

БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКА ДРЖАВА И ЊЕН УСТАВ

doi: 10.7251/GPF1335081D

***Апстракт:** У овом раду сагледани су босанскохерцеговачка држава и њен устав у свјетлу политичко-правних аспеката међународног мировног споразума и уставних промјена у Босни и Херцеговини. Тежиште је на њеном унутрашњем уставноправном моделу, постепеном и нормалном процесу у даљем конституисању и функционисању државе и друштва. Основни услов за то су очување дејтонских рјешења и претходно утврђени циљеви, садржај и обим њихових евентуалних промјена, обезбјеђење пуног консензуса двају ентитета и трију равноправних конститутивних народа и уважавање Уставом утврђеног поступка уставних промјена.*

Све то подразумејева да се задржи и очува утврђени уставноправни статус, територијални интегритет и равноправност ентитета, што претпоставља пуна сагласност, повјерење и равноправност конститутивних народа, грађана и осталих.

Истовремено, потребно је успостављање и одржавање искреног дијалога, отвореног и заједничког односа и разумијевања о свему ономе што је претходило дејтонским рјешењима у Босни и Херцеговини и што подразумејева и оправдава њихову пуно имплементацију.

***Кључне ријечи:** Међународни мировни споразум, Општи оквирни споразум за мир у БиХ, Устав, држава, ентитет, реформе, конститутивни народ, ентитетски и витални интерес, уставне промјене.*

* Проф. др Миле Дмичић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

1. МЕЂУНАРОДНИ МИРОВНИ СПОРАЗУМИ

Ратни и политички сукоби међународног или локалног карактера завршавају се, по правилу, мировним споразумима или уговорима.¹ То се, углавном, чини посредством међународног фактора, најчешће великих сила – међународних или регионалних организација. Таква врста међународних споразума или уговора спада у ред веома чврстих аката, јер нису подложни брзом, а посебно неовлашћеном, мијењању. На такве врсте уговора, односно споразума, у цјелини се односи стара и општеприхваћена правна максима ‘*pacta sunt servanda*’², према којој се сви морају држати и водити их, а не мијењати.³

Начин, циљеви и садржај међународних споразума или уговора потврђују, у великој мјери, константност њихових политичко-правних рјешења. Балканске земље су након честих локалних или свјетских сукоба – ратова, устанака, револуција – добијале споразуме односно уговоре о миру са далекосежним државноправ-

¹ Вид. *Балкански уговорни односи 1876-1996*, II том, Београд, 1998; Миле Дмичић, Вељко Којовић, „Политичко-правни аспекти међународних мировних споразума и уставне промјене у Босни и Херцеговини“, *АНУРС*, Бања Лука 2007, 157-180 и др.

² „*Pacta sunt servanda* (лат: уговори се морају поштовати) представља једно од најстаријих обичајних правила и једно од основних начела међународног уговорног права чија је функција да обезбиједи досљедно поштовање и извршење међународних уговора у доброј вјери.“ Вид. Борис Кривокапић, „Лексикон Међународног права“, *Радничка штампа и Институт за упоредно право*, Београд, 1998, 329.

³ Навешћемо неке од најзначајнијих међународних уговора и споразума: Бечки конгрес, одржан 1815. године у Бечу; Уговор из Константинопоља, закључен 1832. године, Санстефански уговор, закључен 1878. године, Берлински конгрес, одржан 1878. године, Лондонски споразум, закључен 1913. године, Букурешки споразум, из 1913. године, Версајски уговор, закључен је 1918. године, Тријанонски уговор, закључен 1920. године, Париски мировни уговори, закључени 1947 године, Уговор из Сан Франциска, закључен 1951. године, Споразум о аустројској држави, закључен 1955. године, Париски мировни уговор, закључен 1973. године, Израелско-египатски мировни споразум, закључен 1979. године.

ним посљедицама као што су Берлински уговор, Санстефански уговор, Рапалски уговор, Версајски уговор и други.⁴

Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонски мировни споразум), са једанаест анекса,⁵ спада у ред најзначајнијих међународних споразума. Он је трајна правна и политичка категорија. Уобичајено је у међународном праву да се овакви трајни споразуми или уговори, којима припада и Општи оквирни споразум, као међународни уговор јавноправног карактера, могу дограђивати, али не и укинути. У нашим условима неприхватљиве су његове промјене, а посебно да се доводе у питање његова будућност и односи настали на основу њега.⁶

У међународном праву ревизији мировних уговора или појединих њихових дијелова приступа се само када протекне одређени уговорени период или када се укаже потреба да се они промијене, односно усагласе са измијењеним приликама. У овом случају, услови и поступак нису прописани и евентуална измјена ствар је свих страна – чланица потписница.

Специфичност овог правног споразума је у томе што он садржи и Устав БиХ (Анекс 4). Готово да и нема примјера у међународном праву и међународним уговорима и споразумима да се као дио, односно прилог споразума, странама потписницама обезбиједи устав.

Овим споразумом, као међународним уговором, створена су и права и обавезе субјеката међународног права. Зато он, као међународни уговор, и са правног и политичког становишта, обавезује потписнице да га поштују и досљедно извршавају.

⁴ Вид. Владимир Ђурић, *Устав и међународни уговори*, Београд, 2007, *Балкански уговорни односи 1876-1996*, Београд 1998;

⁵ Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, са једанаест анекса, од којих је Анекс IV-Устав БиХ, усвојен је 21.11.1995 године на Мировној конференцији у граду Дејтону, држава Охајо, САД, а потом потписан у Паризу и ступио је на правну снагу 14.12.1995. године

⁶ Един Шарчевић, *Устав из нужде*, Сарајево 2010, 421. ”Сасвим је сигурно да је правна ваљаност Општег оквирног споразума за мир заједно са Анексом 4 правно проблематична.”

2. ОПШТИ ОКВИРНИ СПОРАЗУМ ЗА МИР У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Општи оквирни споразум, са Уставом, одговорио је на два највећа и најзначајнија захтјева: прво, да се, без одлагања, зауставе ратни сукоби, и друго, да се прихваћеним уставним поретком обе-збједи дугорочнија стабилизација стања у Босни и Херцеговини.⁷

Промјене дејтонских рјешења су чињене, и даље се чине у пракси, јер се стално изналазе услови и разлози да се споразум *de facto* мијења у интересу, у првом реду, бошњачке стране. И лидери хрватског народа инсистирају на промјенама дејтонских рјешења, јер су против двоентитетског уређења, наглашавајући да су тако маргинализовани као конститутивни народ, нарочито у Федерацији БиХ.⁸ Такође, и захтјеви за реформама, који се постављају као услов за прикључење Европској унији, у ствари, значе пренос надлежности са ентитета на заједничке органе и институције БиХ, што на неуставан начин мијења овај споразум на штету ентитета и уставног уређења земље.

Општи оквирни споразум, иако је измијењен одлукама високог представника или његовим притиском на ентитете, што је вршено по три основа: промјене надлежности институција Босне и Херцеговине, промјене у институционалном систему и промјене у уставном систему ентитета, и које су супротне аксиому *раста sun servanda*, и даље је темељ конституције Босне и Херцеговине и

⁷ Постоје бројна, веома различита мишљења о дејтонској Босни и Херцеговини: не постоји заједнички политички идентитет; видљив је етнички, културни, национални и идеолошки антогонизам; да је пропашћу демократске Југославије пропао и пројекат „дејтонске БиХ“; да у оваквим околностима постоји стална дилема хоће ли и до када опстати.

⁸ Вид. Александар Фила, „Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља“. Том IV *Уставно право БиХ, САНУ* - Агенција „Мир“ Нови Сад 2002, 48. „Распадом СФРЈ формалним и фактичким отцјепљењем Социјалистичке Републике Словеније, Хрватске па и Македоније и њиховим конституисањем као самосталних, у основи националних држава, учинио је апсурдним постојање Босне и Херцеговине у ранијем мултиетничком саставу и положају“.

ентитета. Али, када је ријеч о овом споразуму и статуту Републике Српске у оквиру Босне и Херцеговине „...претпоставимо, направимо фикцију да га једног дана неко може укинути и да га више нема. Тада се Република Српска враћа актима више хијерархије - Међународном пакту о грађанским и политичким правима, и тада она има право на самоопредјељење и тада у тој празнини сама ће слободно одредити свој политички, економски, културни и социјални статус... Дејтонски мировни споразум је акт ниже хијерархије који се има поштовати као *lex specialis*, који не сме бити у супротности са *lex generalis*, али кад њега више нема, онда нема друге него се враћати на акте више хијерархије и највише хијерархије, а то су конвенције Уједињених нација. Према томе, да закључимо ...ми се морамо борити правним аргументима и свим правним средствима за очување тог темеља овакве конституције државе.“⁹

Управо због тога постоји обавеза свих страна уговорница, међународне заједнице, да поштују слово овог споразума, као трајног и свеобухватног рјешења сукоба и државног уређења Босне и Херцеговине.¹⁰ То, према Анексу Х Општег оквирног споразума мора чинити и високи представник за Босну и Херцеговину, који има мандат и овлашћења „...да надгледа спровођење мировног рјешења, одржава тијесне контакте са странама уговорницама и координише активности цивилних организација и агенција у Босни и Херцеговини, поштујући при томе њихову аутономију у оквиру њиховог дјелокруга.“¹¹

Република Српска је, путем Народне скупштине као највишег народног представничког, уставоворног и законодавног органа, потврдила своју посвећеност провођењу, поштивању и очу-

⁹ Слободан Перовић, Ријеч на Савјетовању „Октобарски правнички дани”, *Правна ријеч* Часопис за правну теорију и праксу, Бања Лука 30/2011, 25.

¹⁰ Вид. Ноам Чомски, *Контролисана демократија*, ЦИД Подгорица 1999, 432. Процеси транзиције, демократизације и тражења одговарајућег уставноправног модела БиХ могуће је посматрати у контексту оцјене стања у свијету на почетку овог вијека кога овај аутор карактерише да се „...преферисање сасвим природно арена силе као и мјере економског рата и притисака...“.

¹¹ Рајко Кузмановић, „Вријеме старатељства и туторства, прошлост“, *Аргументи*, Бања Лука 2009, 13.

вању дејтонских рјешења чиме је потврђена и њена проевропска оријентација и приврженост испуњавању услова на путу Босне и Херцеговине ка чланству у Европској унији.

3. ОБАВЕЗНОСТ КОНСЕНЗУСА О ДРЖАВНОМ И ДРУШТВЕНОМ УРЕЂЕЊУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Садашњи уставноправни систем земље зајемчен је њеним Уставом.¹² Њена специфичност као сложене државне заједнице је у томе што се, осим од два ентитета, она састоји и од Брчко Дистрикта, чији је статус посебан, због чега се често истиче да је ријеч о „трећем ентитету БиХ“. Један од њених ентитета, Федерација БиХ, такође, има сложен облик уставног уређења, јер се састоји од десет кантона. Она је уређена по Вашингтонском споразуму донесеном прије Дејтонског мировног споразума. Надаље, нерационалност организације власти огледа се у асиметричности и постојању великог броја извршних и управних органа, посебно у Федерацији БиХ. При томе, некритички се приступа Вашингтонском споразуму, којим су заустављени сукоби између бошњачког и хрватског народа, али и створен својеврсни облик коалиција против српског народа. Оваква ситуација у цјелини, као и одлучујућа улога „међународне заједнице” у Босни и Херцеговини, одражавају се, између осталог, и на правни поредак ове сложене државне заједнице за коју неки аутори сматрају да је она као „...симболична творевина, циљ међународне заједнице, али не и као држава властитих народа нити држава коју су они створили...“.

Државно уређење Босне и Херцеговине могуће је посматрати са аспекта организације и функционисања њених институција и односа државе са ентитетима који је чине, с циљем одређивања његове правне природе, специфичности у односу на друге моделе сложеног федералног или конфедералног уређења и еволуције коју

¹² Види шире: Анекс IV - Устав Босне и Херцеговине; Касим Трнка, Неђо Миличевић, Миодраг Н. Симовић, Миле Дмичић, *Коментар Устава Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске*, Центар за промоцију цивилног друштва, Сарајево 2004.

је доживјела у последијејтонском периоду.¹³ При томе, тежиште је на Уставу Босне и Херцеговине (Анекс 4). Он садржи одредбе којима се регулише организација сложене заједнице, као и подјела надлежности између државе и ентитета. Истовремено се у погледу уставно-правних обиљежја и типа државног и друштвеног уређења Босне и Херцеговине, намећу слjedeћа питања:

– утврђивање услова и начина доношења и садржај мировног споразума и Устава Босне и Херцеговине идентификовање правне природе државне заједнице успостављене потписивањем мировног споразума,

– одређивање карактеристика Босне и Херцеговине као сложене државне заједнице у свјетлу примјене општих принципа и теорије о сложеним облицима државног уређења (федерализма, конфедерализма) и компаративних студија о модерним сложеним државама у свијету,

– упоређивање основних елемената федерализма и конфедерализма у Уставу Босне и Херцеговине и Уставу Федерације Босне и Херцеговине,

– утврђивање обиљежја Брчко дистрикт Босне и Херцеговине, који према начину настанка, правној природи и мјесту у систему организације државне власти у Босни и Херцеговини, по много чему, има вишезначан карактер – дистрикт, јединица локалне самоуправе или федерална јединица,

– позитивно-правна анализа организације, надлежности и међусобних односа институција Босне и Херцеговине и ентитета након њихових неформалних реформи, односно преноса надлежности са ентитета на ниво државе, чиме се врши еволуција Босне и Херцеговине у сложену, федералну државу *sui generis*.

Незаобилазне су, при томе, и слjedeће чињенице:

– у току «ратних сукоба у региону» и у Босни и Херцеговини

¹³ Вид. Жарко Папић, *Босна и Балкан - могућности и услови опоравка*, Сарајево 2002, 141. Аутор је, говорећи о три битна проблема Босне и Херцеговине, поред осталог истакао да је Дејтонски мировни споразум зауставио рат и отворио мировни процес у Босни и Херцеговини, али да Устав БиХ, који је дио овог споразума, изражава логику тог мировног споразума а не логику „нормалног“ устава и који не гарантује развој модерног, цивилног друштва.

формиране су три ограничено суверене (међународно непризнате) националне државе, које су настале фактичким путем, као резултат одређене политике и оружаних сукоба,

– нови уставни систем Босне и Херцеговине проистекао је из међународног уговора, односно споразума, у чијем настанку и успостављању грађани Босне и Херцеговине су имали занемарљиву улогу,

– Устав је регулисао да је Босна и Херцеговина држава са сложеним обликом државног уређења и владавине, у којима су изражени елементи федерализма и конфедерализма, а уставноправна рјешења садрже доста недоречености, правних празнина и института који су непознати у теорији и пракси сложених држава и у упоредном уставном праву и политичким системима.¹⁴

Босна и Херцеговина је суверена држава само нормативно, али не и стварно, због улоге институција међународне заједнице, мада то не проистиче из њеног устава.

Уз све њене специфичности, она је, у основи, сложена држава, с тенденцијом доградње њеног уставноправног система и истовремено појаве, односно наглашене тежње за елементима унитаризма и централизације.

За евентуалну уставну реформу у БиХ, дејтонска рјешења морају за то бити основа. Зато, и било каква промјена Устава БиХ (Анекс 4) не може анулирати осталих десет анекса Дејтонског мировног споразума, јер није ни предвиђена могућност њихових промјена.

4. ТРАНЗИЦИЈСКИ КАРАКТЕР УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Устав Босне и Херцеговине је „...ушао у правни живот заједно с једним међународним споразумом, и то као његов дио... Он се, након ступања на правну снагу, примјењује као акт домаћег права,

¹⁴ Вид. Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, ЛП Службени гласник, Београд, и University press, Сарајево, 2012, “Босна и Херцеговина петнаест година након Дејтона“, *Зборник радова, ФПН*, Сарајево 2010. и др.

којег мијења Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине као уставотворна власт, а не потписнице Дејтонског мировног споразума.¹⁵ Међутим, и са формалног и са материјалног аспекта, Устав Босне и Херцеговине је непознат у досадашњој уставноправној теорији и пракси. Посебност у формалном смислу се огледа у начину настанка овог устава. Он није настао као резултат одређене политичке воље и учешћа грађана Босне и Херцеговине и са примјеном процедура које би му дале демократски легитимитет (народи и грађани нису имали никакву улогу у доношењу устава, устав није ратификован у парламенту, неизабрани међународни представник може да игнорише представнике народа). Устав је производ воље међународне заједнице и резултат компромиса представника сва три народа.¹⁶ У материјалном смислу, између осталог, посебност се огледа у томе да је Уставом БиХ одређено да се „...држава састоји од два ентитета, са разграниченим надлежностима између ентитета и институција Босне и Херцеговине“.¹⁷

Устав Босне и Херцеговине је устав транзиције, урађен по мјери и моделу новог свјетског поретка. Поред осталих, о даљој правној судбини Устава постоји и мишљење да он не врши своје основне функције и не обезбјеђује економску, културну и конвенционалну интеграцију, политичко јединство заједнице, функцију уређења, стабилизације, интегративног учинка, рационализације и заштите.¹⁸ Зато, свако приступање промјени овог Устава мора бити „...подухват којим се они који владају, као и сами грађани, препоручују сопственом оданошћу суштинским вриједностима у датом друштву, својом зрелошћу, знањем, умијећем и разумијевањем.“¹⁹

¹⁵ Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд-Сарајево 2012, 71.

¹⁶ Снежана Савић, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Правна природа преамбуле, Бања Лука, 2000, 55; Р. Кузмановић, *Уставно право*, Правни факултет, Бања Лука 2002, 305-306.

¹⁷ Р. Кузмановић: *Уставно право*, Бања Лука 2002, 306-307.

¹⁸ Е. Шарчевић, „Дејтонски устав: Карактеристике и карактеристични проблеми“, фондација „*Конрад Аденауер*“, Сарајево 2009, 61.

¹⁹ D. Johnstone, *Nato and the New World Order*, London 2000, 14.

Устав Босне и Херцеговине је „у ствари мултилатерални међународни уговор”.²⁰ И за нашу стварност, реалан и добар устав је „када он одговара стварном стању, реалним односима сила које у земљи постоје. Дакле, само овакви уставни могу бити, истински, оствариви – они живе у пракси.”²¹

Европске интеграције захтијеваће и одређену доградњу уставноправног уређења Босне и Херцеговине. То подразумијева да се Босна и Херцеговина стабилизује и учврсти свој уставни поредак на дејтонским рјешењима, што значи да ће ова држава остати сложена и да су њени ентитети државотворне јединице без којих она не би могла ни опстати нити функционисати као државна заједница.

5. РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ, ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И ЕВЕНТУАЛНЕ УСТАВНЕ ПРОМЈЕНЕ

На сложеност уставних промјена утиче чињеница да у Босни и Херцеговини постоје два ентитета и три конститутивна народа, грађани и „остали“ и да они изражавају различите и посебне интересе. Најрадикалнији су бошњачки захтјеви, који су централистички и унитаристички, понекад прикривени изјашњавањем за грађански модел уставноправног уређења, јер бошњачки народ чини већину у односу на друга два народа појединачно. Политичка пракса, међутим, потврђује да се не ради о демократизацији него о стварању услова за мајоризацију, дискриминацију и нетолеранцију.

Све то не доприноси очувању и нормалној, ефикасној и самоодрживој организацији и функционисању Босне и Херцеговине. У пракси, она је држава која се састоји од „...два дијела“ (В.И. Клинтон, 1995), у којој постоји међусобно неповјерење и национални и религијски антагонизам. Добија се утисак да њена три конститутивна народа не желе заједнички живот, а „разједињена кућа

²⁰ Милијан Поповић, *Правна природа Републике Српске*, Научни скуп: Изградња и функционисање правног система Републике Српске, Бања Лука 1977, 54.

²¹ Р. Кузмановић: *Уставно право*, Бања Лука 2002, 65.

не моће да опстане“ (А. Линколн, 1858). Стога се њен Устав мора чувати за дужи период, све док се не стабилизује стање у земљи и не смире екстремне политичке, националне и религијске страсти. Како је Босна и Херцеговина земља компромиса, уставна реформа је немогућа без договора свих страна о свим питањима па и онима о уставној реформи. Без таквих договора промјене би могле бити извор нових неспоразума, подјела и тензија, а што није жеља народâ Босне и Херцеговине. Оцјене о обиму, дometу и дубини уставних промјена код народа и њихових политичких представника су веома различите и крајње противурјечне. Уставне реформе, са правног становишта, немају никакве сметње, али покретање иницијативе за промјену Устава коначно мора почети од за то легитимних субјеката и у Уставом утврђеном поступку. Уставна и политичка теорија и пракса потврђују да се мора знати када треба покренути промјене, а то је увијек онда када се иде ка бољим, примјенљивијим и од свих субјеката прихваћеним рјешењима. Углавном, досадашње иницијативе за уставне промјене су и биле непотпуне, па и недобронамјерне, а често и утопистичке, јер предвиђају неоствариву државу и тиме руше саме темеље дејтонских рјешења. И даље се у први план ставља укидање ентитета, односно Републике Српске, унитаризација државе, централизација власти и стварање једног државотворног народа. На дјелу је истицање политичких и религијских циљева, а у државотворном моделу тражење само традиционалног и преживјелог духовног модела већ осуђеног на овим просторима.²²

Такође, ни улазак у евроатлантске интеграције²³ не може и не смије бити повод да се врше уставне промјене и траже рјешења су-

²² Историјски и правно гледано, Босна и Херцеговина као раније федералне јединице је авнојевска и завнобиховска тековина у Другом свјетском рату, створена у доба најстрашнијег геноцида у историји ових простора, вођеног државном политиком Независне државе Хрватске, чији је циљ била ликвидација Срба, Јевреја и Рома.

²³ На основу Вашингтонског споразума истовремено је почетком 1994. године донесен Устав Федерације Босне и Херцеговине и тиме утемељена Федерација Босне и Херцеговине и пројектована конфедерација Федерације БиХ и Републике Хрватске.

протна дејтонској конструкцији. Тиме би се нарушио унутрашњи баланс, колективна права и равноправност конститутивних народа. Уставна реформа, уз реформе које се проводе и које ће се проводити, треба да, прије свега, обезбиједи значајно побољшање услова живота становништва, напредак у свим областима живота и испуњавање услова за придруживање богатим и демократским државама и народима.

Постоји и мишљење о томе да преговори са Европском унијом траже институције на државном нивоу са неопходним способностима и стручношћу да рјешавају широк спектар питања. При томе мора се имати у виду да се уставним промјенама врши и успоставља “нова и актуелна кодификација и конституционализација власти и друштва. Држава и друштво се не граде честим мијењањем устава, већ његовом примјеном и активним радом институција”.²⁴ Разумљиво је да је у постконфликтној ситуацији постојало, и још постоји, недовољно повјерења, искрености и спремности на културни дијалог, толеранцију и помирење између етничких група и њихових вођа. То је значајно због “опробане поуке из прошлости”, јер “сва прошлост, без сумње, није на нашој страни, па треба присвојити заиста само онај део који нам с правом припада.”²⁵ Међутим, присутни су захтјеви и снаге у смислу да се омогући да власт дјелује само по принципу већине, занемарујући могућност дискриминације, нетолеранције и мајоризације већине над мањином. Стога се и убудуће, морају заштити интереси двају ентитета и трију конститутивних народа, с једне стране, и обезбиједити одговорна, дјелотворна и ефикасна власт на свим нивоима, с друге стране.²⁶ При томе, одрживост, функционалност и дјелотворност сложене организације државе и друштва, у првом реду, захтијевају да се обезбиједе два услова:

1) усаглашена политика на свим нивоима и у свим областима и искрена и пуна политичка воља да се то проводи, и

²⁴ Р. Кузмановић, *Есеји о уставности и државности*, Бања Лука 2004, 381.

²⁵ М. Екмечић, Предговор у књизи: *Српски писци и научници о Босни и Херцеговини*, приредио Здравко Антонић, “Службени лист СРЈ”, Београд 1995, 9.

²⁶ Р. Кузмановић, “Савремене уставне промјене као начин кодификације и конституционализације власти и друштва”, у књизи *Устав lex superior*, Београд, 2004, 270.

2) преузимање одговорности од стране домаћих органа за судбину и развој Босне и Херцеговине од високог представника или његову убрзану трансформацију, односно замјену за представника-партнера за помоћ од стране Европске уније.

Неаргументоване су и интерпретације о томе да се мора успоставити централизован институционални систем и унитарно државно уређење у Босни и Херцеговини, нити је, пак, тачно да се тзв. европским пословима, односно административним активностима везаним за процес европских интеграција, могу искључиво бавити заједничке институције Босне и Херцеговине. Напротив, ови послови треба да буду распоређени и на ниже нивое власти, примарно на ентитетски ниво.

Устав Босне и Херцеговине може се мијењати искључиво у Парламентарној скупштини БиХ и мора проћи уставну и демократску процедуру²⁷ и провјеру, јер је одавно речено да “нема устава ако га не прихвати народ”. И јавна расправа о његовим промјенама, “могла би послужити уклањању слабости у Уставу које је пракса показала, а Устав би добио на легитимитету”.²⁸ У свијету, у посљедња два вијека, преовлађују народни уставни, којима је “...основна одлика то што потичу од народа, што их народ доноси и тако се коначно јавља као уставотворац, утемељитељ свих најважнијих правних правила од којих полази и на којима се заснива цјелокупан правни поредак у држави, под којима сам и живи, ови уставни имају очекивани демократски предзнак и у односу на своју садржину.”²⁹ У њеном постдејтонском развоју, након “трагичних сукоба у региону”, Босна и Херцеговина не посједује консензус владајућих

²⁷ Члан X тачка 1. Устава Босне и Херцеговине предвиђа поступак његових промјена, тако да “...устав може бити мијењан и допуњаван одлуком Парламентарне скупштине, која укључује двотрећинску већину присутних и који су гласали у Представничком дому.” У процесу промјене Устава није предвиђена надлежност Вијећа народа, али се, при томе, мора имати у виду то да је чланом IV, тачка 3, подтачка ц) (Процедуре), у погледу законодавног поступка, предвиђено да ће сваки законски акт захтијевати пристанак оба дома.

²⁸ М. Јовичић, *Референдум у свету и код нас*, Страни правни живот 39 (1963) Београд, 5.

²⁹ Оливера Вучић, *Промјена и трајање устава*, Досије, Београд 2005, 55.

политичких странака за промјене Устава.

У Закључцима Савјета Еврпе детаљније је разрађена “стратегији у шест тачака”, која је дата у форми Заједничког извјештаја високог представника Европске уније за спољну и безбједносну политику и комесара за проширење од 10. новембра 2008. године.³⁰ У овом извјештају истиче се потреба да се у Босни и Херцеговини покаже више политичке одговорности и већа посвећеност реформским процесима.

И искључивање грађана и “осталих”, који не припадају једном од конститутивних народа у кандидовању и бирању за члана Предсједништва и за чланове Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине представља, према Европском суду за људска права, расну дискриминацију која крши Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода.³¹

У контексту евентуалних уставних промјена, потребно је указати и на то да је Уставни суд Босне и Херцеговине (Одлука број У 5/04) одбио тумачење Европске конвенције у смислу њене надређености осталом дијелу Устава БиХ. “Посљедица оваквог тумачења положаја Европске конвенције унутар правног система Босне и Херцеговине значи да се евентуални антагонизми или антиномије унутар самог Устава БиХ не могу отклонити нити путем законодавца нити путем Уставног суда БиХ, већ искључиво путем уставотворца, тј. измјенама и допунама самог Устава БиХ.”³²

³⁰ Summary note on the joint report by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, and Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, on “EU’s policy in Bosnia and Herzegovina: the way ahead”, S367/08, Brussels, 10 November 2008.

³¹ Вид. Stefan Hammer, „Ко је господар Дејтонског устава“? Импликације пресуде Европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци у процесу уставне реформе, у Зборнику Босна и Херцеговина петнаест година послје Дејтона, уредили: Дино Абазовић и S. Hammer, *ФПН*, Сарајево 2010, 109.

³² М. Симовић, „Могућност промјене Устава БиХ у контексту примјене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, *Зборник радова: БиХ петнаест година након Дејтона*, Сарајево 2010, 89–90.

6. ОСВРТ НА ИНИЦИЈАТИВЕ ЗА ПРОМЈЕНУ УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

У посљедњих неколико година било је више иницијатива за уставне промјене, а најзначајније су:

„Априлски пакет амандмана на Устав Босне и Херцеговине“. У Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, током априла 2006. године, дошло је до конфронтације унутар владајућих странака о предложеним промјенама Устава тзв. “априлском пакету амандмана на Устав БиХ”. Исход расправе и гласања је био такав да предложени амандмани нису могли добити двотрећинску већину. Политичке странке које су одбиле да гласају за “априлски пакет” браниле су своје становиште критиком да промјене Устава БиХ не укидају ентитетско гласање, које се, по њиховом мишљењу, у процесу одлучивања најчешће употребљава за блокаду у одлучивању приликом доношења најважнијих закона у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

„Бутмирски разговори“. Неколико година касније, током “бутмирских разговора” о промјени Устава Босне и Херцеговине, од октобра до децембра 2009. године, до краја су се испољиле политичке позиције владајућих странака, као и разлике међу њима.

Поводом “априлског пакета” и “бутмирске иницијативе” изнесене су оцјене о томе да су искуства “огољела отпорност домаћег политичког естаблишмента на компромис, али још више заблуде на којима је почивао тзв. приступ међународне заједнице у Босни и Херцеговини“. Истовремено, наглашавајући то да је “БиХ прикована за дно евроатлантских процеса, на некој врсти нулте ситуације која зачас може клизнути у минус – нестабилност регионалних димензија”, указује се могућност да таква ситуација може потрајати јако дуго и захтијевати неодређено продужење присуства међународних представника.

„Иницијатива њемачке канцеларике.“ Влада Њемачке (посебно њена канцеларка Ангела Меркел) покренула је иницијативу да се путем разговора са лидерима водећих парламентарних

странака покушају наћи рјешења за суштинска питања у Босни и Херцеговини (формирање функционалне власти, вођење основних реформских процеса, посебно на путу према европским интеграцијама).³³ Након 1. јануара 2011. године услиједио је други круг консултација у Берлину, након којих се јасно показало да Њемачка не намјерава утицати на формирање власти, јер жели да се поступавним измјенама у земљи уставни и правни систем дугорочно учини функционалним и самоодрживим; да ништа не предузима без консултација са својим кључним партнерима, да ће намјера постати иницијатива тек када се сви политички лидери сложе око политичког плана за промјене у БиХ, и да не намјерава посебно протежирати било коју политичку опцију.

Досадашње иницијативе за евентуалне уставне промјене показале су да политичке странке са парламентарном већином у основи, имају два приступа уставним промјенама: први приступ заговара поступне промјене у више фаза, тако да се у првој фази усвоје амандмани на темељу којих би биле проширене функције и оснажена ефикасност и рационалност институција, дакле, повећан њихов капацитет у одлучивању о реформама од којих зависи интеграција Босне и Херцеговине у Европску унију, а други приступ заговара доношење новог Устава, који би имао рјешења према европским стандардима. Ради се, у основи, о различитости становишта о уставним промјенама тако да:

– нема ни одговорности ни интереса за усаглашен модел јачања капацитета заједничких институција Босне и Херцеговине;

– тражи се више федералних јединица у уређењу Босне и Херцеговине, на националној основи, са циљем успостављања равноправности трију конститутивних народа;

– истичу се идеје по којима је рјешење у доношењу новог устава са европским стандардима, за што нема могућности за постизање консензуса унутар владајућих парламентарних странака;

³³ Одлучено је да се лидери политичких странака који су добили највише гласова на изборима позову на разговоре у Берлин како би им се саопштила намјера која ће вјероватно постати иницијатива тек када се испитају њихови ставови о суштинским питањима и свима дало до знања да иза овог напора стоји њемачка канцеларка.

– заговара се еволутивна доградња Устава Босне и Херцеговине, уз подржавање поступности извођења уставне реформе у више фаза;

– истичу се захтјеви за новим рјешењима унутрашњег територијалног и политичког уређења Босне и Херцеговине.

Стога је евентуалне уставне промјене могуће очекивати када странке постигну консензус о промјени Устава Босне и Херцеговине са или без ангажовања, утицаја или помоћи међународне заједнице у процесу припремања и извођења уставних промјена.³⁴ То питање јесте и мора бити у надлежности и одговорности парламентарних странака и институција у Босни и Херцеговини и ентитетима. Такође, неопходно је, уз услов претходно утврђених циљева, садржаја и обима евентуалних промјена дејтонских уставних рјешења, обезбиједити пуни консензус два њена ентитета и три равноправна конститутивна народа. Јер, Устав је “или супериоран и највиши суверени закон, који се обичним средствима не може мијењати, или је пак на нивоу обичних законодавних аката и као остали акти може бити промијењен када се легислатури допадне да га промијени...”³⁵ То подразумијева задржавање и очување уставноправног статуса, територијалног интегритета и равноправности оба ентитета, те сагласност и пуно повјерење равноправних, аутохтоних и конститутивних народа и осталих, као и успостављање искреног дијалога, заједничког односа и разумијевања о свему ономе што је претходило дејтонским рјешењима у Босни и Херцеговини.

Босна и Херцеговина ће извршити прилагођавање свог устава ради стварања правног основа за приступање Европској унији³⁶, када буде потребно да се у Устав угради одредба која ће уредити однос између ентитетског нивоа власти и заједничких институција Босне и Херцеговине у обављању европских послова, а да се при

³⁴ Вид. Амандман на Устав Босне и Херцеговине (“Службени гласник Босне и Херцеговине” број 25, Сарајево 2009.

³⁵ Наведено према: R. J. Tresolini, *American Constitutional Law*, New York, 1959, 70–71. Вид. Гаши Мијановић, „Судска контрола уставности у САД“, у *Зборнику радова Два века савремене уставности, САНУ*, Београд 1990, 178–179.

³⁶ Босна и Херцеговина је 16. јуна 2008. године у Луксембургу потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом.

томе испоштује начело супсидијарности и омогући ентитетима да заштите своје интересе. И Уговор о оснивању Европске заједнице, дефинишући састав Савјета Европске уније, предвиђа да државе чланице које су сложене структуре може представљати ресорни министар из неке од федералних јединица који за то буде овлашћен.³⁷ Зато је вриједно рјешење које је успостављено у неким од чланица Европске уније као што су Њемачка и Аустрија.³⁸ Наиме, “пракса је да уколико је у питању доношење акта који *se ratione materiae* односи на надлежност чланица федерације или аутономних области, ову државу чланицу ће представљати ресорни министар једне од федералних јединица. Приликом доношења одлука које се тичу питања из надлежности нивоа власти који је нижи од федералног, мора се узети у обзир и мишљење чланице федерације.”³⁹

Дакле, не постоји јединствена формула за то како је потребно уредити питања стварања правног (уставног) основа за чланство у Европској унији. Уставне промјене које једна држава спроводи да би припремила свој правни систем за ступање у чланство у Европској унији, према компаративном искуству, требало би:

– прво, увести одредбу којом се обезбјеђује уставноправни основ за чланство у Европској унији, као и питање преноса одређеног дијела државног суверенитета на институције Европске уније и

– друго, уредити однос између комунитарног и националног права, тј. правни статус извора примарног и секундарног права Европске уније у унутрашњем правном поретку.

Поједини аутори указују на то да би уставне промјене требало да уреде и функционисање институција државе чланице у односу на европски институционални оквир и прецизирање ус-

³⁷ Члан 203. Уговора о оснивању Европске заједнице утврђује: “Савјет је састављен од представника сваке државе чланице на министарском нивоу, који је овлашћен да обавезе владу те државе чланице.”

³⁸ Вид. Милан Благојевић, „Европске интеграције и Република Српска“, у: *Значења*, број 62, Добој 2008, 53–55.

³⁹ Mathias Herdegen, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2003, 76.

тавносудског дјелокруга у условима чланства.⁴⁰ Међутим, уставне промјене не утичу на државно уређење и облик владавине, њима се ни од једне земље не захтијева унитаризација, нити централизација. Напротив, пожељно је да се држава придржава принципа децентрализације.

У политичким, институционалним и експертским разговорима и одлучивању о евентуалним промјенама Устава Босне и Херцеговине за Републику Српску обавезујући су слjedeћи принципи:

Прво, неспорни су назив, постојање, територија и пуни капацитет уставних надлежности ентитета као правне, политичке и економске категорије засноване на дејтонским мировним рјешењима.

Друго, задржавају се уставни принципи о ентитетском гласању у Представничком дому Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и уставни принципи заштите утврђеног виталног интереса ентитета као и виталног националног интереса сва три конститутивна народа у Босни и Херцеговини.

Треће, неопходно је обезбиједити заступљеност ентитета и равноправност сва три конститутивна народа у заједничким институцијама Босне и Херцеговине.

Четврто, пренос надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине може да се врши само на основу споразума ентитета, и на основу уставом утврђеног поступка, па је, у том циљу, потребно прописати уставну процедуру преноса и поврата надлежности.

Пето, у остваривању међународних активности и преговора у процесу испуњавања услова европских и евроатлантских интеграција, потребно је обезбиједити консензус ентитета о питањима значајним за чланство у Европској унији.

И постдејстонска пракса потврђује да ова држава не може бити унитарна нити централизована, нити може опстати са доминацијом било којег народа. Она може бити само сложена и децентрализована држава, јер такав облик државног уређења никада и нигдје није означаван као слабост и нестабилност, с обзиром на то да је данас преко стотину држава у свијету мање или више сложених.

⁴⁰ Синиша Родин, “Придруживање Хрватске Европској унији: преобразба правног састава“, Загреб 2003, 229.

У циљу успјешног спровођења неопходних реформи потребно је успоставити бољу и квалитетнију међуентитетску сарадњу, повећање ефикасности и функционалности свих институција Босне и Херцеговине, у сврху остваривања њених обавеза и задатака на европском путу, стварања демократске државе, владавине права, заштите људских права и слобода, обавезности поштовања и међународних и европских стандарда. То подразумијева очување уставног статуса, територијалног интегритета, сагласност и пуно повјерење конститутивних народа и осталих о заједничкој истини која је претходила дејтонским рјешењима у Босни и Херцеговини. Треба истаћи да се у Босни ми Херцеговини „не може ни случајно уставним промјенама постојећег уређења оживјети идеја унитарне Босне и Херцеговине са доминацијом једне (били које) нације“.⁴¹

И коначно, мора престати функција високог представника, која је према Анексу Х, настала сагласношћу пет уговорних страна, које су му одредиле и ограничиле мандат и овлашћења на то да „надгледа, одржава контакте, подстиче сарадњу, координише активности, поштује аутономију, даје опште смјернице“. Не постоји ниједна формулација која даје било какво овлашћење за вршење уставних промјена, доношење закона и других прописа и одлука нити за смјене легално изабраних функционера. „Ово је сасвим разумљиво, јер би било какво друго овлашћење, а поготово поступање, било у директној супротности са чланом 1.2. Анекса 4. - Устава Босне и Херцеговине који одређује да Босна и Херцеговина дјелује по закону и у складу са слободним и демократским изборима. Дакле, међународни уговор не познаје никакву другу институцију власти изнад власти која је изабрана на слободним и демократским изборима, нити даје икакву могућност поступања осим по уставу и закону. Високи представник није овлашћен да супституише легитимно установљене и изабране органе у Босни и Херцеговини - парламенте, владе, судове, нити да поступа мимо Устава и закона.“⁴² Зато је, поступајући по захтјеву из Резолуције

⁴¹ Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука 2010, 85.

⁴² Милорад Додик, „Вријеме да Босна и Херцеговина изађе из заробљеништва ОХР-а“, *Аргументи*, Бања Лука 2009, 20-21.

Савјета Европе, Венецијанска комисија још у марту 2005. године, констатовала да „ако је постојала у ранијем периоду, након закључења Мировног споразума, потреба да високи представник врши широка овлашћења, сада је такав аранжман фундаментално некомпатибилан са демократским карактером државе и суверенитетом Босне и Херцеговине. Што дуже постоји, то постаје проблематичнији.“

7. ЕЛЕМЕНТИ МОГУЋЕГ УРЕЂЕЊА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ КАО ФЕДЕРАЦИЈЕ SUI GENERIS

Облик државног уређења зависи од низа фактора, а посебно од политичке воље водећих партија или народа. Најчешћи облик сложеног државног уређења је федерација (савезна држава, савез држава, или модел њемачког федерализма са савезном државношћу).⁴³ Од врсте федерације зависи које ће главне полуге власти бити утврђене уставом, као и то да ли ће функције – овлашћења бити потпуна или редуцирана. Ако се ради о чврстом, класичном типу федерације, тада су у уставу надлежности држава-чланица односно федералних јединица еnumerативно наведене. А ако је лавијни тип федерације, надлежности федерације нису еnumerативно наведене.⁴⁴ То се посебно односи на сувереност. Ради се о томе да ли треба да буде суверена сложена држава или државе чланице, или пак народи. Ови односи се могу уређивати уставом сложене државе.⁴⁵

Као сложени облик државног уређења федерација се појавила као врло погодан и виталан облик државног уређења,⁴⁶ погодна

⁴³ Вид. М. Јовичић: *Савремени федерализам*, Савремена администрација, Београд 1973; Војислав Становчић: *Федерализам/конфедерализам*, НИО Универзитетска ријеч, Титоград 1986 и др.

⁴⁴ В. Становчић, *Федерализам/конфедерализам*, Београд 1986, 38.

⁴⁵ Вид. М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд 1984. и др.

⁴⁶ Федерализам је једна деликатна равнотежа, облик у сталним промјенама или под притисцима да се мијења, облик који подразумева компромис, дијалог, и тражење колико год је то више могуће рјешења око којих ће се постићи консензус како би овај облик пружио што боље оквире за заједнички живот.

форма која повезује и различитост и сличности уз висок степен јединства. Исто тако, федерација се појављује и као новонастала држава која се издиже изнад добровољно удружених државних колективитета, – чланица, које имају скоро све елементе државе, које творе федерацију – може бити најмање двије, или више.⁴⁷ „Иако имају своје уставе, своје уставоправне и законодавне, извршно-управне и судске органе, свој круг функција у надлежности њихових органа, иако располажу правом на (допунско) регулисање, нису и не могу бити *stricto sensu*. Разлог је једноставан: оне су само саставни дијелови федерације, подређени овој јединој правој држави. За разлику од федерације, која је субјект међународног права, оне су субјект само интерног, националног права”.⁴⁸ Надаље, „федерација представља најпогоднији облик државе чије се друштво одликује економском, културном, националном и другом сложеношћу и различитошћу.”⁴⁹ Федерализам, у ствари, почива на „вољи за очувањем аутономије и различитости федералних јединица”, што је у духу европског гесла „јединство у разноликости”.

Истовремено, о правној природи државног уређења Босне и Херцеговине, неопходно је постићи сагласност у смислу утврђивања коначног модела државе Босне и Херцеговине. Излаз је могућ у одређењу као "федерације *sui generis*." Неодговоран однос политичких субјеката према тражењу одговарајућег модела уставноправног уређења Босне и Херцеговине омогућио је појаву различитих приједлога који нису ни правно утемељени ни стручно образложени. При томе се занемарује да је свуда у свијету промјена устава процес и да није ограничен временом. Тако се, као протутежа сталним захтјевима да се држава централизује и унитаризује, јавио и приједлог за федерализацију Босне и Херцеговине којем

⁴⁷ Постоји 37 федералних држава, 97 са сложеним државним уређењем. Опредјелујући се за дејтонска рјешења, али и за функционалност БиХ, Република Српска је већ пренијела 68 надлежности на ниво државне заједнице.

⁴⁸ М. Јовичић, *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд 1992, 68.

⁴⁹ С. Перовић, „Остваривање људских права у Републици Српској према мађународним стандардима”, Научни скуп „Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума, АНУРС”, Бања Лука 2005, 149.

се у научним и стручним круговима није поклонила одговарајућа пажња, иако могућности на којима би требало Уставом уредити Босну и Херцеговину потврђују вриједности датог приједлога:

- сложена државна заједница састављена од федералних јединица, која може да функционише искључиво на основама дејтонских рјешења, а да једна федерална јединица буде Република Српска;

- федерализацију државе могуће је уредити на основу новог устава, договореног и усвојеног у домаћим институцијама и уз присуство представника међународне заједнице;

- федерализацију је могуће провести уважавањем територијалног разграничења утврђеног Дејтонским мировним споразумом.

Уколико се и даље наставе антидејтонске тенденције и са примјенама метода притисака на органе и институције Републике Српске, неопходно је да она, с циљем заштите свог територијалног интегритета и очувања националног интереса, предузме сва институционална, политичка и демократска средства. Коначно „...мора превладати и побиједити право над неправом, култура мира над некултуром рата, начела равноправности и толеранције над дискриминацијом, мајоризацијом и нетолеранцијом.“⁵⁰

8. ЗАШТИТА ЕНТИТЕТСКОГ И ВИТАЛНОГ НАЦИОНАЛНОГ ИНТЕРЕСА КОНСТИТУТИВНИХ НАРОДА

Уставна категорија „конститутивност Бошњака, Хрвата и Срба“, као један од темеља босанскохерцеговачког друштва и државе, са мултинационалном и мултиконфесионалном особеношћу и традицијом мора се посматрати заједно са основним елементима цивилног друштва, прије свега, остваривања индивидуалних и колективних људских права и слобода и функционисања демо-

⁵⁰ Р. Кузмановић, „Вријеме старатељства и туторства, прошлост“, „Аргументи“, Бања Лука 2009, 17.

кратских институција. Због традиционалне измијешаности нација, религија и култура, цјелокупна структура јавне власти изворно произлази из суверености, конститутивности и равноправности Бошњака, Хрвата и Срба и положаја припадника осталих народа и грађана. Зато је стабилан развој демократских односа и институција тешко и замислити без остваривања конститутивности сва три њена народа на цијелој територији⁵¹, што подразумијева његово пуно утемељење у правном систему ентитета, као и у организацији и функционисању њихових институција, остваривању пуне националне равноправности и свих других слобода и права за све грађане Босне и Херцеговине без дискриминације, мајоризације и нетолеранције.⁵²

Анализа уставних одредаба не оставља никакву сумњу да је у питању један специфичан, до сада у компаративној савременој уставности непознат модел организације, структуре и функционисања јавне власти. Ентитетска заступљеност је трајна категорија. Са њом је неоспорно и ентитетско гласање и заштита виталног интереса. А истовремено, у свим представничким органима морају бити заступљене и етничке групе у домовима парламента.

Ни држава ни друштво се не гради честим мијењањем устава, већ његовом примјеном и активним радом институција.⁵³ Разумљиво је да је у постконфликтној ситуацији постојало, и још постоји, недовољно повјерења, искрености и спремности на културни дијалог, толеранцију и помирење између етничких група и њихових вођа. Међутим, присутни су захтјеви и снаге у смислу да се омогући да власт дјелује само по принципу већине, занемарујући могућност дискриминације, нетолеранције и мајоризације већине над мањином.⁵⁴

⁵¹ Један од најважнијих услова који Лијпхарт истиче за одржавање и функционисање сложених вишенационалних заједница или саудружених заједница тиче се сарадње елита које воде те заједнице.

⁵² То се види и у Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Српској. У Републици Српској хрватски представници заузимају трећу позицију (у Влади је осам Срба, пет Бошњака и три Хрвата), а у Федерацији БиХ заузимају другу позицију (у Влади је осам Бошњака, пет Хрвата и три Србина).

⁵³ Р. Кузмановић, *Есеји о уставности и државности*, Бања Лука 2004, 381.

⁵⁴ М. Ловичић, *Референдум у свету и код нас*, „Страни правни живот 39“, Београд 1963, 5.

Изградња и функционисање правног система подразумијева и уставноправну и нормативноправну реформу, с циљем успостављања конзистентног, потпуног и кохерентног уставног и правног система који државни и друштвени поредак чини стабилним, а грађане заштићеним у остваривању њихових права и слобода.⁵⁵

8. ЗАКЉУЧАК

Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини (Дејтонски мировни споразум), са једанаест анекса, спада у ред најзначајнијих међународних споразума. Он је трајна правна и политичка категорија. Уобичајено је у међународном праву да се овакви трајни споразуми или уговори, којима припада и Општи оквирни споразум, као међународни уговор јавноправног карактера, могу дограђивати, али не и укинути.

Садашњи уставноправни систем земље зајемчен је њеним Уставом.

За евентуалну уставну реформу у БиХ, дејтонска рјешења морају за то бити основа, јер није ни предвиђена могућност њихових промјена.

То подразумијева задржавање и очување уставноправног статуса, територијалног интегритета и равноправности оба ентитета, те сагласност и пуно повјерење равноправних, аутохтоних и конститутивних народа и осталих, као и успостављање искреног дијалога, заједничког односа и разумијевања о свему ономе што је претходило дејтонским рјешењима у Босни и Херцеговини.

Уколико се и даље наставе антидејтонске тенденције и са притиском на органе и институције Републике Српске, неопходно је, с циљем заштите њеног територијалног интегритета и очувања ентитетског и националног интереса, предузимати сва институционална, политичка и демократска средства.

⁵⁵ Чланом VI тачка 1(д) утврђено је да Парламентарна скупштина БиХ након пет година тј. по истеку мандата судија које бира председник Европског суда за људска права, може законом да предвиди другачији начин њиховог избора, али то ни након шест година није учињено.

*Mile Dmičić*⁵⁶

*THE STATE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
AND ITS CONSTITUTION*

Summary

This paper reviews the state of Bosnia and Herzegovina and its Constitution in the light of political and legal aspects of the International Peace Agreement and Constitutional changes in Bosnia and Herzegovina. The focus rests on its internal Constitutional Law model, a gradual and normal process in constituting and functioning of the state and society. The basic pre-condition is represented in preserving the Dayton solutions and previously established goals, the content and scope of their potential change; providing a full consensus of two entities and three egalitarian constitutive peoples and following Constitutional procedures for Constitutional changes.

All this requires preserving and protecting established Constitutional Law status, territorial integrity and equality of entities, which assumes full acceptance, trust and equality of constitutive peoples, citizens and other.

At the same time, it is necessary to establish and maintain a sincere dialogue, open and joint relation and understanding of everything that preceded Dayton solutions in Bosnia and Herzegovina and which purports and justifies their full implementation.

Key words: *International Peace Agreement, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Constitution, state, entity, reforms, constitutive peoples, entity and vital interest, Constitutional changes.*

⁵⁶ Full professor, Faculty of Law, Banja Luka University

ЛИТЕРАТУРА

- М. Дмичић, В. Којовић, Политичко-правни аспекти међународних мировних споразума и уставне промјене у Босни и Херцеговини, АНУРС, Бања Лука, 2007.
- Б. Кривокапић, Лексикон Међународног права, Радничка штампа и Институт за упоредно право, Београд, 1998.
- В. Ђурић, Устав и међународни уговори, Београд, 2007.
- В. Поповић, ‘Република Српска-десет година Дејтонског мировног споразума’, Бања Лука, 2005.
- С. Перовић, Ријеч на Савјетовању „Октобарски правнички дани”, „Правна ријеч“ Часопис за правну теорију и праксу, Бања Лука, 30/2011.
- Р. Кузмановић, Вријеме старатељства и туторства, прошлост, ‘Аргументи’, Бања Лука, 2009.
- К. Трнка, Н. Миличевић, М. Н. Симовић, М. Дмичић, *Коментар Устава Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске*, Центар за промоцију цивилног друштва, Сарајево, 2004.
- Р. М. Најден, Скице за подељену кућу - Уставна логика југословенских сукоба, Београд, 2003.
- В. Лукић, В. Поповић: *Документи: Дејтон – Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука, 1999.
- Г. Марковић, Босанскохерцеговачки федерализам, ЈП «Службени гласник», Београд, и University press, Сарајево, 2012, Босна и Херцеговина петнаест година након Дејтона, Зборник радова, ФПН, Сарајево, 2010.
- М. Екмечић, *Почетак рата у Босни и Херцеговини, спољни узроци грађанског рата у БиХ*, Београд, 2001.
- С. Савић, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Правна природа преамбуле, Бања Лука, 2000.

- Р. Кузмановић, *Уставно право*, Правни факултет, Бања Лука, 2002.
- D. Johnstone, *Nato and the New World Order*, London, 2000.
- М. Поповић, *Правна природа Републике Српске*, Научни скуп: Изградња и функционисање правног система Републике Српске, Бања Лука, 1977.
- Р. Кузмановић, *Есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2004.
- М. Екмечић, Предговор у књизи: *Српски писци и научници о Босни и Херцеговини*, приредио З. Антонић, “Службени лист СРЈ”, Београд, 1995.
- Р. Кузмановић, Савремене уставне промјене као начин кодификације и конституционализације власти и друштва, у књизи *Устав lex superior*, Београд, 2004.
- Р. Д. Вукадиновић, *Право Европске уније*, Бања Лука – Крагујевац, 2006.
- М. Јовичић, *Референдум у свету и код нас*, Страни правни живот 39 (1963) Београд.
- О. Вучић, *Промјена и трајање устава*, Досије, Београд, 2005.
- S. Hammer, *Ко је господар Дејтонског устава? Импликације пресуде Европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци у процесу уставне реформе*, у Зборнику Босна и Херцеговина петнаест година послје Дејтона, уредили: Д. Абазовић и S. Hammer, ФПН, Сарајево, 2010.
- R. J. Tresolini, *American Constitutional Law*, New York, 1959.
- Г. Мијановић, *Судска контрола уставности у САД*, у Зборнику радова “Два века савремене уставности”, САНУ, Београд, 1990.
- М. Благојевић, *Европске интеграције и Република Српска*, у: *Значења*, Добој, број 62, год. 2008.
- М. Симовић, *Могућност промјене Устава БиХ у контексту примјене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, Зборник радова: БиХ петнаест година након Дејтона, Сарајево, 2010.
- М. Herdegen, *Европско право*, Правни факултет Свеучилишта у Риги, Ријека, 2003.

- S. Rodin, "Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava", стр. 229. http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030528/rodin_cro.pdf.
- P. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010.
- М. Додик, Вријеме да Босна и Херцеговина изађе из заробљеништва ОХР-а, „Аргументи“, Бања Лука, 2009.
- М. Јовичић: *Савремени федерализам*, Савремена администрација, Београд, 1973.
- П. Ристић: *Проблем односа између федерације и федералних јединица*, Научна књига Београд, 1967.
- В. Становчић, *Федерализам/конфедерализам*, Београд, 1986,
- М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984.
- P. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995.
- P. Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 2002.
- А. Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, том IV, Нови Сад, 2002.
- П. Николић, *Уставно право*, Београд, 1993.
- М. Пајванчић, *Уставно право (уставне институције)*, Нови Сад, 2005.
- С. Сокол, Б. Смердл: *Уставно право*, Загреб, 1998.
- К. Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2000.
- Н. Побрић, *Уставно право*, Мостар, 2000.
- А. Бачић, *Уставно право*, Сплит, 1997.
- З. Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006.
- Д. М. Стојановић, *Уставно право I и II*, Ниш, 2005. и 2006.
- М. Јовичић, *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд, 1992.
- С. Перовић, *Остваривање људских права у Републици Српској према мађународним стандардима*, реферат на научном скупу

Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума, АНУРС, Бања Лука, 2005.

Р. Кузмановић, Вријеме старатељства и туторства, прошлост, „Аргументи“, Бања Лука, 2009.

Р. Кузмановић: *Есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2004.

М. Јовичић, *Референдум у свету и код нас*, Страни правни живот 39 (1963) 5.