

„VENECIJANSKA KOMISIJA O USTAVU BOSNE I HERCEGOVINE“, Lada Sadiković

„VENICE COMMISSION ON THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA“, Lada Sadiković

Prikaz knjige
Book Review

Primljeno/Received: 2. 4. 2022.
Prihvaćeno/Accepted: 6. 11. 2022.

Amina SMAILHODŽIĆ

U izdanju Asocijacije nezavisnih intelektualaca Krug 99 u Sarajevu, 2015. godine objavljena je knjiga pod nazivom „Venecijanska komisija o Ustavu Bosne i Hercegovine“ u povodu dvadesete godišnjice Općeg okvirnog sporazuma za mir (ISBN 978-9958-9766-8-1), autorice prof. dr. sci. Lade Sadiković. Autorica prezentirane knjige prof. dr. sci. Lada Sadiković, redovna je profesorica na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. Dobitnica je više međunarodnih stipendija. Napisala je i objavila brojne naučne članke i knjige. Autorica je knjiga: *Vanredno stanje i ljudska prava* (2003.), *Država u evropskom poretku* (2009.), *Ljudska prava* (2006), *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (2010.), *Ustav Bosne i Hercegovine, sigurnost i ljudska prava* (2012.), *Venecijanska komisija o Ustavu Bosne i Hercegovine* (2016.) i *Ogledi o Ustavu Bosne i Hercegovine* (2016.). Dobitnica je *Plakete za razvoj koncepta ljudskih prava i sloboda i sigurnosti* (2016. Skoplje). Ekspert je brojnih međunarodnih organizacija kao što su UNICEF, DCAF (Ženeva), UNDP, ETC Graz, Save the Children Norway, Fonda otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, kao i učesnik brojnih domaćih i međunarodnih naučno-istraživačkih projekata. Članica je Predsjedništva „Krug 99“.

Rukopis ima posebnu vrijednost, kako po jasnoći jezika, kojim se autorica služila, tako i po sadržaju po kojem nas autorica postepeno uvodi u problem istraživanja da nam kao čitaocima prenese sve ono što je neophodno da na najjednostavniji način shvatimo da je potrebna ustavna reforma kojom bi se prenijele nadležnosti sa entiteta na Bosnu i Hercegovinu i da bi se na osnovu toga riješilo pitanje teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine i uspostavila jednakost građana. Rukopis je zaista prilagođen širem krugu čitaoca i posjeduje i društveni i naučni značaj. Značajnu vrijednost ove knjige pruža sama spoznaja da je Ustav Bosne i Hercegovine dodijelio državi veoma malo ovlaštenja, dok je entitetima dodijelio poprilično velike nadležnosti. Osim znanstvenicima i stručnjacima iz oblasti ljudskih prava, knjiga je dobrodošla i ostalima kako bi spoznali da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži elementarne

ustavne principe demokratske države, gdje će kroz ovaj rukopis biti u potpunosti usmjereni ka spoznaji. Knjiga pruža mnogo različitih pretpostavki od strane Venecijanske komisije. Rukopis u velikoj mjeri osvaja pažnju čitaoca i potiče na sposobnost razmišljanja o ovom problemu. Postupak iskazivanja podataka autora je na visokom stručnom nivou. Knjiga temeljno i sistematično obrađuje materiju, i kao takva predstavlja značajan doprinos literarnoj građi. Važno je napomenuti da knjiga „Venecijanska komisija o Ustavu Bosne i Hercegovine“ predstavlja ozbiljan stručni i naučni angažman da se pregledno iskaže da kompletna konstrukcija države sa izrazito velikim brojem blokada, prepreka i mogućnosti primjene veta u ime vitalnih nacionalnih interesa tri konstituentna naroda čini nemogućim postizanje saglasnosti tri konstituentna naroda, kao i primjenu svih mjera bez nametanja onih snaga koje su napravile primitivnu konstrukciju države. Na kraju, sa sigurnošću se može utvrditi da je ova knjiga dragocjena pomoć svim državnim djelatnicima u ovoj oblasti. Naime, knjiga napisana na 97 strana sastoji se od uvoda, tri poglavlja, zaključnih razmatranja, priloga i literature. Budući da je knjiga izašla prije sedam godina razlog zbog čega sam odabrala upravo ovu knjigu za prikaz u časopisu *Kriminalističke teme* sadržan je u specifičnosti teme ako se posmatraju događaji koji obilježavaju situaciju u kojoj se država Bosna i Hercegovina nalazi.

Autorica u *uvodu* naglašava da je sedam godina nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, a dvije godine nakon pristupanja Bosne i Hercegovine Vijeću Evrope Parlamentarna skupština Vijeća Evrope razmotrila primjenu Ustava Bosne i Hercegovine. Prof. dr. sci. Lada Sadiković navodi da je u posebnoj rezoluciji Parlamentarna skupština Vijeća Evrope ukazala da ustavni poredak propisan Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini nije ostvario svoju elementarnu svrhu da Bosnu i Hercegovinu učini pravnom i demokratskom državom koja poštuje ljudska prava. Dalje nas prof. dr. sci. Lada Sadiković upoznaje sa određenim činjenicama koje su vezane za Evropsku komisiju za demokraciju putem prava - Venecijansku komisiju.

U prvom poglavlju pod nazivom *Efikasnost i racionalnost sadašnjih ustavnih aranžmana* prof. dr. sci. Lada Sadiković iskazuje da je u okviru „Historijskog pregleda“ Venecijanska komisija izložila sve ustavne principe, kriterije, postulate, ocjene i tvrdnje, koji su utvrdili karakter i domašaj mišljenja o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Temeljitim prikazom zapažamo da je Venecijanska komisija propustila da iskaže cjelokupni razvoj događaja koji je doveo do Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Autorica izlaže da je Venecijanska komisija zanemarila doprinos Arbitražne komisije Evropske unije kao dio razvoja događaja koji je prethodio tom ratu i koji je bitan za nastanak, prirodu i karakter ustava. Prvo poglavlje knjige karakterišu potpoglavlja *Bosna i Hercegovina kao federativna država*, karakter rata protiv Bosne i Hercegovine (1992-1995), glavni ustavni tekstovi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini, Ustav Entiteta Republike Srpske, Ustav Entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, Ustav države Bosne i Hercegovine, zašto je ukinut Ustav Republike Bosne i Hercegovine, kriterij vrijednosti jednog ustavnog sistema, utjecaj genocida na karakter Ustava države Bosne i Hercegovine, ustavne nadležnosti državnog nivoa, veto na osnovu vitalnog nacionalnog interesa i entitetski veto, dvodomni sistem, kolektivno Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina kao „država-nacija“, ustavna diskriminacija građana i distrikt Brčko.

Autorica nas u potpoglavlju *Bosna i Hercegovina kao federativna država* upoznaje da Vene-

cijanska komisija državu Bosnu i Hercegovinu naziva federacijom, iako se nadležnosti Bosne i Hercegovine ne mogu izjednačavati sa ovlaštenjima koje imaju evropske federativne države kao što su Austrija, Belgija, Njemačka, Rusija i Švicarska. Prof. dr. sci. Lada Sadiković navodi da Bosna i Hercegovina ne može biti federacija obzirom da nema niti jedno od svojstava federacije. Naime, autorica ističe da se udruživanje država u federaciju provodi dobrovoljno, međutim, kod Bosne i Hercegovine to nije tako jer su agresijom, okupacijom i genocidom na okupiranoj teritoriji napravljeni entiteti.

U potpoglavlju *Karakter rata protiv Bosne i Hercegovine (1992-1995)*, autorica nastoji da ukaže da je Parlamentarna skupština Vijeća Evrope ocijenila da Bosna i Hercegovina nije ostvarila napredak koji je imala za cilj da ostvari. Prof. dr. sci. Lada Sadiković ističe da Venecijanska komisija nije odredila karakter rata koji je trajao od 1992-1995. godine. Naime, Venecijanska komisija polazi od mišljenja da se u Bosni i Hercegovini odvijao građanski rat, dok je u Općem okvirnom sporazumu za mir naznačeno da je riječ o „tragičnom sukobu u regionu“. Na osnovu navedenog spoznajemo da Venecijanska komisija ne tretira rat protiv Bosne i Hercegovine kao primjer evropskog iredentističkog rata koji se odvija radi popravljavanja postojećih granica između država ili sa izgovorom zaštite nacionalnih manjina u drugim državama. Autorica uzimajući u obzir da su svi ratovi vođeni u Evropi za vrijeme prošlog stoljeća, uključivši dva svjetska rata, bili iredentistički smatra da je i rat u Bosni i Hercegovini poslije međunarodnog priznanja klasični iredentistički rat. Na kraju potpoglavlja saznajemo da je ključna karakteristika novog Ustava Bosne i Hercegovine iz Daytonu da je u potpunosti kako iz Ustava Bosne i Hercegovine tako i iz demokratske i političke prakse eliminirao pravo građanina da bira i da bude biran.

Autorica nas u potpoglavlju *Glavni ustavni tekstovi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini* upoznaje da nije tačno da su tokom ili na završetku rata usvojeni glavni ustavni tekstovi u zemlji. Autorica navodi da je Ustav Bosne i Hercegovine usvojen 1974. godine, a da je bio na snazi do 14. decembra 1995. godine. Dalje, autorica navodi da je osim Ustava Republike Srpske izvorno usvojenog 09. januara 1992. godine na temelju referendumu, koji je po mišljenju Arbitražne komisije Evropske unije organiziran izvan institucionalnih okvira, što znači na potpuno nelegalan i nelegitiman način, nelegalan i ustav Federacije Bosne i Hercegovine usvojen u junu 1994. godine u okviru Vašingtonskog sporazuma iz razloga što je donijet u periodu ratnog stanja, uvjetima prijetnje ili upotrebe sile, u suprotnosti je sa Bečkom konvencijom o međunarodnim ugovorima i samim time je ništavan. Ovo potpoglavlje također nam pruža uvid da ne postoji nijedan pravni osnov za stjecanje nadležnosti entiteta.

U potpoglavlju *Ustav Entiteta Republike Srpske* autorica ističe da Venecijanska komisija klasićira Republiku Srpsku kao normalni entitet, iako prema Odlukama Arbitražne komisije Republika Srpska nema osnova da se označava kao Republika. Naime, autorica nas upoznaje da je Republika Srpska stvorena na osnovu plebiscita srpskog naroda od 10. novembra 1991. godine, koji je prema Odluci Arbitražne komisije br. 4 održan izvan institucionalnog okvira Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Navodi se da je država Bosna i Hercegovina putem agresije – okupacije i genocida na okupiranoj teritoriji podijeljena na dva dijela kako je presuđeno od strane Međunarodnog suda pravde 26. februara 2007. godine.

U potpoglavlju *Ustav Entiteta Federacije Bosne i Hercegovine*, autorica navodi da Venecijanska komisija državu Bosnu i Hercegovinu predstavlja kao naročito decentraliziranu federaciju koja se sastoji od dva entiteta, od kojih je jedan i sam decentralizirana federacija. Autorica objašnjava da je Ustav entiteta Federacije Bosne i Hercegovine usvojen u junu 1994. godine

i da predstavlja dio Vašingtonskog sporazuma. Primijetno je da se unutrašnja administrativna podjela Bosne i Hercegovine bazira na linijama primirja iz novembra 1995. godine, koje su neprirodne sa historijskog, geografskog, ekonomskog ili ekološkog pogleda.

U potpoglavlju *Ustav države Bosne i Hercegovine*, autorica izlaže da je politička struktura Bosne i Hercegovine prema Ustavu iz 1995. godine nefunkcionalna jer su u Daytonu, normalnoj demokratskoj strukturi uređenoj Ustavom iz 1974. godine dodate mehanički i ratom stvorene tvorevine kao što su dva entiteta, deset kantona i nakon rata distrikt Brčko. Primjećujemo da je Bosna i Hercegovina već dvadeset godina podložna stalnom kako ekonomskom tako i svakom drugom nazadovanju i da je od uzorne demokratske države kakva je bila prema Ustavu iz 1974. godine, sa Amandmanima iz 1990. godine prema savremenoj literaturi postala propala država.

U potpoglavlju zašto je ukinut *Ustav Republike Bosne i Hercegovine*, autorica navodi da je Ustav usvojen bez obzira na političku kulturu Balkana. Kao takav, podijelio je na teritorije i stvorio etničku podjelu po prvi put u historiji Balkana i Bosne i Hercegovine. Oblikujući to, autori Općeg okvirnog sporazuma za mir demontirali su bivšu Republiku Bosnu i Hercegovinu i na taj način prekinuli kontinuitet njene državnosti. Možemo primijetiti da je Ustav Republike Bosne i Hercegovine napisan bez prethodne javne ili političke diskusije ili normalnog demokratskog parlamentarnog diskursa i procedure. Autorica ističe da je Ustav usvojen bez ratifikacije na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini i da do današnjeg dana nije održan referendum o Ustavu. Utvrđujemo da se država Bosna i Hercegovina kao potpisnica Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda obavezala da će svim pojedincima koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom osigurati sva ljudska prava i osnovne slobode. Na osnovu navedenog zaključujemo da Ustav Bosne i Hercegovine Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda nije osigurao potrebnu snagu za takvu garanciju. Venecijanska komisija je propustila ukazati da je Bosna i Hercegovina uz probleme tranzicije, jedina u Evropi i na zapadu doživjela agresiju i genocid i da je kao takva veći problem nego ostale države koje su izvršile tranziciju sa socijalističkog na demokratski politički sistem.

U potpoglavlju *Kriterij vrijednosti jednog ustavnog sistema* saznajemo da Venecijanska komisija nije uspjela pravilno da protumači ustavnu situaciju u Bosni i Hercegovini i da nije uspjela da riješi slučaj sa Bosnom i Hercegovinom, iz razloga što je prema Bosni i Hercegovini postupila kao sa ostalim državama bivšeg Socijalističkog sistema koje nisu bile pogođene ratom i koje nisu doživjele genocid.

U potpoglavlju *Utjecaj genocida na karakter Ustava države Bosne i Hercegovine* autorica prvenstveno prikazuje da je član 2.2. Ustava Bosne i Hercegovine trebao biti u prilogu ubrzanja demokratske i ustavne izgradnje.

Potpoglavlje *Ustavne nadležnosti državnog nivoa* je značajno jer nas upućuje da Ustav Bosne i Hercegovine ne sadržava elementarne ustavne principe moderne demokratske države koji bi bili zasnovani na vladavini zakona i koji bi osigurali zaštitu ljudskih prava.

Autorica posebnu pažnju u potpoglavlju *Veto na osnovu vitalnog nacionalnog interesa i entitetski veto* usmjerava na tzv. entitetski veto koji označava apsolutni veto i koji kao takav nije primjeren modernoj državi i prihvaćenom principu zaštite ljudskih prava i sloboda. Autorica navodi da je entitetski veto najveća prepreka u funkcioniranju države.

U potpoglavlju *Dvodomni sistem* autorica ukazuje da se rješenjem Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine gubi demokratski karakter i da se u osnovi u oba doma štite samo vitalni

interesi tri konstitutentna naroda. Autorica naglašava da Venecijanska komisija ne zagovara da Predstavnički dom bude dom građana Bosne i Hercegovine, kao što je to slučaj u svim evropskim državama i da je dvodomni dom prema stavu Venecijanske komisije jednodomni sistem.

U potpoglavlju *Kolektivno Predsjedništvo Bosne i Hercegovine* zapažamo da mehanizmi donošenja odluka na nivou Bosne i Hercegovine nisu efikasni i racionalni već da imaju mnogo mogućnosti da blokiraju bilo kakvu odluku.

U potpoglavlju *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine* saznajemo da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine nije u mogućnosti da ostvari obaveze koje je nametnuo sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine, kao i one kompetencije koje izvršni organ Parlamentarne skupštine ima u svim drugim državama članicama Vijeća Evrope.

Potpoglavlje *Ustavni sud Bosne i Hercegovine* nas upućuje da reforma političkog sistema treba Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine da odredi sve što je po prirodi stvari funkcija ustavnog sudstva, a da se za ostalo uspostavi Vrhovni sud Bosne i Hercegovine.

U potpoglavlju *Bosna i Hercegovina kao „država-nacija“* autorica iskazuje da se stavljanjem u prvi plan konstitutentnih naroda i njihovih interesa u potpunosti zanemario interes građana kao izvora, osnove i cilja svakog modernog ustava.

U potpoglavlju *Ustavna diskriminacija građana* shvatamo da najvažniju odredbu unijetu u Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Njenom konzistentnom implementacijom transformisao bi se sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine i njegovo dovođenje u sklad sa Statutom Vijeća Evrope i sa Ugovorom o Evropskoj uniji.

Potpoglavlje *Distrikt Brčko* nam daje detaljne činjenice o statusu distrikta Brčko. Interesantno je spomenuti da je Brčko na osnovu arbitražnog procesa vraćeno Republici Bosni i Hercegovini.

Drugo poglavlje pod nazivom *Kompatibilnost Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* nas upoznaje da je Bosna i Hercegovina u Daytonu prihvatila obavezu da primjenjuje Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od dana kada je Ustav Bosne i Hercegovine proglašen. Međutim, primjećujemo da je Ustav Bosne i Hercegovine u suprotnosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u pogledu nacionalnog interesa Bosne i Hercegovine kao države. Autorica nas obavještava u ovom poglavlju da u današnjem vremenu globalizacije primarni značaj za svaku državu zauzima pravo na neometano uživanje imovine, koje definitivno ima poseban značaj za članstvo u Vijeće Evrope, kao i za pripremu države za eventualno članstvo u Evropsku uniju. Radi se o pravu koje nije regulirano u našem zakonodavstvu i koje je uzrok stalnog propadanja ekonomije i onoga što je vezano za ekonomski razvoj. Autorica ističe i da je Venecijanska komisija utvrdila da Ustav Bosne i Hercegovine nije usklađen sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kada se radi o sastavu i izboru Predsjedništva i Doma naroda Bosne i Hercegovine tako da se naročito osvrnula na sastav i izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine navodeći da kandidat za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine treba biti pripadnik jednog od konstitutentnih naroda i da oni koji glasaju za člana Predsjedništva mogu da biraju samo bošnjačke i hrvatske kandidate u okviru Federacije Bosne i Hercegovine, i srpske kandidate u okviru Republike Srpske. Autorica zaključuje da bi država Bosna i Hercegovina primjenom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ostvarila evropsko demokratsko ustavno naslijeđe (*Acquis communautaire*).

U trećem poglavlju koje nosi naziv *Kompatibilnost ovlaštenja Visokog predstavnika sa standardima Vijeća Evrope*, autorica se osvrnula na instituciju Visokog predstavnika. Autorica pojašnjava da bi prestanak rada Visokog predstavnika, pored svih njegovih ovlasti bio loš za nezavisnu i suverenu međunarodno priznatu državu, kao i da daljnji opstanak Visokog predstavnika i Institucije specijalnog predstavnika Evropske unije ima značajan utjecaj za stabilnost Bosne i Hercegovine iz razloga što je Visoki predstavnik na osnovu Općeg okvirnog sporazuma za mir konačni tumač civilnog dijela mirovnog sporazuma. Primijetno je da Ustav Bosne i Hercegovine nema demokratski legitimitet i da predstavlja vanjsku tvorevinu koja je nametnuta Bosni i Hercegovini.

U *zaključnim razmatranjima* autorica smatra da je Venecijanska komisija dala veliki doprinos dubljem razumijevanju ustavno-političke situacije u Bosni i Hercegovini, iako je u pojedinim pitanjima zauzela odgovarajuće stavove koji znače više nego kritički osvrt. Autorica nam prezentuje da je Venecijanska komisija pošla od stava da se u Bosni i Hercegovini desio građanski rat, iako se u Preambuli Dejtonskog mirovnog sporazuma ističe da je to tragični sukob u regionu. Autorica zaključuje da je Venecijanska komisija veoma malo pažnje posvetila Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kao dokumentu koji ima najveći značaj za demokratsko uređenje države Bosne i Hercegovine. Spoznajemo da bi se primjenom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u cjelini odredio redoslijed ostalih reformskih promjena putem amandmana ili donošenja novog Ustava Bosne i Hercegovine. Autorica navodi da država Bosna i Hercegovina nije još uvijek započela usklađivanje Ustava sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, iako je imala zadaću da to uradi, jer je to naloženo prvo Općim okvirnim sporazumom za mir, a onda prijemom u Vijeće Evrope, presudama Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu i posebnim rezolucijama i preporukama Komiteta ministara Vijeća Evrope, Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i Evropskog parlamenta. Autorica smatra da cilj međunarodne zajednice treba biti pomoć građanima Bosne i Hercegovine da transformišu ustavni poredak. Nagrada za usvajanje novog ustava prema autorici značajno bi doprinijela članstvu u euroatlantske integracije, ukoliko građani Bosne i Hercegovine iskažu želju za pridruživanjem.

U *prilogu* autorica konceptualno predstavlja mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika.

Podaci o autoru

Amina Smailhodžić, doktor sigurnosnih nauka, završila I, II i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
E-mail: aminasmalhodzic@fkn.unsa.ba