

## **ДРЖАВНОПРАВНИ СТАТУС БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ПОЗИЦИЈА ЕНТИТЕТА У УСТАВНОМ УРЕЂЕЊУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

### **Сажетак**

Босна и Херцеговина као држава по много чему је јединствена у међународној заједници. Прије свега треба истаћи њене организационе, политичке и територијалне специфичности, али и оне везане за Устав и конститутивност народа који живе на њеној територији. Уставом Босне и Херцеговине потврђен је државни континуитет Босне и Херцеговине у њеним границама које су међународноправно признате. Уставом, Босна и Херцеговина је одређена као држава грађана, три конститутивна народа Срба, Бошњак и Хрвата (заједно с осталима). Иако су три конститутивна народа Устав познаје два ентитета Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску, као и Дистрикт Брчко, у њеној унутрашњој државној структури. Босна и Херцеговина је специфична држава, са карактеристичном, а за Европу и свијет комплексном организацијом и сувереношћу. Државно уређење Босне и Херцеговине сложеног је карактера, а по облику владавине је Република, али и поред тога званично се не одређује као република, због сложености јединица на које је подијелена. Рад предмет истраживања усмјерава на анализу основних елемената државности Босне и Херцеговине и посматрање Босне и Херцеговине као посебне државе, уз присуство „савременог протектората“ међународне заједнице у циљу да се добије стручан и објективан став, односно сазнање.

---

<sup>1</sup> Доц. др Жељко Петровић, Високошколска установа БЛЦ Бања Лука.

**Кључне ријечи:** Босна и Херцеговина, ентитети, државно уређење, устав, суверенитет.

### **Summary**

Bosnia and Herzegovina as a state is in many ways unique in the international community. First of all, its organizational, political and territorial specifics should be emphasized, but also those related to the Constitution and the constitutivity of the people living on its territory. The Constitution of Bosnia and Herzegovina confirms the state continuity of Bosnia and Herzegovina within its borders, which are internationally recognized. The Constitution defines Bosnia and Herzegovina as a state of citizens, three constituent peoples, Serbs, Bosniaks and Croats (along with others). Although they are three constituent peoples, the Constitution recognizes the two entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska, as well as the Brcko District, in its internal state structure. Bosnia and Herzegovina is a specific state, with a characteristic, and for Europe and the world complex organization and sovereignty. The state system of Bosnia and Herzegovina is of a complex character, and according to the form of government it is the Republic, but even so, it is not officially defined as a republic, due to the complexity of the units into which it is divided. The paper focuses on the analysis of the basic elements of the statehood of Bosnia and Herzegovina and the observation of Bosnia and Herzegovina as a separate state, with the presence of a "modern protectorate" of the international community in order to obtain a professional and objective position, ie knowledge.

**Keywords:** Bosnia and Herzegovina, entities, state system, constitution, sovereignty.

## **1. Увод**

Полазећи од сложеност и специфичности Устава Босне и Херцеговине, оно што је интересантно, са правног аспекта, јесте то да Устав Босне и Херцеговине не садржи дефиницију Босне и Херцеговине као државе, а по правилу то би требала бити прва реченица устава, што је случај у већини држава свијета. У њему се не каже је ли она проста или сложена држава, монархија или република, социјална или либерална држава. У Уставу Босне и Херцеговине Босна и Херцеговина се одређује као „демократска држава, која

функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“.<sup>2</sup>

Устав Босне и Херцеговине изричито потврђује међународноправни континуитет Босне и Херцеговине тако што утврђује да она „наставља своје правно постојање по међународном праву као држава“.<sup>3</sup> Устав Босне и Херцеговине у погледу унутрашњег уређења Босне и Херцеговине одређује да је дошло до модификације, односно измјена, постојећег уређења. Устав Босне и Херцеговине је октроисан, формално чврст, кодификован и писан устав, који предвиђа федеративни облик државног уређења, републикански облик владавине и политички режим консоцијацијске демократије. Њега није усвојила нека домаћа политичка институција, уставотворна или редовна законодавна скупштина, нити је потврђен од стране народа на референдуму како је то по правилу у већини држава. Устав Босне и Херцеговине не уређује уставну материју у цјелини, јер не садржи норме о локалној самоуправи и основама друштвеног уређења Босне и Херцеговине. „Уставне норме о организацији и функционисању политичких институција су израз компромиса националних политичких елита, због чега занемарују постојање других друштвених скупина (осим етничких) и разноврсних, па и супротстављених, групних интереса. Правно технички посматрано, структура и језик уставног текста одступају од европско-континенталне уставне традиције, којој и Босна и Херцеговина припада, јер су уставне норме писане прозно и непрецизно, што битно отежава њихову примјену“.<sup>4</sup>

Неки аутори заступају тезу да је споран унутрашњи континуитет Босне и Херцеговине, будући да Устав Босне и Херцеговине није донесен по поступку прописаном у дотад важећем уставу и од стране надлежног органа којег тај устав предвиђа, а неки сматрају да је споран и међународноправни континуитет, имајући у виду да је Босна и Херцеговина била контролирана од стране хрватске и српске стране које су држале велику већину територије Босне и Херцеговине, те су постојале Хрватска република Херцег Босна и

---

<sup>2</sup> Члан 1. став 2. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>3</sup> Члан 1. став 1. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>4</sup> Марковић, Г., *Устав Босне и Херцеговине*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университи прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 57-85.

Република Српска у току трајања оружаних сукоба.<sup>5</sup> Међутим Устав Босне и Херцеговине изричито одређује међународноправни континуитет Босне и Херцеговине, те модификовано унутрашње државно уређење. Босна и Херцеговина међународно је призната као држава 1992. године када је постала чланица Уједињених нација, те низа других међународних организација, чија је остала чланица, те је неспоран њен међународноправни континуитет.

## 2. Државноправни статус Босне и Херцеговине

Члан 1. став 3. Устава Босне и Херцеговине одредио је Босну и Херцеговину као државу два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Ова уставна норма, међутим, не одређује уставноправни положај ентитета, о чему се може закључивати тек тумачењем осталих уставних норми. Да је Босна и Херцеговина држава, занимљиво је да на то указују и одредбе о држављанству у Уставу Босне и Херцеговине. Постоје држављанство Босне и Херцеговине и држављанства ентитета, али је сваки држављанин једног од ентитета истовремено и држављанин Босне и Херцеговине. Закони о држављанству које доносе ентитети морају бити у складу са Уставом Босне и Херцеговине и *Законом о држављанству Босне и Херцеговине*.<sup>6</sup>

Имајући у виду начела садржана у преамбули и уставноправна рјешења из нормативног дијела Устава Босне и Херцеговине, Босна и Херцеговина може бити несумњиво одређена као федерална, демократска, правна и социјална држава с републиканским обликом владавине. Закључак о Босни и Херцеговини као федералној држави изводи се из уставних норми о подјели надлежности између државе и ентитета, супремацији Устава Босне и Херцеговине над уставима ентитета, непосредној примјени закона Босне и Херцеговине на цјелокупној државној територији, вршењу функција државне власти од стране два система органа законодавне, извршне и судске власти на нивоу државе и ентитета,<sup>7</sup> као и посредној или непосредној

---

<sup>5</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002., стр. 307.

<sup>6</sup> *Закон о држављанству Босне и Херцеговине* (Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 13/99).

<sup>7</sup> Миљко, З., *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Хрватска свеучилишна наклада, Загреб, 2006., стр. 205.

представљености ентитета у појединим институцијама Босне и Херцеговине.<sup>8</sup>

Треба напоменути да уставно одређење Босне и Херцеговине као “демократске државе која функционише у складу са законом”<sup>9</sup> указује на то да је Босна и Херцеговина држава заснована на владавини права, односно правна држава. Несумњиво према уставном одређењу представља демократску државу јер функционише на основу демократских и слободних избора и признаје политичка права и слободе грађана. Босна и Херцеговина је и социјална држава што се може извести из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине у којем се позива на Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, али и из самог нормативног дјела Устава Босне и Херцеговине у којем се њеним грађанима гарантује и економска и социјална права.<sup>10</sup> Да је Босна и Херцеговина република може се закључити и на основу тога што грађани непосредно бирају чланове Предсједништва Босне и Херцеговине као колективног шефа државе.<sup>11</sup> Устав Босне и Херцеговине прецизније одређује њен политички систем, који се опредјељује за демократске институције власти и плуралистичко друштво. Босна и Херцеговина се дефинише као демократска држава која функционише на начелима владавине права и на основу слободних и демократских избора. Из овога се може закључити да се ради о посредној и представничкој демократији.

Ради успостављања мира међународна заједница је имала крајње попустљив и толерантан став према захтјевима који су се поставили до тада зарађене стране. У циљу да удовољи захтјевима зарађених страна, како би се успоставио мир у Босни и Херцеговини, укупна структура уставних институција и процедура заснована је на примату етничких група у функционисању цијелог државног и политичког система. Етничке групе, односно конститутивни народи, постали су основа свеукупног дјеловања уставних институција, тако да је онемогућен било какав вид прегласавања од стране неке етничке групе, уношењем клаузуле виталног интереса, на коју се може позвати

---

<sup>8</sup> Бегић, К., *Улога Уставног суда Босне и Херцеговине*, Зборник радова Федералне структуре у Европи и Босни и Херцеговини, Амбасада Њемачке и Вијеће Европе, Сарајево, 2001., стр. 29.

<sup>9</sup> Члан 1. став 2. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>10</sup> Члан 1. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>11</sup> Миљко, З., *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Хрватска свеучилишна наклада, Загреб, 2006., стр. 205.

припадник сваке етничке групе у оквиру Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, али и у парламентима ентитета.

Уставом Босне и Херцеговине гарантује се слобода кретања широм њене територије, те да ентитети неће ометати пуну слободу кретања, особа, робе, услуга и капитала широм Босне и Херцеговине и ниједан ентитет неће успостављати границе и спроводити контролу на међуентитетској граници. Сам израз ентитет је специфичан и у француским и енглеским рјечницима означен је као самосвојност унутар неке цјелине. Политички и правно посматрано ентитет егзистира аутономно унутар неке државе. Од Дејтонског мировног споразума па до данас овлашћења оба ентитета у односу на овлашћења државе Босне и Херцеговине су значајно смањене, али они још увијек имају веома велика овлашћења.

Босна и Херцеговина има упитан суверенитет, јер она се налази под једном врстом протектората међународне заједнице. У Босни и Херцеговини постоји присуство војске, полиције, администрације, судства из других држава што није карактеристика за суверене државе. Високи представник има изузетно велика овлашћења која су толика да може да смјењује демократски изабране представнике народа, лишава стотине грађана њихових основних грађанских права, па све дотле да укида разне прописе донијете од стране законодавних тијела Босне и Херцеговине и ентитета. Ипак будућност Босне и Херцеговине везана је за међународну заједницу, што је услов опстанка малих и сиромашних држава, а посебно оних са нестабилном политичком ситуацијом. Утицај Босне и Херцеговине у међународној заједници је мали, тако да је повезивање са другим државама један од услова за опстанак у свијету глобализације са циљем осигурања развоја и перспективе. Укључивање у процесе глобализације који представља обиљежје савремене међународне заједнице подразумијева губитак дијела суверенитета и властитих надлежности, али свако наступање мимо тога представља застој у свеопштем развоју.<sup>12</sup> Ентитете у Босни и Херцеговини треба да повезују заједнички интереси, да иду стварању заједничког тржишта, а не да наступа свако за себе, па дотле да и кантони имају засебне тржишне политике. Најбољи примјер представља Европска унија која је на стварању јединственог тржишта радила четрдесет година, а узроци тога су биле разлике у порезним системима, као и рецесије које су се

---

<sup>12</sup> Scopflin, G., *Culture and identity in post communist Europe*, Developmentis in East European Politics, Duke University Press, Durham, 1993.

појављивале у одређеним раздобљима.<sup>13</sup> Ентитетима Босне и Херцеговине као примјер треба да буде Европска унија у којој се од различитости створило јединство, све ради остварења заједничких, прије свега привредних циљева. У Босни Херцеговини се често демонстрира страначка држава у којој се најважније одлуке доносе на састанцима страначких лидера, мимо званичних државних органа. Договор политичких лидера често постаје извор права и има карактер сувереног акта. Такођер у Босни и Херцеговини често је неуставно поимање државне власти, гдје се власт ентитета и власт Босне и Херцеговине посматрају као двије одвојене и супротстављене категорије, те настаје борба око тога која ће од ове двије власти превладати.

### **3. Позиција, статус и надлежности ентитета Босне и Херцеговине**

Уставно нормирање и начин одлучивања институција одређује функционисање државе. Уставне норме се различито тумаче, услијед неадекватног нормирања, што на крају утиче на функционисање државе, односно њених институција.<sup>14</sup> У Босни и Херцеговини постоји подијељена надлежност између државе Босне и Херцеговине и два ентитета.<sup>15</sup> У надлежност државе Босне и Херцеговине спадају спољња политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине, политика у вези са питањем уселјавања, избјеглица и азила, међународно провођење кривичног права, те провођење кривичног права између ентитета, укључујући односе са Интерполом, оснивање и управљање заједничким капацитетима, регулисање промета између ентитета и контрола ваздушног промета.<sup>16</sup>

Надлежности ентитета одређене су тако да све што није у надлежности државе Босне и Херцеговине у надлежности је ентитета. У вези са надлежношћу ентитета утврђена су нека њихова права и

---

<sup>13</sup> Рудолф мл., Д., Врдољак, И., *Еуропска Унија и Република Хрватска*, Адриас: Зборник радова Завода за знанствени и умјетнички рад Хрватске академије знаности и умјетности у Сплиту, бр. 12., Сплит, 2005., стр. 183-184.

<sup>14</sup> Марковић, Г., *Функционисање државе и методи тумачења*, Анали Правног Факултета Универзитета у Зеници, бр. 9, Зеница, 2012., стр. 35.

<sup>15</sup> Члан 3. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>16</sup> Члан 3. став 1. *Устава Босне и Херцеговине*.

обавезе. Ентитети имају право да успоставе посебне паралелне односе са сусједним државама у складу са суверенитетом и територијалном цјеловитошћу Босне и Херцеговине. Сваки од ентитета ће пружити сву потребну помоћ Босни и Херцеговини да би јој се омогућило извршавање међународних обавеза, с тим да за финансијске обавезе које један од ентитета преузме без пристанка оног другог одговара односни ентитет, осим ако је преузимање те обавезе било неопходно за настављање чланства Босне и Херцеговине у некој међународној организацији. Ентитети ће на подручјима под својом надлежношћу омогућити сигурно окружење, за све особе, путем цивилних установа за провођење закона који ће дјеловати у складу са међународно признатим стандардима, те поштовати међународно призната људска права и основне слободе, путем и других мјера према потреби. Сваки од ентитета може да склапа споразуме са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, те она може законом да прецизира да за одређене врсте споразума није потребан такав пристанак.<sup>17</sup>

Све државне функције и овлашћења која се у Уставу Босне и Херцеговине изричито не додјељују институцијама Босне и Херцеговине су оне које постоје у ентитетима. Ентитети и било која њихова јединица у цијелости су дужни да поштују Устав Босне и Херцеговине, који замјењује међусобно неспојиве одредбе законодавства Босне и Херцеговине, те Устава и закона ентитета, као и одлука установа Босне и Херцеговине. Однос између институција Босне и Херцеговине и ентитета заснивају се на начелу кооперативног федерализма у смислу сарадње два нивоа власти, односно федерације и федералних јединица,<sup>18</sup> а тако и међусобне сарадње федералних јединица.<sup>19</sup> Устави ентитета у погледу правне снаге испод су Устава Босне и Херцеговине и не смију бити у супротности с њим. Иако ентитети самостално врше своју уставотворну и законодавну власт морају у вршењу те власти поштовати Устав и законе Босне и Херцеговине.

Надлежности Босне и Херцеговине одређене су системом позитивне енумерације, тако што су таксативно набројане њене надлежности, док су остале надлежности припале ентитетима. Сама

---

<sup>17</sup> Члан 3. став 2. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>18</sup> Трнка, К., *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006., стр. 260.

<sup>19</sup> Јовичић, М., *Савремени федерализам: упоредноправна студија*, Савремена администрација, Београд, 1973., стр. 220.



претпоставка надлежности установљена је у корист ентитета, те уколико дође до сумње у погледу надлежности, онда она припада ентитетима. Постоји и подијељена надлежност која није изричито уставно уређена, али се може извући из уставних норми и она се огледа у погледу држављанстава, међународних споразума итд. Правни поредак Босне и Херцеговине има супремацију над правним поретком ентитета, док је правни поредак ентитета укључен у правни поредак Босне и Херцеговине, те је дио њега и због тога мора бити у складу с њим.<sup>20</sup>

Устав Босне и Херцеговине услијед политичких разлога садржи уске надлежности Босне и Херцеговине у односу на ентитете чија је надлежност широко постављена. Међутим, услијед постојања института додатних надлежности данас су надлежности Босне и Херцеговине јако велике, те се и даље проширују, док су надлежности ентитета доста умањене. До проширења надлежности Босне и Херцеговине, а тиме и смањења надлежности ентитета, долази договором самих ентитета, преузимањем од ентитета надлежности које су нужне за очување суверенитета, територијалног интегритета, међународног субјективитета и политичке независности Босне и Херцеговине, преузимањем надлежности у стварима предвиђеним у анексима 5. до 8. Општег оквирног споразума за мир и слично. Надлежности у одређеним случајевима могу да се пренесу и без сагласности ентитета, уколико процјени Високи представник да је то потребно, што иде у прилог тези да је Босна и Херцеговина држава под одређеном врстом протектората.<sup>21</sup> Изричито није уређен поступак за пријенос надлежности са ентитета на државу Босну и Херцеговину, односно услови и поступци да би одређене надлежности добила Босна и Херцеговина, те тиме долази до правне несигурности и политичке нестабилности. Ентитети се дефакто могу договорити да дио својих надлежности пренесу на институције Босне и Херцеговине, али се она због тога не може назвати конфедерацијом, будући да су надлежности државе и ентитета утврђене уставом на начин који је типичан за федерације и ентитети не могу мијењати те

---

<sup>20</sup> Марковић, Г., *Устав Босне и Херцеговине*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университи прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 64-65.

<sup>21</sup> Кузмановић, Р., *Нарушавање подјеле надлежности између ентитета у Босни и Херцеговини*, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000., стр. 28.

одредбе својим договором. Осим тога, ентитети не могу поново преузети надлежности које су претходно договором пренијели на институције Босне и Херцеговине.

Треба такође нагласити да су у Уставу Босне и Херцеговине прецизиране, кроз веома кратку листу, искључиве надлежности институција Босне и Херцеговине. Надлежности које су увијек у искључивој или подијељеној надлежности државе, као што су одбрана или пореска политика, нису уврштене у листу надлежности државе, што је навело поједине ауторе на закључак о конфедералном карактеру Босне и Херцеговине.<sup>22</sup> Из каснијих измјена Устава Босне и Херцеговине, а под притиском међународне заједнице, Устав Босне и Херцеговине се приближио федералним стандардима, јер су надлежности Босне и Херцеговине знатно проширене (правосудни систем, одбрана, безбједност, пореска политика и др.).

У погледу уставних надлежности Босне и Херцеговине и ентитета постоје видљиви проблеми који још увијек нису отклоњени. Ентитети се позивају на то да њихови органи поступају по уставним овлашћењима и да нису спремни преносити надлежности на институције Босне и Херцеговине без измјене својих устава. Чињеница је да су уставни ентитета настали прије закључивања Дејтонског мировног споразума и доношења Устава Босне и Херцеговине, те се налазе у колизији са многим одредбама како Устава Босне и Херцеговине, тако и бројних међународних споразума. Усуглашавање устава ентитета се стално одлагало, што је произвело низ негативних ефеката који су се одразили на укупно политичко и економско стање Босне и Херцеговине. Посебна потреба постоји за доношењем адекватне законске регулативе и у складу са тиме да се успоставе потребне институције. То је услов и за провођење тржишне реформе у Босни и Херцеговини и успостављања јединственог економског простора који ће обезбједити исте услове пословања свим привредним субјектима.<sup>23</sup> Дејтонским мировним споразумом ослабљен је ниво локалне власти и ниво заједничких институција Босне и Херцеговине, а ојачан је средишњи ниво,

---

<sup>22</sup> Мијановић, Г., *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000., стр. 11.

<sup>23</sup> Пуљић, М., Смајловић, М., *Устав Босне и Херцеговине-ка новим функционалним рјешењима*, Пројект -Устав Босне и Херцеговине ка новим рјешењима, Фонд за отворено друштво, Сарајево, 2004., стр. 10-11.

односно ниво ентитета. Такав однос је настао као последица компромиса три конститутивна народа у Босни и Херцеговини и међународне заједнице, те поред својих предности има и низ негативних ефеката који се првенствено изражавају о области економије.

Босна и Херцеговина има асиметрично уређење у погледу ентитета који нису једнако уређени. Федерација Босне и Херцеговине је федерално уређен ентитет, док је Република Српска унитарно уређена. Овакво уређење није само последица Дејтонског мировног споразума него и Вашингтонског споразума из 1994. године, којим је у једном дијелу Босне и Херцеговине формирана Федерација Босне и Херцеговине која је федерално уређена и подијељена на кантоне, односно жупаније.

### **3.1. Федерација Босне и Херцеговине – позиција, надлежности и статус у политичко-територијалној структури Босне и Херцеговине**

Федерација Босне и Херцеговине, као један од два ентитета државе Босне и Херцеговине, састоји се од десет кантона, односно жупанија<sup>24</sup> који представљају њене федералне јединице, те обухвата 51 % територије Босне и Херцеговине.<sup>25</sup> У свим кантонима гарантована су једнака права свим конститутивним народима. Пет кантона имају већинско бошњачко становништво, три кантона хрватско становништво и два су са мјешовитим становништвом.

---

<sup>24</sup> Назив жупанија уобичајен је израз за кантон у Босни и Херцеговини на хрватском језику који није уставом одређен. Не постоји ништа спорно у његовој примјени, те у евентуалним измјенама Устава Федерације Босне и Херцеговине требало би назив жупанија унијети у Устав. Да назив жупанија не представља уставну категорију установљено је у низу одлука Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине (Одлука Уставног суда Ф БиХ У 7/98, пар. 8; У 24/98, пар. 7; У 25/98, пар. 7; У 29/98, пар. 5; У 39/98 пар. 4; итд. )

<sup>25</sup> Федерација Босне и Херцеговине је државни ентитет настао спајањем Хрватска Републике Херцег-Босне која је била под контролом Хрватског вијећа одбране и дијела Босне и Херцеговине који је био под контролом Армије Босне и Херцеговине и практично дјеловао као бошњачки ентитет. Хрватска Република Херцег-Босна је настала 28. августа 1993. године као хрватски државни ентитет, којем је претходила Хрватска заједница Херцег-Босна настала 18. новембра 1991. године. Вашингтонским споразумом од 18. марта 1994. године, уз посредничку улогу САД, извршена је агрегација бошњачког и хрватског ентитета у нови заједнички ентитет под називом Федерација Босне и Херцеговине.

Етнички мјешовити кантони имају специјалан положај, како би се очувала права свих конститутивних народа.

Федерација Босне и Херцеговине настала је мировним споразумом закљученим 15. марта 1994. године у Вашингтону.<sup>26</sup> Она је настала на оном дијелу Босне и Херцеговине који је контролисала хрватска и бошњачка страна које су до тада биле у оружаном сукобу. Тиме је од унитарно уређене Босне и Херцеговине, односно једног њеног дијела који је био под контролом хрватске и бошњачке стране, настала федерација два конститутивна народа - Хрвата и Бошњака.<sup>27</sup> Циљ Вашингтонског споразума био је да се успостави мир између хрватске и бошњачке стране,<sup>28</sup> па све до успостављања крајњег и трајног мира у Босни и Херцеговини и уређења мултиетничке државе.<sup>29</sup>

Федерација Босне и Херцеговине верификован је као државни ентитет Дејтонским мировним споразумом 1995. године. Према Вашингтонском споразуму конститутивни народи били су Хрвати и Бошњаци, док су након Дејтонског мировног споразума тај статус добили и Срби.<sup>30</sup> Овај ентитет Босне и Херцеговине карактерише изузетна сложеност, те је до данас на његов Устав усвојено преко стотину амандмана.<sup>31</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине усвојен је 30. марта 1994. године на конститутивној сједници Уставотворне скупштине Федерације Босне и Херцеговине.<sup>32</sup> Вашингтонски споразум представљао је увод за доношење Дејтонског мировног споразума. Вашингтонски споразум, поред тога што садржи приједлог Устава Федерације Босне и Херцеговине, садржи и

---

<sup>26</sup> Вашингтонски споразум потписан је од стране министра вањских послова Републике Хрватске Мате Гранића, премијера Босне и Херцеговине Хариса Силајџића и предсједника Херцег Босне Крешимира Зубака, уз присуство предсједника САД Била Клинтона.

<sup>27</sup> Настанком Федерације Босне и Херцеговине престала је формално да постоји Хрватска Република Херцег Босна.

<sup>28</sup> Халбрук, Р., *Завршити рат*, Шахинпашић, Сарајево, 1998., стр. 234.

<sup>29</sup> Bass, W., *The Trriage of Dayton*, in *Foreign Affairs*, Vol. 77., New York, 1998., str. 103.

<sup>30</sup> Од 2000. године конститутивни народ на подручју Федерације Босне и Херцеговине су и Срби, након одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине. До тада су Уставом Федерације Босне и Херцеговине Срби били одређени као остали.

<sup>31</sup> *Устав Федерације Босне и Херцеговине* са амандманима ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 и 88/08)

<sup>32</sup> Нешковић, Р., *Недовршена држава Политички сустав Босне и Херцеговине*, Фридрих-Еберт-Стифтунг, Сарајево, 2013., стр. 213-215.

Прелиминарни споразум о успостављању конфедерације између Републике Хрватске и Федерације Босне и Херцеговине, Споразум којим се Федерацији Босне и Херцеговине осигурава приступ Јадранском мору кроз територију Републике Хрватске и Споразум којим се Републици Хрватској осигурава слободан пролаз преко територије Босне и Херцеговине у Неуму.<sup>33</sup> Федерација Босне и Херцеговине уређена је на такав начин како би то била основа за будуће уређење цјелокупне Босне и Херцеговине.<sup>34</sup> Међутим Дејтонским мировним споразумом Босна и Херцеговина је уређена на сасвим други начин, као асиметрична федерација два ентитета од којих је један унитаран. Федерација Босне и Херцеговине представља ентитет државе Босне и Херцеговине, њену федералну јединицу исто као и Република Српска са којом је потпуно равноправна.<sup>35</sup> Вашингтонско уређење Федерације Босне и Херцеговине у цијелости је прихваћена од стране Дејтонског мировног споразума.

У Федерацији Босне и Херцеговине постоје искључиве надлежности Федерације и подијељене надлежности које дијели Федерација Босне и Херцеговине са кантонима. Низ надлежности које су према првобитном Уставу Федерације Босне и Херцеговине припадале федерацији прешле су у надлежност државе Босне и Херцеговине.<sup>36</sup> Уставом Федерације Босне и Херцеговине установљена је претпоставка надлежности у корист кантона, те се таксативно наводе надлежности Федерације Босне и Херцеговине.

Искључиве надлежности Федерације Босне и Херцеговине су према првобитном тексту Устава Федерације Босне и Херцеговине биле: вођење спољњих послова, организовање и вођење одбране Федерације и заштита њених граница, укључујући установљене заједничког заповједништва војних снага Федерације, надзор над војном производњом и закључивање војних споразума, држављанство, утврђивање економске политике, укључујући

---

<sup>33</sup> Споразум о конфедерацији са Републиком Хрватском никад није заживио. Дејтонским мировним споразумом практично је овај споразум престао да постоји. На одређен начин замијенило га је уставно право ентитета на могућност склапања посебних и паралелних односа са сусједним државама.

<sup>34</sup> Трка, К., *Уставно право*, Универзитетска књига, Сарајево, 2000., стр. 119.

<sup>35</sup> Ријеч ентитет потиче од латинске ријечи *ens, entis* која значи који јесте, који постоји.

<sup>36</sup> Омеровић, Е., *Дејтонски споразум за Босну и Херцеговину*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университи прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 459-492.

планирање и обнову и политику кориштења земљишта на федералном нивоу, уређивање трговине, укључујући царине, међународну трговину и финансије, трговину унутар Федерације, права индустријског власништва, стандардизацију производа, папире од вриједности и комуникације, уређивање финансија и финансијских институција, укључујући успостављање и контролу монете Федерације, утврђивање монетарне и фискалне политике и оснивање средишње банке, сузбијање међународног и међукантоналног криминала, посебно тероризма, неовлаштене трговине дрогом и организованог криминала као и сарадњу са Интерполом, додјелу електронских фреквенција за радио, телевизију и за остале потребе, утврђивање енергетске политике, укључујући расподјелу између кантона и осигурање и одржавање потребне инфраструктуре и финансирање дјелатности федералних власти и установа и институција које федералне власти оснивају опорезивањем, задуживањем или на друге начине.<sup>37</sup> Временом у корист државе Босне и Херцеговине Федерација Босне и Херцеговине пренијела је низ надлежности, те је као ентитет, односно федерална јединица, постајала све слабија са уским обимом надлежности.<sup>38</sup> У подијељене надлежности Федерације Босне и Херцеговине и кантона спадају: остваривање и заштита људских права, здравство, заштита човјекове околине, транспорт и комуникације унутар Федерације, социјална политика, туризам и кориштење природних богатстава. Подијељене надлежности се остварују заједнички или одвојено између Федерације и кантона или од стране кантона координирано од стране Федерације, о чему се постиже споразум на трајној основи. Кантони могу неке своје надлежности да пренесу на градове или општине које су у њиховом саставу или споразумно на саму Федерацију Босне и Херцеговине.

Кантони Федерације Босне и Херцеговине посебно су надлежни за: успостављање и надзор полицијских снага које ће имати јединствене федералне униформе са кантоналним ознакама, утврђивање образовне политике, укључујући доношење прописа о образовању и осигурање образовања, утврђивање и провођење културне политике, утврђивање стамбене политике, укључујући доношење прописа који се тичу уређивања и изградње стамбених

---

<sup>37</sup> Члан III 1. *Устава Федерације Босне и Херцеговине* (“Службене новине Федерације БиХ“, бр. 1/94).

<sup>38</sup> Члан III 2. *Устава Федерације Босне и Херцеговине* (“Службене новине Федерације БиХ“, бр. 1/94).

објеката, утврђивање политике која се тиче регулисањем и осигуравања јавних служби, доношење прописа о кориштењу локалног земљишта, укључујући зонирање, доношење прописа о унапрјеђењу локалног пословања и добротворних активности, доношење прописа о локалним постројењима за производњу енергије и осигурање њихове доступности, утврђивање политике у вези са осигурањем, радија и телевизије, укључујући доношење прописа о осигурању њиховог рада и изградњи, провођење социјалне политике и успостава служби социјалне заштите, стварање и примјену политике кантоналног туризма, развој туристичких ресурса, финансирање дјелатности кантоналне власти или њених агенција опорезивањем, задуживањем или другим средствима. Како постоји претпоставка надлежности у корист кантона они су надлежни за сва она питања за која није изричито надлежна федерална власт.<sup>39</sup>

Федерација Босне и Херцеговине, како је већ наведено, настала је као резултат пред Дејтонских мировних активности на основу Вашингтонског споразума који представља „Дејтон у малом“. Она је настала као резултат процеса који је имао за циљ успостављање мира и будућег уређења државе Босне и Херцеговине.<sup>40</sup> У периоду од усвајања Устава Федерације Босне и Херцеговине до данас, он је прошао кроз бројне промјене, те како нема званично пречишћеног текста Устава, амандмански је оптерећен имајући у виду велики број амандмана који су донесени. Без обзира на бројне амандмане на Устав Федерације Босне и Херцеговине, уставни систем тог ентитета има и даље бројне недостатке.

Треба напоменути да је у Федерацији Босне и Херцеговине, без обзира на конститутивност сва три народа и без обзира на све уставне механизме, доминација већинског бошњачког народа. Како би Босна и Херцеговина нормално функционисала као демократска држава неопходно је осигурати стварну равноправност сва три конститутивна народа. То је неопходно како у Федерацији Босне и Херцеговине, тако и Републици Српској, што је услов мира и стабилности у цјелокупној Босни и Херцеговини.

### **3.1.1. Облик уређења Федерације Босне и Херцеговине**

---

<sup>39</sup> Члан III 4. *Устава Федерације Босне и Херцеговине* (“Службене новине Федерације БиХ”, бр. 1/94).

<sup>40</sup> Bougarel, X., Helms, E., Duijzings, G., *The New Bosnian Mosaic*, Ashgate, Newport, 2007., str. 5.

Из самог назива Федерације Босне и Херцеговине као ентитета државе Босне и Херцеговине може се закључити да овај ентитет има федерално уређење. Уставом Федерације Босне и Херцеговине одређено је њено уређење, тако што се каже да се Федерација Босне и Херцеговине састоји од федералних јединица, са једнаким правима и одговорностима.<sup>41</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине изричито одређује овај ентитет као федерацију, која је подијељена на десет федералних јединица који се називају кантони.<sup>42</sup> Федералне јединице, односно кантони, носе искључиво називе градова у којима су им сједишта или према регионалним географским карактеристикама.<sup>43</sup> Поред средишње власти Федерације Босне и Херцеговине, сваки од кантона има своју локалну власт, а њихов однос је карактеристичан као и у другим федерацијама. Кантони самостално доносе своје уставе који морају бити у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине и Уставом Босне и Херцеговине.<sup>44</sup> Парламент Федерације Босне и Херцеговине је дводоман и састоји се из Заступничког дома и Дома народа који су равноправни. Парламент Федерације Босне и Херцеговине организован је као и код већине федерација у свијету. Заступнички дом се бира на цијелој територији федерације путем непосредних избора свих грађана који имају право

---

<sup>41</sup> Члан I 1. *Устава Федерације Босне и Херцеговине* (“Службене новине Федерације БиХ”, бр. 1/94).

<sup>42</sup> Постоји укупно десет кантона као федералних јединица унутар Федерације Босне и Херцеговине и то: Посавски (Орашје), Тузлански (Тузла), Зеничко-добојски (Зеница), Сарајевски (Сарајево), Босанско-подрињски (Горажде), Средњобосански (Травник), Херцеговачко-неретвански (Мостар), Западнохерцеговачки (Широки Бријег), Унско-сански (Бихаћ) и Ливањски кантон (Ливно). У пет кантона већинско становништво чине Бошњаци (Тузлански, Зеничко-добојски, Босанско-подрињски, Унско-сански и Кантон Сарајево), три кантона су са хрватском већином (Ливањски, Посавски и Западнохерцеговачки). Два кантона (Херцеговачко-неретвански и Средњобосански кантон) имају донекле изједначен национални састав код којих је утврђен посебан режим организације и функционисања чији је циљ спрјечавање сваког облика и могућности мајоризације било којег конститутивног народа. Овакво рјешење је утврђено у Амандману I. на Устав Федерације Босне и Херцеговине који је усвојен 23. јуна 1994. године.

<sup>43</sup> Имајући у виду да је Федерација Босне и Херцеговине настала као ентитет два конститутивна народа Хрвата и Бошњака, а каснијим уставним амандманима и трећег конститутивног народа Срба, настојали су се избјећи национални називи како овог ентитета тако и кантона, који би упућивали на неки од конститутивних народа. Томе је допринијело и то што постоје кантони са изразито измијешаним становништвом без апсолутно већинског једног народа.

<sup>44</sup> Ријеч кантон је преузета из швајцарске правне терминологије и означава јединицу која има значајне надлежности и висок степен аутономије, али не представља облик остваривања централне власти.



гласа. Дом народа се састоји од 58 заступника, од којих по 17 из реда сваког од конститутивних народа и 7 из реда осталих, које бирају кантоналне скупштине. Остали органи Федерације Босне и Херцеговине су организовани на националном паритету.<sup>45</sup> Кантони као федералне јединице имају свој Устав, законодавни орган који је једнодоман, предсједника кантона, владу кантона и судове кантона. Анализа органа кантона и њихове надлежности показује да кантони имају сва својства чланице једне федерације, са унутрашњим унитарним уређењем. Кантони, као чланице федерације, имају и дјелимичан међународноправни субјективитет. У складу са чланом В. 7. Устава Федерације Босне и Херцеговине предвиђено је да Парламент Федерације Босне и Херцеговине може дати овлашћење кантонима да закључују међународне споразуме.

Питање суверенитета и у Федерацији Босне и Херцеговине можемо посматрати на исти начин као и код Републике Српске. Спољњи аспект суверенитета је исти као и код Републике Српске, као чланице Босне и Херцеговине, те спољњи суверенитет у потпуности припада држави Босни и Херцеговини. Унутрашња садржина суверенитета у Федерацији Босне и Херцеговине је нешто другачија, самим тим што је Република Српска унитарна, а Федерација Босна и Херцеговина федерација. Појављује се проблем, као и код сваке федерације, ко је носилац суверенитета, и то према његовом унутрашњем елементу. Недвосмислено је јасно да је Федерација суверена у оквирима који су јој дати Уставом, док је у другим областима њена сувереност ограничена сувереношћу кантона као федералних јединица.

Како је сувереност недјелива, непреносива и највиша власт у једној држави, онда се та дефиниција суверености не може примијенити на Федерацију Босне и Херцеговине јер она није суверена ни према унутра ни споља. Можда је ово управо и разлог што Федерација Босна и Херцеговине још не функционише у потпуности и што постоји унутрашња блокада рада институција Федерације. Специфичност Федерације Босне и Херцеговине огледа се и у мотиву удруживања у федерацију. Федерација несумњиво се састоји од добровољно удружених чланица, али то није у потпуности

---

<sup>45</sup> У Федерацији Босне и Херцеговини, као и у цијелој Босни и Херцеговини, владајуће је етничко начело према којем треба да буде једнака заступљеност сва три конститутивна народа. У Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине представљени су конститутивни народи умјесто да буду представљени кантони, односно федералне јединице као у другим федерацијама.

случај са Федерацијом Босне и Херцеговине.<sup>46</sup> Она је настала под притиском САД и након међусобног непријатељства два народа.

Може се извести закључак да је облик државног уређења Федерације Босне и Херцеговине федералан из сљедећих разлога:

- настала је на основу Устава којим је регулисана организација власти у Федерацији;
- организација централних органа као и њихова надлежност карактеристичне су за федерално државно уређење (двodomни парламент, предсједник, влада, судство);
- кантони имају својства чланица федерације (законодавна тијела, предсједника, владу, судство);
- у случају сукоба надлежности између кантона и федерације, спор рјешава Уставни суд Федерације;
- постоје федералне полицијске снаге и полицијске снаге кантона;
- Федерација има органе преко којих може спровести своје одлуке на цијелој територији Федерације.

Из свега овог наведеног може се закључити да је Федерација Босне и Херцеговине веома слична по облику државног уређења са осталим федерацијама док је њен суверенитет, као и суверенитет Републике Српске, ограничен Дејтонским мировном споразумом, односно Уставом Босне и Херцеговине.

### **3.2. Република Српска – позиција, надлежности и статус у политичко-територијалној структури Босне и Херцеговине**

Представници Срба у Босни и Херцеговини формирали су посебну скупштину 24. октобра 1991. године коју су назвали Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини. Ова скупштина је 9. јануара 1992. донијела Декларацију о проглашењу Српске Републике Босне и Херцеговине.<sup>47</sup> Декларацијом о државном и политичком уређењу државе од 12. августа 1992. године промијењен

---

<sup>46</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002., стр. 93.

<sup>47</sup> Кузмановић, Р., *Конституисање и степен државности Републике Српске*, Нови Есеји о уставности и државности, Академија наука Републике Српске, Бања Лука, 2010., стр. 103-110.

је назив Српска Република Босна и Херцеговина у Република Српска. Република Српска добила је Устав 28. фебруара 1992. године који као и Устав Федерације Босне и Херцеговине, има низ амандмана како би се прилагодио Уставу Босне и Херцеговине.<sup>48</sup> Дејтонским мировним споразумом Република Српска добила је статус ентитета Босне и Херцеговине, те је њиме и верификован на сличан начин као и Федерација Босне и Херцеговине.

Према Уставу Републике Српске она је одређена као држава српског народа, али имајући у виду да је то у супротности са Уставом Босне и Херцеговине и конститутивношћу три народа који су равноправни, накнадно су се доносили уставни амандмани како би се извршила потребна усклађивања.<sup>49</sup> Дјеловањем Високог представника у правцу спровођења одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивности народа, одређено је да је она и ентитет Хрвата и Бошњака, те осталих народа и грађана који су равноправни, умјесто раније одреднице према којој је Република Српска ентитет, или како се наводило држава, српског народа.<sup>50</sup>

Република Српска има своју законодавну, извршну и судску власт које су аутономне од државне власти Босне и Херцеговине. Законодавну власт врши Народна скупштина, извршну Влада, а судску власт Врховни суд и други судови Републике Српске.<sup>51</sup> Поред Владе Републике Српске постоји и предсједник Републике Српске који представља овај ентитет. Према Уставу Босне и Херцеговине Република Српска има статус ентитета, те нема статус државе како је наведено у њеном Уставу, односно статус државе по међународном праву, тј. нема међународноправни субјективитет.<sup>52</sup> Иако самостално врши своју уставотворну и законодавну власт, Република Српска у

---

<sup>48</sup> Кузмановић, Р., *Конститутивни акти Републике Српске*, Глас Српске, Бања Лука, 1994., стр. 17-22.

<sup>49</sup> Устав Републике Српске одредио је Републику Српску као независну државу, нигдје не спомињући Босну и Херцеговину, те одредио да је она држава српског народа, док нигдје не спомиње хрватски и бошњачки народ. Оставља могућност повезивања Републике Српске са “другим државама српског народа”.

<sup>50</sup> Члана I. са амандманом LXVI. *Устава Републике Српске*.

<sup>51</sup> На основу амандмана на Устав Републике Српске из 2002. године законодавну власт врше Народна скупштина и Вијеће народа Републике Српске како би се осигурала заштита интереса три конститутивна народа. Вијеће народа врши контролу изгласаних закона и других прописа ради утврђивања јесу ли истим угрожени витални национални интереси конститутивних народа.

<sup>52</sup> Трнка, К., *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006., стр. 262.

вршењу тих својих надлежности мора дати предност Уставу и законима Босне и Херцеговине.

Република Српска као ентитет Босне и Херцеговине може закључивати међународне споразуме уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. И поред тога не може се рећи да Република Српска има међународноправни субјективитет, она има одређен вид ограниченог субјективитета који је изведен из субјективитета државе Босне и Херцеговине.<sup>53</sup> Према Уставу Босне и Херцеговине ентитети имају право да успостављају посебне паралелне односе са сусједним државама, поштујући суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.<sup>54</sup> Ову уставну могућност Република Српска је искористила тако што је успоставила специјалне паралелне везе са СР Југославијом 2001. године, те обновила 2006. године са Републиком Србијом.<sup>55</sup> Ова уставна могућност коју је примијенила Република Српска има своје предности које се огледају прије свега у погледу економског повезивања у циљу свеопштег напретка Босне и Херцеговине, мада се временом изгубио значај овог института, имајући у виду да долази до повезивања свих сусједних држава, али и шире имајући у виду да такво повезивање намећу нове околности у међународној заједници.<sup>56</sup> Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није потврдила Споразум о специјалним и паралелним везама Републике Српске и Републике Србије и још низ међународних уговора које је Република Српска потписала са међународним субјектима, а тичу се економије и самог господарства.

Као што је већ наведено, према Уставу Босне и Херцеговине постоји претпоставка надлежности у корист ентитета. Све оно што није у надлежности државе Босне и Херцеговине, спада у надлежност ентитета. Република Српска, као и Федерација Босне и Херцеговине, имала је широк круг надлежности, које су временом пренесене на

---

<sup>53</sup> Члан III. тачка 2. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>54</sup> Члан III. тачка 2. а. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>55</sup> Предсједник Републике Српске Драган Чавић и Предсједник Републике Србије Борис Тадић, Предсједник Владе Републике Српске Милорад Додик и Предсједник Владе Републике Србије Војислав Коштуница, на дан 26. септембра 2006. године у Бања Луци потписали су Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије.

<sup>56</sup> Мораит, Б., *Подјела надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета*, Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.

Босну и Херцеговину. Амандманима су из Устава Републике Српске искључене надлежности које су, према Уставу Босне и Херцеговине, у искључивој надлежности институција Босне и Херцеговине. У питању су прије свега обавјештајно-сигурносни послови, област одбране и војске, области царина и индиректног опорезивања и низ других послова, што је условило и оснивање нових институција Босне и Херцеговине за обављање преузетих надлежности, док су истовремено укинуте институције Републике Српске које су обављале послове из тих надлежности.

Уставом Босне и Херцеговине није предвиђен поступак за пријенос додатних надлежности са ентитета на државу Босну и Херцеговину. Полазећи од Устава Републике Српске и Устава Босне и Херцеговине у Републици Српској Народна скупштина давала је сагласности за пријенос надлежности на државу Босну и Херцеговину или је давала овлашћења Влади да одлучи о пријеносу надлежности. Такођер, пријенос надлежности вршио се и под притиском међународне заједнице, те је дошло до пријеноса низа надлежности активностима Високог представника и Савјета за имплементацију мира.<sup>57</sup>

Према амандману XXXII на Устав Републике Српске, надлежности Републике Српске су: осигурање интегритета, уставног поретка и територијалне цјеловитости Републике, безбједност, предузимање мјера из своје надлежности за случај ратног и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мјера у случају ванредног стања које прогласе институције Републике Српске, остваривање уставности и законитости, као и остваривање и заштита људских права и слобода, власнички и облигациони односи, правни положај предузећа и других организација, економски односи с иностранством који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине, тржиште и планирање, банкарски и порески систем, основни циљеви и смјерови привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја и других области од значаја за развој ентитета, организација, надлежност и рад државних органа, систем јавних служби, радни односи, запошљавање, здравствена и социјална заштита, борачка и инвалидска заштита, образовање, наука, култура, заштита животне средине, систем јавног информисања,

---

<sup>57</sup> Голијанин, С., *Република Српска*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университу пресс, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 257.

међународна сарадња осим оне која је пренесена на институције Босне и Херцеговине, финансирање остваривања права и дужности Републике, као и други односи од интереса за Републику Српску у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

Узимајући у обзир све наведено, а анализирајући сам Устав Републике Српске, видимо да Република Српска има велику аутономију, али ипак све надлежности, права и обавезе морају се извршавати тако да не буду у супротности са Уставом Босне и Херцеговине, а „посебно да не нарушавају суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине“.<sup>58</sup>

Како Република Српска може наступати на међународном плану уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, с тим у вези треба истаћи да она носи дио међународног субјективитета саме Босне и Херцеговине, те као таква функционише у складу са Уставом Босне и Херцеговине, поштујући територијални интегритет и суверенитет Босне и Херцеговине.

### **3.2.1. Облик уређења Републике Српске**

Постоје различити ставови и мишљења о томе каква је правна природа Републике Српске. Они су прије свега везани за питање је ли она чланица Босне и Херцеговине као федерације, конфедерације или уније. Републику Српску можемо посматрати прије и послје Дејтонског мировног споразума. Нас првенствено интересује облик уређења Републике Српске у свјетлу Дејтонског мировног споразума, мада у цјелини гледано унутрашње уређење Републике Српске није пуно измијењено од доношења Устава Републике Српске из 1992. године до амандмана везаних за Дејтонски мировни споразум, односно потребу да се Устав Републике Српске прилагоди Уставу Босне и Херцеговине.

Република Српска има унитарно уређење са свим особинама које имају овако уређене заједнице. Република Српска је носилац суверености на унутрашњем плану, коју остварује преко републичких органа. То се јасно види из одредби Устава Републике Српске, конкретно члана 3. који наглашава да све функције и надлежности припадају Републици на унутрашњем плану. Република Српска,

---

<sup>58</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002., стр. 338.

преко својих органа, врши све најважније функције, а само дио својих овлашћења може пренијети на друге органе. Територија Републике Српске је јединствена и није подијељена ни на какве мање територијалне јединице. Локални органи су општина и град, али они обављају само послове локалне самоуправе, а не послове државне управе.

Анализирајући Устав Републике Српске може се закључити да су сви важнији послови од интереса за Републику Српску повјерени управо њој и она то не дијели ни са ким. Устав Републике Српске тачно предвиђа који су то органи који обављају права и дужности у име Републике Српске. Организација тих органа је таква да Републику Српску чине да има јединствено унитарно уређење.<sup>59</sup> Највиши законодавни орган је Народна скупштина која је једнодомна. Нема потребе да у Народној скупштини постоје два дома (дом држава и дом народа), управо због тога што је дводомна скупштина карактеристична за сложене државе. Република Српска има јединствену државну организацију, од дна до врха, са релативно јединственом структуром органа (централних и нецентралних). Однос свих органа у Републици Српској је однос хијерархије, изузимајући судске органе који имају потпуну самосталност у оквиру Устава и Закона. Самосталност и независност судства произлази из његове функције и у склопу је са системом подјеле власти који је прокламован Уставом Републике Српске. Односи између централних и нецентралних органа у Републици Српској карактеристични су и по великом степену централизације.

Локални органи могу да врше послове из надлежности Републике само када им то буде повјерено од стране републичких органа. Иначе, локални органи проводе законе и остале прописе према директивама централних органа. Њихова самосталност је веома мала и огледа се првенствено у областима урбанизма, комуналних послова, културе, образовања итд., значи само у пословима од заједничког интереса за грађане на својој територији. У Републици Српској централни органи могу под одређеним условима да преузимају послове за које су иначе надлежни нецентрални органи, што указује

---

<sup>59</sup> Пред сам почетак оружаних сукоба српски представници су се залагали за децентрализацију Босне и Херцеговине и борили се против унитаристичког државног уређења. Чак су се у Босни и Херцеговини почетком оружаних сукоба формирале тзв. Српске аутономне области, као својеврсне регије са аутономијом и видом децентрализације, међутим одустало се од таквог уређења и формирана је унитарно уређена Република Српска.

на широка овлашћења централних органа. Централни органи могу локалном органу давати смјернице у раду, поништавати њихове одлуке из разлога законитости и сврсисходно

#### **4. ЗАКЉУЧАК**

Босна и Херцеговина представља транзициону државу која пролази изузетно сложене промјене које се састоје прије свега у промјени економског и политичког система. Процес транзиције у односу на друге државе на простору Босне и Херцеговине карактерише да је он заустављен оружаном сукобом, а затим се одвијао под упутама и надзором међународне заједнице, тако да се успоставила једна врста протектората на челу са Високим представником. Међународна заједница је на путу да Босни и Херцеговини препусти пуну одговорност за управљање државом, као и њен даљи напредак. Босна и Херцеговина мора ићи у смјеру потпуног осамостаљивања од међународних институција и јачању политичког консензуса кроз усуглашавање ставова оба ентитета. Уколико се не постигне сагласност између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске око најважнијих одлука, Босна и Херцеговина не може имати перспективу ни у регији ни у Европи.

Уставом Босне и Херцеговине уређено је да је она суверена држава са међународноправним субјективитетом и са постојећим међународно признатим границама. Босна и Херцеговина није ни конфедерација ни унија, јер ентитети нису суверене државе, имајући у виду њена овлашћења и овлашћења ентитета. Њено уређење је федерално, са једном посебношћу да унутар те федерације, један од ентитета има федерално уређење, односно Федерација Босне и Херцеговине.

Међународна заједница у Босни и Херцеговини успоставила је Канцеларију Високог представника као најмоћније међународно тијело у држави. Високи представник након добијања Бонских овлашћења постаје носилац политичких дешавања у Босни и Херцеговини. Бонским овлашћењима он је добио могућност да предлаже и усваја легислативу у спорним ситуацијама, када се политичари не могу сложити. Такођер, добио је велике овласти према којим је могао да разрјешава дужности политичаре који су спрјечавали или ометали процес провођења Дејтонског мировног споразума. Високи представник требао је да уведе дискурсе



демократизације и транзиције у држави, али оправдање ових дискурса постигнуто је путем ауторитета и моћи супротно демократским начелима.

Државно уређење Босне и Херцеговине, као и њен међународноправни субјективитет, засновани су на Дејтонском мировном споразуму. Кроз Дејтонски мировни споразум, темељне уставне постулате, међународне конвенције, општа начела међународног права успоставља се нови друштвени поредак грађанског друштва и систем вишестраначке парламентарне демократије. Систем парламентарне демократије производ је савременог демократског друштва, цивилизирано уређених политичких заједница у оквиру којих се развија демократска свијест и остварује заштита људских права и слобода, те осигурава владавина права. У условима развоја интензивне и пулсирајуће западне демократије, као одговора на милитантно окружење и владавину аутократских политичких система који су постојали у Средњој и Источној Еуроци, настао је Устав Босне и Херцеговине као одраз савремених друштвених и политичких стремљења, те идејно политичких схваћања земаља Европске уније о балканској регији и потреби за њено укључивање у европске интеграције. Устав Босне и Херцеговине настао је са циљевима који су усмјерени у смјеру европских вриједности, те промовише општу добробит, привредни развој, заштиту приватног власништва и тржишну економију. Он такођер промовише чланство Босне и Херцеговине у Уједињеним нацијама, те другим међународним организацијама. Босна и Херцеговина треба да гради свој положај у међународној заједници у складу са тим вриједностима и стремљењима, како би временом ступила у европске интеграције у циљу постизања општег просперитета за државу Босну и Херцеговину и њезине грађане.

Дејтонским мировним споразумом конституисана је Босна и Херцеговина са уређењем које се није мијењало до данас. Оно је прије свега резултат посредничке дипломатије САД у односима између зараћених страна, што је имало за главни циљ заустављање оружаног сукоба. Дејтонска Босна и Херцеговина сматра се често превазиђеном у смислу да представља препреку развоју грађанског друштва и путу Босне и Херцеговине према евроатлантским интеграцијама. Може се закључити да је Босна и Херцеговина јединствена држава у свијету са веома сложеним уређењем имајући у виду да се састоји од два ентитета и једног дистрикта, као и подјелом једног ентитета на низ федералних јединица односно кантона, жупанија. Несумњиво да су

Босни и Херцеговини потребне промјене, како би се омогућило њено интегрисање у евроатлантске организације, али на тај начин да не буду повријеђена права конститутивних народа, што би могло да изазове нове конфликте и подјеле.

Битна карактеристика уређења Босне и Херцеговине јесте да је уставноправна материја регулисана међународноправним уговором, односно Дејтонским мировним споразумом. Устав Босне и Херцеговине успоставио је веома сложену институционалну структуру, али то је била цијена да би се у Босни и Херцеговини окончали рат и осигурали мир и стабилност. На основу Дејтонског мировног споразума Република Босна и Херцеговина наставила је континуитет под називом Босна и Херцеговина, као суверена и независна држава, са очуваним међународноправним субјективитетом у односима са другим државама и чланством у међународним организацијама. Из Устава Босне и Херцеговине, као саставног дијела Дејтонског мировног споразума, произлази да Босна и Херцеговина остаје у својим међународноправно признатим државним границама. Често се тврди да Босна и Херцеговина као држава није трајна творевина и да су њене границе подложне промјенама, било од стране неких представника из Босне и Херцеговине, али и од представника из међународне заједнице. Имајући у виду чињеницу да је она у данашњем облику настала као резултат закључења међународног уговора који је имао за циљ првенствено да заустави оружане сукобе, неминовно је да ће се уставно уређење промијенити када за то буду постигнути услови, односно консензус сва три конститутивна народа, а све у циљу напретка саме Босне и Херцеговине.

## Литература

1. Bass, W., The Triage of Dayton, in Foreign Affairs, Vol. 77., New York, 1998.
2. Бегич, К., Улога Уставног суда Босне и Херцеговине, Зборник радова Федералне структуре у Европи и Босни и Херцеговини, Амбасада Њемачке и Вијеће Европе, Сарајево, 2001.
3. Bougarel, X., Helms, E., Duijzings, G., The New Bosnian Mosaic, Ashgate, Newport, 2007.
4. Голијанин, С., Република Српска, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университу прес, Магистрат, Сарајево, 2011.
5. Јовичић, М., Савремени федерализам: упоредноправна студија, Савремена администрација, Београд, 1973., стр. 220.
6. Кузмановић, Р., Нарушавање подјеле надлежности између ентитета у Босни и Херцеговини, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.
7. Кузмановић, Р., Конститутивни акти Републике Српске, Глас Српске, Бања Лука, 1994.
8. Кузмановић, Р., Уставно право, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002.
9. Кузмановић, Р., Конституисање и степен државности Републике Српске, Нови Есеји о уставности и државности, Академија наука Републике Српске, Бања Лука, 2010.
10. Марковић, Г., Функционисање државе и методи тумачења, Анали Правног Факултета Универзитета у Зеници, бр. 9, Зеница, 2012.
11. Марковић, Г., Устав Босне и Херцеговине, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университи прес, Магистрат, Сарајево, 2011.
12. Мијановић, Г., Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.
13. Миљко, З., Уставно уређење Босне и Херцеговине, Хрватска свеучилишна наклада, Загреб, 2006.
14. Мораит, Б., Подјела надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета, Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.

15. Нешковић, Р., Недовршена држава Политички сустав Босне и Херцеговине, Фридрих-Еберт-Стифтунг, Сарајево, 2013.
16. Омеровић, Е., Дејтонски споразум за Босну и Херцеговину, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университи прес, Магистрат, Сарајево, 2011.
17. Пуљић, М., Смајловић, М., Устав Босне и Херцеговине-ка новим функционалним рјешењима, Пројект -Устав Босне и Херцеговине ка новим рјешењима, Фонд за отворено друштво, Сарајево, 2004.
18. Рудолф мл., Д., Врдољак, И., Еуропска Унија и Република Хрватска, Адриас: Зборник радова Завода за знанствени и умјетнички рад Хрватске академије знаности и умјетности у Сплиту, бр. 12., Сплит, 2005.
19. Scopflin, G., Culture and identity in post communist Europe, Developmentis in East European Politics, Duke University Press, Durham, 1993.
20. Трнка, К., Уставно право, Универзитетска књига, Сарајево, 2000.
21. Трнка, К., Уставно право, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006.
22. Холбрук, Р., Завршити рат, Шахинпашић, Сарајево, 1998.