu minimalne zastupljenosti pripadnika ostalih naroda u Vladi Hercegovačko-neretvanskog kantona;
4. Propisati da u postupku predlaganja amandmana na Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona amandmanske intervencije može predložiti većina zastupnika u Skupštini, čime će se omogućiti svim zastupnicima, time i pripadnicima Ostalih da ravnopravno učestvuju u postupku odlučivanja.



## 8. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

---

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje ustrojstvo kantona i pravni okvir za njihovo funkcioniranje. Istodobno opredjeljuje i samostalnost kantona u pogledu unutarnje organizacije kroz definiranje podjele nadležnosti između Federacije Bosne i Hercegovine i kantona. U tom pravcu, ipak je primjetno da je etnički konformitet prijelomni, ali i nadmoćan činilac u organizaciji i provođenju vlasti na kantonalnoj razini. To je prepoznatljivo prvenstveno u činjenici da se ustavom zabranjuje određivanje kantona prema etničkoj pripadnosti, a u isto vrijeme su uspostavljeni kantoni prema pretežitom (nacionalnom) sastavu stanovništva. Govoreći o kantonalnim skupštinama, iz ustavnih odredbi jasno se može izvesti zaključak da moraju odražavati nacionalni sastav stanovništva prema zadnjem provedenom cenzusu u Bosni i Hercegovini. Međutim, djelomični nacionalitet postaje jedini činilac u organizaciji i preuzima glavnu ulogu u (su)djelovanju (u) vlasti u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Suglasnim se različitim rješenjima odlikuje i ekskluzivni položaj Ostalih u vlasti na Hercegovačko-neretvanskom kantonu. Disjunktivni položaj Ostalih poglavito iskazuje činjenicu da pripadnici ostalih naroda nemaju izgleda da utemeljuju, podstiču zagovaranje i osiguravaju dobrobit Ostalih, ali i konstitutivnih. Tek potvrđuje da je etnički konformitet pretežit činilac u sustavu vlasti u Bosni i Hercegovini. Vidljivo je, dakle, da je sustavno i proskriptivno prikraćivanje prava Ostalima mjerilo položaja navedenih u sustavu vlasti kantonâ u Federaciji Bosne i Hercegovine, time i Hercegovačko-neretvanskog kantona, s izvjesnim izuzecima, primjerice u Kantonu Sarajevo. Oni koji nisu konstitutivni, ujedno su recipijenti izvjesnih ne-prava, te su primorani da, suglasno ili ne, doživljavaju (ne) uređeni konstitutivni proporcionalitet.





# 9. APPENDIX: USPOREDNI PRIKAZ POSTOJEĆIH USTAVNIH RJEŠENJA I PREDLOŽENIH IZMJENA I DOPUNA USTAVA HERCEGOVAČKO- NERETVANSKOG KANTONA<sup>1</sup>

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>II. LJUDSKA PRAVA I SLOBODE</p> <p>Članak 9.</p> <p>U ostvarivanju ovlasti iz svog djelokruga Kanton:</p> <p>a) poduzima sve potrebite mjere zaštite ljudskih i nacionalnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Federacije i predviđenim instrumentima Ustava Federacije i djeluje u skladu s Ustavom Federacije i ovim Ustavom.</p> <p>b) izvršava svoje ovlasti vodeći računa o nacionalnoj strukturi pučanstva u svakoj općini.</p> <p>Članak 10.</p> <p>Sve izbjeglice i raseljene osobe imaju pravo slobodnog povratka u prebivališta iz kojih su prognani.</p> <p>Sve osobe imaju pravo, u skladu s federalnim i županijskim zakonodavstvom, na povrat sve imovine oduzete tijekom etničkog progona, kao i na naknadu sve imovine koja im ne može biti vraćena.</p> <p>Sve izjave i obveze date i preuzete pod prisilom, posebno one koje se tiču odricanja od prava na zemlju i drugu imovinu, smatraju se ništavnim.</p>	<p>II. LJUDSKA PRAVA I SLOBODE</p> <p>Članak 9.</p> <p>U ostvarivanju ovlasti iz svog djelokruga Kanton:</p> <p>a) osigurava punu zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Ustavom Federacije, kao i u instrumentima danim u Aneksu Ustava Federacije.</p> <p>b) izvršava svoje ovlasti vodeći računa o nacionalnoj strukturi pučanstva u svakoj općini.</p> <p><i>Skupština će obezbijediti donošenje takvih propisa kojima će se u prvom redu zaštititi utvrđena ljudska prava i slobode, te uvesti efikasni instrumenti te zaštite.</i></p>

<sup>1</sup> Predložene izmjene i dopune navedene su u kurzivu u tekstu u tabeli s desne strane. S obzirom na to da Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona koji je mijenjan nizom amandmana na Ustav, preuzet sa službene web stranice Vlade Hercegovačko-neretvanskog kantona, nije usvojen u svojstvu pročišćenog teksta, autorica se odlučila da ne mijenja izvorne odredbe koje niti amandmanima nisu prilagođene, primjerice, u nazivlju pojedinačnih funkcija, s obzirom na to da bi to zahtijevalo sveobuhvatan i dugotrajan postupak, a koji nije predmet studije. Stoga se autorica ograničila samo na one odredbe koje su izravno povezane s tematikom studije.

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>Članak 11. Sudovi i druga tijela županijske vlasti primjenjuju i poštuju prava i slobode predviđene u aktima navedenim u Ustavu i Aneksu na Ustav Federacije.</p> <p>Članak 12. Sva tijela Županije će, u okviru suradnje koju ostvaruju tijela Federacije, ostvarivati suradnju sa međunarodnim promatračkim tijelima za ljudska prava osnovanim za Bosnu i Hercegovinu, kao i s nadzornim tijelima osnovanim instrumentima navedenim u Aneksu na Ustav Federacije.</p>	

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>V. STRUKTURA ŽUPANIJSKE VLASTI A) ZAKONODAVNA VLAST ŽUPANIJE 1. SKUPŠTINA ŽUPANIJE</p> <p>Članak 21. Zakonodavno tijelo Kantona je Skupština Kantona (u daljem tekstu: "Skupština") koja je jednodomna.</p> <p>Članak 22. Skupština se sastoji od 50 zastupnika.</p> <p>Članak 23. Nacionalna struktura zastupnika u Skupštini odražava nacionalnu strukturu pučanstva u Županiji u skladu s izbornim zakonom.</p>	<p>V. STRUKTURA KANTONALNE VLASTI A) ZAKONODAVNA VLAST KANTONA</p> <p>Članak 21. Zakonodavno tijelo Kantona je Skupština Kantona (u daljem tekstu: "Skupština") koja je jednodomna.</p> <p>Članak 22. Skupština se sastoji od 35 zastupnika.</p> <p>Članak 23. Nacionalna struktura zastupnika u Skupštini odražava nacionalnu strukturu pučanstva u Kantonu. <i>U Skupštini se osigurava zastupljenost sva tri konstitutivna naroda. Pripadnicima ostalih naroda u Kantonu garantira se jedno zastupničko mjesto u Skupštini, koje se popunjava sukladno izbornim propisima. Klub Ostalih formira se uz uvjet da postoji najmanje jedan poslanik koji se izjašnjava kao pripadnik ostalih naroda.</i></p>

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>Članak 24. Zastupnici u Skupštini imaju dvogodišnji mandat.</p> <p>Članak 25. Zastupnike za Skupštinu biraju birači na demokratskim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na cijelom teritoriju Kantona sukladno Ustavu i zakonu.</p> <p>Članak 26. Prije izbora, svaka registrirana stranka koja sudjeluje na izborima objavljuje izbornu listu kandidata. Zastupnici u Skupštini bit će birani s vrha liste te stranke prema broju dobijenih glasova. Zamjene za zastupnike vrše se od osoba koje slijede sa ostatka vrha liste</p> <p>Članak 27. Svaka osoba s pravom glasa može biti birana za zastupnika u Skupštini. Nespojive su funkcije zastupnika u Skupštini s funkcijom župana, zamjenika župana, članova Vlade i zamjenika ministra, te sudaca sudova Županije kao i drugih funkcija određenih zakonom.</p> <p>Članak 28. Skupština će biti sazvana prvi put najkasnije 10 dana nakon objave rezultata izbora.</p> <p>Članak 29. Skupština donosi poslovnik o svom radu.</p> <p>Članak 30. Skupština ima predsjednika i zamjenika predsjednika, koji se biraju između zastupnika Skupštine. Predsjednik i zamjenik predsjednika Skupštine ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda.</p>	<p>Članak 24. Zastupnici u Skupštini imaju četvorogodišnji mandat.</p> <p>Članak 25. Zastupnike za Skupštinu biraju birači na demokratskim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na cijelom teritoriju Kantona sukladno Ustavu i zakonu.</p> <p>Članak 26. Prije izbora, svaka registrirana stranka koja sudjeluje na izborima objavljuje izbornu listu kandidata. Zastupnici u Skupštini bit će birani s vrha liste te stranke prema broju dobijenih glasova. Zamjene za zastupnike vrše se od osoba koje slijede s ostatka vrha liste.</p> <p>Članak 27. Svaka osoba s pravom glasa može biti birana za zastupnika u Skupštini. Nespojive su funkcije zastupnika u Skupštini s funkcijom župana, zamjenika župana, članova Vlade i zamjenika ministra, te sudaca sudova Kantona kao i drugih funkcija određenih zakonom.</p> <p>Članak 28. Skupština će biti sazvana prvi put najkasnije 10 dana nakon objave rezultata izbora.</p> <p>Članak 29. Skupština donosi poslovnik o svom radu.</p> <p>Članak 30. Skupština ima predsjednika i tri zamjenika predsjednika, koji se biraju između zastupnika Skupštine. Predsjednik i zamjenici predsjednika Skupštine biraju se iz reda konstitutivnih naroda i Ostalih.</p>

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>Članak 31. Skupština zasjeda javno, osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovnikom, i objavljuje izvješća o zasjedanjima i odlukama.</p> <p>Članak 32. Županijski propisi stupaju na snagu kao što je u njima utvrđeno, ali po pravilu ne prije nego što budu objavljeni u službenom glasilu Županije. Županijski propisi mogu se objavljivati i u službenom glasilu Federacije.</p> <p>Članak 33. Zastupnici u Skupštini imaju pravo na naknadu sukladno zakonu Županije.</p> <p>Članak 34. Zastupnici u Skupštini neće biti krivično gonjeni ni odgovorni u građanskom postupku za djela učinjena u vršenju svoje dužnosti. Ni jedan zastupnik neće biti pritvoren ili uhićen od bilo kog tijela državne vlasti bez odobrenja Skupštine.</p>	<p>Članak 31. Skupština zasjeda javno, osim u izuzetnim okolnostima predviđenim poslovnikom, i objavljuje izvješća o zasjedanjima i odlukama.</p> <p>Članak 32. Kantonalni propisi stupaju na snagu kao što je u njima utvrđeno, ali po pravilu ne prije nego što budu objavljeni u službenom glasilu Kantona. Kantonalni propisi mogu se objavljivati i u službenom glasilu Federacije.</p> <p>Članak 33. Zastupnici u Skupštini imaju pravo na naknadu sukladno zakonu Kantona.</p> <p>Članak 34. Zastupnici u Skupštini neće biti krivično gonjeni ni odgovorni u građanskom postupku za djela učinjena u vršenju svoje dužnosti. Ni jedan zastupnik neće biti pritvoren ili uhićen od bilo kog tijela državne vlasti bez odobrenja Skupštine.</p>

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>V. STRUKTURA ŽUPANIJSKE VLASTI B. IZVRŠNA VLAST ŽUPANIJE 3. VLADA ŽUPANIJE</p> <p>Članak 48. Vlada Županije sastoji se od predsjednika, zamjenika predsjednika i ministara. Predsjednik i zamjenik predsjednika, te resorni ministri i njihovi zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Vladu čine jednak broj članova iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda kao i određeni broj članova koje čine ostali.</p>	<p>V. STRUKTURA KANTONALNE VLASTI B. IZVRŠNA VLAST KANTONA 3. VLADA KANTONA</p> <p>Članak 48. Vlada Kantona sastoji se od predsjednika, zamjenika predsjednika i ministara. Vladu čine jednak broj članova iz reda konstitutivnih naroda uz obveznu zastupljenosti pripadnika Ostalih. Predsjednik i zamjenik predsjednika, te resorni ministri i njihovi zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda i Ostalih. titutivnog naroda odnosno iz reda Ostalih.</p>

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>Članak 49. Vladu Županije i zamjenike ministara imenuje župan, uz suglasnost zamjenika župana, a potvrđuje Skupština dvotrećinskom većinom glasova. Svako upražnjeno mjesto popunjava se istim postupkom.</p> <p>Članak 50. Vlada Županije se može smijeniti odlukom župana uz suglasnost zamjenika župana ili izglasavanjem nepovjerenja Vladi dvotrećinskom većinom glasova u Skupštini. Župan smjenjuje ministre i zamjenike ministara na prijedlog predsjednika uz suglasnost zamjenika predsjednika Vlade.</p> <p>Članak 51. Vlada Županije odgovorna je za: a) provedbu županijske politike, predlaganje i izvršavanje županijskih zakona i drugih propisa, b) izvršavanje odluka svakog županijskog ili federalnog suda i vršenje svake druge ovlasti povjerene Županiji od federalne vlasti, c) pripremu prijedlog proračuna, d) osiguranje suradnje Vlade Županije i ombudsmana, e) nadzor nad istragom i krivičnim gonjenjem u svezi s kršenjem županijskih zakona, kao i nad županijskom policijom, f) osiguranje da nacionalna struktura policije održava nacionalnu strukturu pučanstva Županije, s tim da nacionalna struktura policije svake općine mora odražavati nacionalnu strukturu pučanstva te općine, g) vršenje drugih ovlasti utvrđenih ovim Ustavom ili drugim propisima.</p>	<p>Članak 48.a. Predsjednik Skupštine i predsjednik Kantona ne mogu biti iz istog kons</p> <p>Članak 49. Vladu Kantona i zamjenike ministara imenuje župan, uz suglasnost zamjenika župana, a potvrđuje Skupština dvotrećinskom većinom glasova. Svako upražnjeno mjesto popunjava se istim postupkom.</p> <p>Članak 50. Vlada Kantona se može smijeniti odlukom župana uz suglasnost zamjenika župana ili izglasavanjem nepovjerenja Vladi dvotrećinskom većinom glasova u Skupštini. Župan smjenjuje ministre i zamjenike ministara na prijedlog predsjednika uz suglasnost zamjenika predsjednika Vlade.</p> <p>Članak 51. Vlada Kantona odgovorna je za: a) provedbu kantonalne politike, predlaganje i izvršavanje kantonalnih zakona i drugih propisa, b) izvršavanje odluka svakog kantonalnog ili federalnog suda i vršenje svake druge ovlasti povjerene kantonu od federalne vlasti, c) pripremu prijedlog proračuna, d) osiguranje suradnje Vlade Kantona i ombudsmana, e) nadzor nad istragom i krivičnim gonjenjem u svezi s kršenjem kantonalnih zakona, kao i nad kantonalnom policijom, f) osiguranje da nacionalna struktura policije održava nacionalnu strukturu pučanstva Kantona, s tim da nacionalna struktura policije svake općine mora odražavati nacionalnu strukturu pučanstva te općine, g) vršenje drugih ovlasti utvrđenih ovim Ustavom ili drugim propisima.</p>

TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>Članak 52. Vlada je ovlaštena donositi uredbe sa zakonskom snagom u izvanrednim okolnostima kad Skupština nije u stanju djelovati. Propis donesen sukladno stavku 1. ovog članka prestaje važiti čim prestanu okolnosti zbog kojih Skupština nije bila u mogućnosti djelovati, a najkasnije 30 dana od njegovog donošenja. Uredbama iz stavka 1. ovog članka ne mogu se derogirati prava i slobode utvrđene Ustavom Federacije i ovim Ustavom. Uredbe iz stavka 1. ovog članka Vlada donosi dvotrećinskom većinom uključujući većinu glasova članova Vlade iz reda hrvatskoga naroda i većinu glasova članova Vlade iz reda bošnjačkoga naroda.</p> <p>Članak 53. Župan i zamjenik župana, predsjednik i zamjenik predsjednika Skupštine, predsjednik i zamjenik predsjednika Vlade, ministri i njihovi zamjenici ne mogu biti krivično gonjeni niti odgovorni u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu u obavljanju svoje funkcije bez prethodnog odobrenja Skupštine.</p>	<p>Članak 52. Vlada je ovlaštena donositi uredbe sa zakonskom snagom u izvanrednim okolnostima kad Skupština nije u stanju djelovati. Propis donesen sukladno stavku 1. ovog članka prestaje važiti čim prestanu okolnosti zbog kojih Skupština nije bila u mogućnosti djelovati, a najkasnije 30 dana od njegovog donošenja. Uredbama iz stavka 1. ovog članka ne mogu se derogirati prava i slobode utvrđene Ustavom Federacije i ovim Ustavom. Uredbe iz stavka 1. ovog članka Vlada donosi dvotrećinskom većinom.</p> <p>Članak 53. Župan i zamjenik župana, predsjednik i zamjenik predsjednika Skupštine, predsjednik i zamjenik predsjednika Vlade, ministri i njihovi zamjenici ne mogu biti krivično gonjeni niti odgovorni u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu u obavljanju svoje funkcije bez prethodnog odobrenja Skupštine.</p>
TRENUTAČNE ODREDBE	PREDLOŽENE IZMJENE I DOPUNE
<p>VII. AMANDMANI NA USTAV</p> <p>Članak 85. Amandmane na Ustav može predlagati župan u suglasnosti sa zamjenikom župana, Vlada Županije, većina zastupnika u Skupštini ili većina hrvatskih ili bošnjačkih zastupnika u Skupštini. Predloženi amandman na Ustav neće se konačno razmatrati u Skupštini prije isteka roka od dva tjedna nakon što je prvi put bio podnesen. Predloženi amandman usvaja se dvotrećinskom većinom glasova zastupnika u Skupštini.</p>	<p>VII. AMANDMANI NA USTAV</p> <p>Članak 85. Amandmane na Ustav može predlagati župan u suglasnosti sa zamjenikom župana, Vlada Županije i većina zastupnika u Skupštini. Predloženi amandman na Ustav neće se konačno razmatrati u Skupštini prije isteka roka od dva tjedna nakon što je prvi put bio podnesen. Predloženi amandman usvaja se dvotrećinskom većinom glasova zastupnika u Skupštini.</p>

## 10. REFERENCE

---

1. (1994). Bosnia and Herzegovina: Constitution of the Federation, *International Legal Materials*, vol. 33, no. 3.
2. American Society of International Law (1994). Bosnia and Herzegovina–Croatia: Preliminary Agreement Concerning the Establishment of a Confederation and Bosnia (and further), *International Legal Materials*, vol. 33, no. 3.
3. American Society of International Law (1996). Bosnia and Herzegovina–Croatia–Yugoslavia: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes, *International Legal Materials*, vol. 35, no. 1.
4. Avramov, Smilja i Milenko Kreča (2007). *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
5. Brownlie, Ian (2003). *Principles of International Public Law*. Oxford: Oxford University Press.
6. Collin, P. H. (2004). *Dictionary of Law (4th ed.)*, London: Bloomsbury Publishing Inc.
7. Duvnjak, Nedžad. (2004). *Ogledi o dejtonskoj Bosni*, Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.
8. Gifis, Steven H. (1998). *Dictionary of Legal Terms, A Simplified Guide to the Language of Law* (3rd ed.), Hauppauge: Barron's.
9. Griffin, James (2008). *On Human Rights*, Oxford i New York: Oxford University Press.
10. Hackney Blackwell, Amy. (2008). *The Essential Law Dictionary*, Naperville: Sphinx Publishing.
11. Ibler, Vladimir (1987). *Rječnik međunarodnog javnog prava*. Zagreb: Informator.
12. Ishay, M. R. (2004). *The History of Human Rights, From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkley and Los Angeles: University of California Press.
13. Izdvojeno mišljenje prof. dr. Kasima Begića na odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u svezi sa amandmanom VIII točka 1 na Ustav Republike Srpske – Poglavlje o ljudskim pravima i temeljnim slobodama u predmetu u 5/98 od 29. siječnja 2001. godine.
14. Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, CETS No. 005, 213 UNTS 222 (No. 2889), stupila na snagu 3. rujna 1953. godine.
15. Kulenović, Nedim, Inja Hadžialić-Bubalo i Mirza Korajlić (2010). Presuda Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Konkretna posljedice – prvi pregled, *Sveske za javno pravo*, vol. 1, no. 1–2.
16. Kuzmanović, Rajko. (2002). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet u Banjoj Luci.
17. Kuzmanović, Rajko. (2005). *Ustavnopravni položaj Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine*, Banja Luka: ANURS.
18. Marković, Goran (2012). *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd: Službeni glasnik i Sarajevo: University Press.
19. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1966. godine (1966 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial*

- Discrimination*), A/RES/2106 (XX), 660 UNTS 195 (No. 9464), stupila na snagu 4. siječnja 1969. godine.
20. Mijović, Ljiljana (2010). Uvodno izlaganje, u Kuzmanović, Rajko i Savić, Snežana (ur.): *Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić–Finci*. 13–23. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
  21. Mirjanić, Željko (2010). Posljedice presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić–Finci protiv Bosne i Hercegovine, u Kuzmanović, Rajko i Savić, Snežana (ur.): *Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić–Finci*. 55–67. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
  22. Mojović, Nikola (2010). U Kuzmanović, Rajko i Savić, Snežana (ur.): *Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić–Finci*. 75–79. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
  23. Nešković, Radomir. (2006). Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda, *Srpska pravna misao*, no. 1 – 4.
  24. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 5/98.
  25. Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 24/98.
  26. Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 25/98.
  27. Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 29/98.
  28. Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 39/98.
  29. Odluka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine U 7/98.
  30. Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo.
  31. Ragazzi, Maurizio (1992), "Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia", *International Legal Materials*, no. 6.
  32. Sahadžić, Maja, Muhamed Mujakić, Josip Dolić, Nedim Kulenović, Davor Trlin et al. (2012). *Ustavna reforma Federacije Bosne i Hercegovine, Obrazloženje predloženih ustavnih reformi*. Sarajevo: Pravni institut u Bosni i Hercegovini.
  33. Seizović, Zarije. (2008a). "Konstitutivni narodi" i ustavne promjene/"*Constituent Peoples and Constitutional Changes*", Sarajevo: ACIPS.
  34. Seizović, Zarije. (2008b). *Medunarodno javno pravo – zbirka eseja*, Zenica: Pravni fakultet u Zenici.
  35. *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, no. 27996/06 i 34836/06, ECHR 2009-II.
  36. Shaw, M. N. (2008). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
  - 37.
  38. Softić, Mevla. (2012a). *Kanton 10 u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
  39. Softić, Mevla. (2012b). *Unsko-sanski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
  40. Softić, Mevla. (2012c). *Hercegovačko-neretvanski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
  41. Softić, Mevla. (2012d). *Posavski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
  42. Softić, Mevla. (2012e). *Bosansko-podrinjski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
  43. Softić, Mevla. (2012f). *Tuzlanski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
  44. Softić, Mevla. (2012g). *Kanton Sarajevo u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za



statistiku.

45. Softić, Mevla. (2012h). *Zeničko-dobojski kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
46. Softić, Mevla. (2012i). *Kanton Središnja Bosna u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.
47. Softić, Mevla. (2012j). *Zapadno-hercegovački kanton u brojkama*, Sarajevo: Federalni zavod za statistiku;
48. Steiner, Christian i Nedim Ademović (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung.
49. Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde, Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabic.
50. Trnka, Kasim. (2006). *Ustavno pravo*, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.
51. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08.
52. Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona. Preuzeto 11. rujna 2013. godine s <http://www.vlada-hnz-k.ba/bs/ustav/ustav-hnk> i <http://www.vlada-hnz-k.ba/bs/ustav/amandmani-na-ustav-hnk>.
53. Ustav Kantona Sarajevo, Službeni glasnik Kantona Sarajevo br. 01/96, 02/96, 03/96, 16/97, 14/00, 04/01, 28/04 i 01/13.
54. Vajzović, Hanka (2010). "Identitet 'ostalih' u Bosni i Hercegovini – sociolingvistički i ustavnopravni aspekti jezičkog pitanja", u Abazović, Dino (ur.): *Mjesto i uloga "Ostalih" u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
55. Vujaklija, Milan. (1980). *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Prosveta.
56. Zakon o federalnim jedinicama, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 3/96.
57. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 12/03.
58. Završni dokument Radne grupe mladih pravnika/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja Bosne i Hercegovine, Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine od 28. februara 2010. godine objavljeni na web stranici [www.boljiustav.ba](http://www.boljiustav.ba).



# BIOGRAFIJA AUTORICE

---

Maja Sahadžić je diplomirani pravnik i magistar pravnih znanosti. Od 2006. godine radila je na više sveučilišta u svojstvu asistenta i višeg asistenta. Trenutačno je zaposlena kao viši asistent na International University of Sarajevo, na odsjeku Međunarodni odnosi, gdje predaje predmete Constitutional Law, International Law, Studies in Genocide, Security and Strategy i European Union System. Objavila je veći broj znanstvenih radova u zemlji i inozemstvu. Aktivno učestvuje u različitim znanstveno-istraživačkim projektima i radnim skupinama iz svoje znanstvene oblasti. Uži istraživački interesi: ustavni sustav Bosne i Hercegovine, neposredna i posredna demokracija, međunarodno pregovaranje, preventivna i transformacijska diplomacija, međunarodno pregovaranje.

E-mail: [msahadzic@ius.edu.ba](mailto:msahadzic@ius.edu.ba)

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

342.4:[342.724:323.15(497.6-24)

SAHADŽIĆ, Maja

Ustav Hercegovačko-neretvanskog kantona o ljudskim pravima i slobodama i "ostalim" : o postuliranju krepke (ne)konstitutivne (ne)ravnoteže nauštrb "ostalih" i ustavnopravnom perverzitetu u Hercegovačko-neretvanskom kantonu / Maja Sahadžić. - Sarajevo : Udruženje za istraživanje i političke studije, 2013. - 51 str. : graf. prikazi ; 24 cm. - (Edicija (Ne)konstitutivni Udruženja za istraživanje i političke studije ; knj. 3)

Biografija autorice: str. 51. - Bibliografija:

str. 47-49 ; bibliografske i druge bilješke uz

tekst.

ISBN 978-9958-060-03-8

COBISS.BH-ID 20844038  
-----