

Милан Благојевић¹

Оригинални научни рад
UDK 339.923(497.6)(4-672EU)
doi 10.7251/POL1610133B

РЕПУБЛИКА СРПСКА И МЕХАНИЗАМ
КООРДИНАЦИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА
БИХ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Искуства и искушења

THE REPUBLIC OF SRPSKA AND MECHANISM OF
COORDINATION IN THE PROCESS OF ASSOCIATION OF B&H TO
THE EUROPEAN UNION

Experiences and challenges

Abstract: *By the end of 2015 it would be reached a 20 years after the General Framework Agreement to the Peace in B&H, known as Dayton Peace Accord, was signed, by which the Republic of Srpska was internationally recognized. Taking these facts into consideration, the most important what Srpska has lost in that period is analysed firstly in this paper. After that, the central part of the paper is dedicated to the actual question of mechanism of coordination in the process of association of B&H to the European Union. In that part of the paper, after short comparative review of experience that some states with complex state structure has about that question, the mechanism of coordination is dealt with from the viewpoint of interests of the Republic of Srpska, and taking in mind the dangers of it for the Republic of Srpska. In final part of the paper the principles which should be observed by the Srpska in that process are exposed, in order to prevent that this mechanism of coordination do not serve as a new one instrument for constitutional desubstantialization of the Republic of Srpska.*

Keywords: *mechanism of coordination, constitutional competencies, federal order, competencies of federation, competencies of federal units.*

¹ Ванредни професор на Правном факултету Универзитета за пословни инжењеринг и менаџмент у Бањалуци и судија Окружног суда у Бањалуци.

Абстракт: Крајем 2015. године навршиће се двадесет година од потписивања Општег оквирног споразума за мир у БиХ, познатијег као Дејтонски мировни споразум, којим је Република Српска добила међународно признање. Узимајући у обзир те чињенице, у овом раду је најприје извршена анализа оног најважнијег што је Српска у уставноправном погледу изгубила у протеклом периоду, након чега је централни дио рада посвећен актуелном питању механизма координације у процесу придруживања БиХ Европској унији. У том дијелу рада, након кратког компаративног приказа искустава која о томе имају одређене сложено уређене државе чланице Европске уније, наведено питање је разматрано превасходно из угла интереса Републике Српске и опасности које тај механизам може имати за њу. У завршном дијелу рада изнесени су приједлози принципа којих се Српска треба држати, како овај механизам не би био само још један у низу инструмената за њену даљњу уставну десупстанцијализацију.

Кључне ријечи: механизам координације, уставне надлежности, федерално уређење, надлежности федерације, надлежности федералних јединица.

Magis dignum trahit ad es minus dignum.

Оно што је мање вриједно треба подредити ономе што је више вриједно.

1. Уводни дио

Крајем 2015. године навршиће се двије деценије од парафирања и потписивања Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, познатијег као Дејтонски мировни споразум. Када се посматра у историјским размјерама, наведени временски одсјек не представља неко дуже вријеме, али у уставноправном погледу то је сасвим довољно вријеме за својеврсно свођење рачуна. Ово потоње нарочито важи за државу каква је Босна и Херцеговина и (не)прилике какве постоје у њој, што је њена константа која се провлачи од ступања на снагу Дејтонског мировног споразума (14. децембра 1995. године) до данас. Иако се њен настанак не може везивати за њега, ипак је чињеница да је Република Српска тек потписивањем и ступањем на снагу Дејтонског мировног споразума добила и међународноправно

признање. Због тога Српска у свему томе има посебан интерес за свођење сопствених рачуна. За то постоји више разлога, од којих ћемо на неколико њих указати у овом уводном дијелу, док је једном од њих посвећен централни дио рада.

У протекле двије деценије Република Српска изгубила је бројне од својих изворних уставних надлежности, што је чињеница против које се не може и не вриједи борити. Умјесто тога, потребно је указати на оно што је Српска изгубила у том времену те шта су узроци за то. При томе, неке од тих грешака више се не могу правно исправити. Умјесто тога, потребно је настојати да се оне барем не чине више у будућности, а такво настојање је у вези са централном темом овог рада о којој ћемо говорити након уводног дијела.

Веома је дуг списак надлежности које је што силом САД и Европске уније, што својом (не)вољом изгубила Република Српска у протеклом периоду. Према неким подацима, ради се о 68 надлежности² које овдје нећемо појединачно наводити. Умјесто тога, подсјетићемо само на неке од њих које су најболније по Републику Српску.

Свакако да је најважнија међу њима надлежност Републике Српске над њеном територијом у ономе што се данас званично назива Брчко дистрикт Босне и Херцеговине. Још у вријеме доношења тзв. коначне арбитражне одлуке за Брчко, коју је у марту 1999. године донио арбитар Робертс Б. Овен, адвокат из САД, сваком објективном познаваоцу ове материје било је јасно да таква одлука представља неправу. Са ове временске дистанце треба додати како оно што је учинио поменути арбитар представља криминал због чега би, да се међународни односи којим случајем одвијају према праву, он требао кривично одговарати (за злоупотребу овлаштења), а његова одлука бити поништена.

Да се ради о злоупотреби овлаштења јасно је већ из предмета спора. Наиме, чланом 5. Анекса 2 Дејтонског мировног споразума

² Ови подаци садржани су документу Владе Републике Српске под називом *Списак пренесених надлежности са нивоа Републике Српске на БиХ*, по којем се 2009. године расправљало и у Народној скупштини Републике Српске. Том приликом Народна скупштина Републике Српске је закључила да је у само три од 68 дотадашњих случајева она дала сагласност за пренос надлежности са Републике Српске на институције БиХ. Нажалост, упркос таквом закључку тај процес је (уз активно учешће представника Српске) настављен и након тога, о чему свједочи примјер Закона о систему државне помоћи, као и други примјери. Тако је Законом о о систему државне помоћи створен Савјет за државну помоћ БиХ, чиме је Република Српска развлаштена од одлучивања о питањима везаним за давање државне помоћи у виду новчаних средстава из сопственог буџета.

стране којих се то тиче (Република Српска и Федерација БиХ) сагласиле су се да се подвргну обавезујућој арбитражи спорног дијела њихове међусобне граничне линије у области Брчког. Дакле, предмет арбитраже је могло бити само питање куда ће се протезати граница између ова два ентитета у Брчком, то јест да ли ће то бити граница каква је била у вријеме престанка непријатељстава или, пак, граница која би била помјерена према југу у односу на ријеку Саву, како би Република Српска у том дијелу њене територије евентуално добила шири ваздушни коридор. Другим ријечима, предмет спора није одређен као могућност стварања једне нове федералне јединице у БиХ, али је то поменути арбитар ипак учинио. Потврда овако одређеног предмета спора налази се у самом Дејтонском споразуму, и то не само у чињеници да је ово питање тим споразумом одређено као арбитража о спорном дијелу међусобне граничне линије између Републике Српске и Федерације БиХ у области Брчког, већ и у томе да је чланом 5. став 4. Анекса 2 Дејтонског мировног споразума одређено да ће, уколико се не постигне другачији договор, ова област бити и даље под управом каква је била у тренутку парафирања, потписивања и ступања на снагу Дејтонског мировног споразума. На ово је указао и арбитар проф. др Витомир Поповић у његовом издвојеном мишљењу од 11. марта 1999. године, којим је као један од арбитра у овом спору изразио неслагање са одлуком арбитра Робертса Б. Овена. Том приликом арбитар Поповић је између осталог указао на одредбу члана 5. став 4. Анекса 2 Дејтонског мировног споразума, према којој „...предсједавајући арбитар је могао једино да констатује да област назначена у горњем ставу 1. биће и даље под управом каква је и сада“, а како то предсједавајући арбитар није учинио арбитар Поповић указује на могући закључак да се у случају одлуке предсједавајућег арбитра Овена „... у ствари не ради ни о каквом *condominiumu* или неутралном дистрикту него о посебном трећем ентитету за чије упориште нема правног основа у Дејтонском споразуму. Овакав трећи ентитет никада није био помињан нити предметом разговора на мировним конференцијама. Напротив, трећи ентитет предсједавајући арбитар уводи иако му је савршено познат Дејтонски споразум па и Устав БиХ...“³. С обзиром на управо речено, не треба чудити што

³ Издвојено мишљење арбитра проф. др Витомира Поповића о неслагању са арбитражном одлуком предсједавајућег арбитра од 4. марта 1999. године. Цитирано према књизи др Витомир Поповић, др Владимир Лукић: *Документи Дејтон – Париз*, Бања Лука, 1999, стр. 228. и 229.

арбитар Поповић своје издвојено мишљење завршава сљедећим ријечима:

Одлука председavajuћег арбитра је донесена супротно његовим овлашћењима и надлежностима предвиђеним арбитражним уговором из члана 5. Споразума, односи се на спор који није предвиђен нити обухваћен арбитражном клаузулом, истовремено садржи одредбе које премашују границе компромиса и арбитражне клаузуле и супротна је јавном поретку Републике Српске и БиХ. Ова одлука председavajuћег арбитра у ствари нема карактер Одлуке из члана 31. тачке 1. UNCITRAL правила него представља његово мишљење које би, ако би се прихватило, могло проузроковати несагледиве посљедице по Дејтонски споразум те даљу будућност и опстанак Републике Српске.⁴

Како је код оваквог стања ствари требала поступити тадашња СР Југославија, а са њом заједно и Република Српска, вјероватно најбоље показује оно што се десило недавно у случају Арбитражног споразума између Републике Хрватске и Републике Словеније, поводом њиховог спора о граници у Пиранском заливу. Наиме, одмах након што су откривени тајни разговори које је словеначки арбитар, члан тог трибунала, водио са словеначком заступницом пред истим трибуналом, у којима јој је преносио детаље из повјерљиве дискусије председника Арбитражног трибунала и осталих арбитра, Сабор Републике Хрватске је у јулу 2015. године усвојио закључак Владе Хрватске о повлачењу Хрватске из тог арбитражног поступка. Закључком Сабора обавезана је Влада Хрватске да покрене поступак за престанак споразума о арбитражи из 2009. године због битне повреде одредаба споразума од стране Словеније, уз оцјену Сабора „...да Арбитражни суд није у могућности да на начин који се очекује од независног и стручног међународног суда испуни своје задатке“.⁵

Нажалост, упркос свему наведеном власти Републике Српске су прихватиле одлуку Робертса Б. Овена, за чије спровођење се иначе побринуо високи представник у БиХ. Наиме, најприје је тадашњи високи представник 08. марта 2000. године донио Одлуку број 20/00 о успостављању Брчко дистикта. Ту одлуку је донио Волфганг Петрич

⁴ *Ibidem*, стр. 230.

⁵ Цитирано према <http://rts.rs>. Приступ од 29.07.2015. године.

због чега је, између осталог, Алекса Буха у праву када примјеђује слjedeће:

Од 7 високих представника у постдејтонској БиХ⁶, петорица су испод германског чекића. Све што су радили, а узимали су овлашћења правих колонизаторских намјесника, чинили су на штету Републике Српске. Ни друга двојица нису се одмакли од антисрпског менталитета, један од њих је избио на прво мјесто. Историја/новијест се, ни као догађање ни као сјећање, не понавља него се не прекида. Прошлост која долази из будућности гора је од прошле прошлости и прошле садашњости.⁷

Када се ово има у виду, онда не чуди што се пред посјету Београду њемачке канцеларке Ангеле Меркел у јулу 2015. године, већ најављује да је пристанак Србије на слабљење Републике Српске те уставне реформе које би ојачале институције на нивоу БиХ један од захтјева СР Њемачке према Србији⁸.

По доношењу наведене одлуке високог представника, истог дана супервизор за Брчко (који такође дјелује као дио Канцеларије високог представника) је донио Статут Брчко дистрикта.

О томе како су власти Републике Српске прихватиле правно неваљану одлуку арбитра Овена свједоче два примјера, које ћемо изложити у наставку. У првом од њих, представници Републике Српске у Парламентарној скупштини БиХ пристали су 2009. године на амандман I на Устав БиХ. Ова уставна ревизија између осталог садржи и одредбу којом се омогућава Брчко дистрикту да, у суштини, егзистира као трећа федерална јединица у БиХ, са сопственим органима и надлежностима идентичним онима које имају Српска и Федерација БиХ, при чему се у наведеном уставном амандману каже

⁶ Високи представници у БиХ били су: Карл Билт (1995-1997), Карлос Вестендорп (1997-1999), Волфганг Петрич (1999-2002), Педи Ешдаун (2002-2006), Кристијан Шварц-Шилинг (2006-2007), Мирослав Лајчак (2007-2009) и Валентин Инцко (од 2009. године).

⁷ Алекса Буха: *Први свјетски рат у контексту Младе Босне или шта је превасходило и (на)водило у Велики рат*, објављено у научном часопису Политеиа, број 8 из децембра 2014. године, стр. 133, издавач Факултет политичких наука Универзитета у Бањалуци.

⁸ Пренесено према порталу листа Дневни аваз, са адресе <http://www.avaz.ba/clanak/181782/sta-angela-merkel-trazi-od-vucica>. Приступ од 09.06.2015. године.

како је такав положај коначно утврђен арбитражном одлуком за Брчко. Други пут Република Српска признаје наведену одлуку Робертса Б. Овена крајем 2011. године. Наиме, у то вријеме Влада Републике Српске донијела је закључак о утврђивању картографске основе Републике Српске, на основу ког је укинута међуентитетска граница између Српске и Федерације БиХ у Брчком. Истина, Влада Републике Српске је то учинила под притиском, и то не само САД него и Европске уније (и високог представника у БиХ), с обзиром на то да су САД и Европска унија као један од услова за трансформацију канцеларије високог представника у канцеларију специјалног представника Европске уније у БиХ поставили обавезу потпуне имплементације тзв. коначне одлуке арбитра Робертса Б. Овена. То је, између осталог, подразумевјевало укидање наведене границе у Брчком, мада је то и прије овог закључка Владе Републике Српске учинила супервизор за Брчко, американка Сузан Р. Џонсон, налогом од 04.08.2006. године. Тим налогом она је одлучила да је ништаван:

... било који поступак било које институције Дистрикта или државе, предузет након издавања тог налога, који за намјеру или ефекат има: а) да учини да некадашња међуентитетска граница има правни значај ц) да учини Дистрикт или било који дио истог дијелом било ког Ентитета.

Имајући у виду понашање којим јој је без икаквих скрупула отет дио њене територије тзв. коначном арбитражном одлуком арбитра Робертса Б. Овена, Република Српска је, заједно са СР Југославијом (а затим и Србијом као правном насљедницом те бивше државе), имала правну могућност да одбије признање и извршење такве одлуке. На то је својевремено указао и арбитар проф. др Витомир Поповић у његовом издвојеном мишљењу из марта 1999. године. С тим у вези он је том приликом истакао да:

Њујоршка конвенција о признању и извршењу арбитражних одлука⁹ која је ратификована посебним законом Скупштине

⁹ Ради се о члану 5. став 1. тачка ц) те конвенције Уједињених нација, који у верзији на енглеском језику гласи (курзив у цитату је наш): „*Recognition and enforcement of the award may be refused, at the request of the party against whom it is invoked, only if that party furnishes to the competent authority where the recognition and enforcement is sought, proof that: (c) The award deals with a difference not contemplated by or not falling within the terms of the submission to arbitration, or it contains decisions on matters beyond the scope of the submission to arbitration, provided that, if the decisions on matters*

СФРЈ од 1.10.1981. године и сходно одредбама Устава БиХ и Устава Републике Српске чини дио правног система, предвиђа могућност одбијања признања и извршења арбитражних одлука које се односе на спор који није предвиђен у компромису или није обухваћен арбитражном клаузулом, или садржи одредбе које премашују границе компромиса или арбитражне клаузуле, односно које су противне јавном поретку.¹⁰

Такође, пада у очи и чињеница да Република Србија, као правна наследица бивше СР Југославије и у том својству једна од заинтересованих страна у Дејтонском споразуму, није ништа предузела ради поништења одлуке арбитра Робертса Б. Овена пред Међународним судом правде¹¹. На то указујемо због чињенице да је ова међународна судска институција у својој јуриспруденцији имала и случајеве у којима је поступала по тужбама за поништење арбитражних одлука. Такав је случај из 1960. године у граничном спору између Никарагве и Хондураса. Тај спор је најприје 1906. био ријешен арбитражном одлуком од стране тадашњег краља Шпаније као арбитра, а Међународни суд правде је 1960. године поступао по тужби за поништење те арбитражне одлуке.

Други важан губитак Република Српска је доживјела у периоду 2003 - 2005. година, такозваном реформом система одбране у БиХ. И у том процесу високи представник у БиХ је имао кључну улогу, јер је његовим налогом од 08. маја 2003. године најприје успостављена Комисија за реформу система одбране. Важност те одлуке је и у томе што је њоме на својеврстан начин одређен (трасиран) западни правац војне, а тиме и политичке и економске оријентације БиХ. Ово стога што је том одлуком високи представник одлучио да:

Одбрамбене структуре у Босни и Херцеговини као и закони којима се те структуре успостављају морају бити усклађени са евро-атлантским стандардима, с циљем да се, као минимум,

submitted to arbitration can be separated from those not so submitted, *that part of the award which contains decisions on matters submitted to arbitration may be recognized and enforced...*“

¹⁰ Цитирано према др Витомир Поповић, др Владимир Лукић: *Ibidem*, стр. 230.

¹¹ Као ни СР Југославија и државна заједница Србија и Црна Гора, за све вријеме од доношења одлуке арбитра Овена у марту 1999. године па до престанка њиховог постојања средином 2006. године.

*осигура прихватљива кандидатура Босне и Херцеговине за улазак у програм Партнерство за мир.*¹²

Цитирана одлука као и активности поменуте комисије високог представника у БиХ представљају темељ за оно што је потом убрзо услиједило. Наиме, најприје је у децембру 2003. године донесен Закон о одбрани Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 43/03), који је омогућавао постојање ентитетских оружаних снага. Дакле, овим законом није укинута Војска Републике Српске, али јој је одузета могућност да она штити територијални интегритет Републике Српске у случају напада на било који дио њене територије. Учињено је то тако што је чланом 6. наведеног закона прописано да Босна и Херцеговина организује, развија и одржава војни капацитет и спремност својих оружаних снага у циљу осигурања њеног територијалног интегритета. Очигледно је да се овим законом инсистира искључиво на територијалном интегритету БиХ. Другим ријечима, није омогућена правна заштита и територијалног интегритета ентитета.

Након тога је у октобру 2005. године донесен важећи Закон о одбрани Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 88/05). Овим законом не само што није прописана правна заштита територијалног интегритета ентитета, већ он не дозвољава ни постојање оружаних снага ентитета, упркос томе што постојање тих оружаних снага прописује Устав БиХ. То је посљедица тога што су 30. децембра 2005. године тадашњи премијери Републике Српске и Федерације БиХ (Перо Букејловић и Ахмет Хаџипашић) у име Републике Српске и Федерације БиХ потписали Споразум о преносу свих ентитетских надлежности у области одбране на ниво БиХ, услед чега је престала да постоји Војска Републике Српске. Потписивању овог споразума претходила је расправа у Народној скупштини Републике Српске, при чему је индикативно да је тај законодавни орган у кратком временском размаку о овом питању заузимао два супротна становишта. Наиме, најрије је у марту 2005. године Народна скупштина Републике Српске донијела Декларацију о стратешким одређењима Републике Српске у систему одбране Босне и Херцеговине¹³, у којој је, у тачки 2.6, одређено да ће професионалне оружане снаге БиХ подразумевати и даље све војне снаге у БиХ, а укључиваће Војску Републике Српске. Међутим, врло брзо Народна

¹² Партнерство за мир је политичко-војни програм НАТО савеза.

¹³ Ова декларација је објављена у „Службеном гласнику Републике Српске“, број 63/05.

скупштина Републике Српске радикално мијења свој став о томе, јер је 30. августа 2005. године донијела Одлуку број 01-511/05¹⁴, којом је прихватила да се надлежности из области одбране Републике Српске пренесу на заједничке органе и институције БиХ, након чега је у децембру 2005. године услиједило потписивање наведеног Споразума о преносу свих ентитетских надлежности у области одбране на ниво БиХ.

Најзад, трећи важан губитак Република Српска је доживјела у области пореза на додату вриједност, који представља најважнији приход њеног буџета. Из члана 3. Устава Босне и Херцеговине јасно произлази како је и ова материја изворно у надлежности ентитета, због чега чланом 8. став 3. тог устава и јесте прописано да ће Федерација БиХ обезбиједити двије трећине, а Република Српска једну трећину прихода потребних за буџет БиХ. Међутим, и овдје су власти Републике Српске (и њени представници у Парламентарној скупштини БиХ) пристали на пренос надлежности. Истина, и у овом случају активну улогу је имао високи представник у БиХ, који је својом одлуком из фебруара 2003. године најприје основао Комисију за политику индиректног опорезивања, у коју је именовао представнике Савјета министара БиХ те влада Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко дистрикта. Занимљиво је како је на конференцији за штампу тадашњи високи представник Педи Ешдаун тим поводом рекао сљедеће (курзив у цитату је наш): „Одлука коју сам данас донио у име грађана БиХ значи да се више не поставља питање да ли ће Босна и Херцеговина увести јединствену царинску управу и систем ПДВ-а на државном нивоу него како ће то учинити“.¹⁵ Тако формирана комисија је усагласила текст Прелазног закона о спајању царинских управа и оснивању Управе за индиректно опорезивање, који је у јуну 2003. године усвојила Парламентарна скупштина БиХ. Након тога је у току 2005. године Парламентарна скупштина БиХ усвојила сет закона из области индиректног опорезивања, а међу њима и Закон о порезу на додату вриједност. Тај закон ступио је на снагу 01.01.2006. године, чиме је престала примјена дотадашњег начина опорезивања у виду пореза на промет производа и услуга, а Управа за индиректно опорезивање је постала искључиво надлежна не само за прикупљање пореза на додату вриједност него и свих осталих индиректних пореза.

¹⁴ Ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Српске“, број 82/05.

¹⁵ Цитирано према порталу Канцеларије високог представника у БиХ, на адреси http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/default.asp?content_id=29245. Приступ од 05. јуна 2015. године.

На тај начин је, дакле, Република Српска развлаштена од до тада (према слову Устава БиХ) самосталног одлучивања о овом за њу важном питању.

2. Механизам координације – техничко или уставноправно питање

На први поглед, све оно о чему је било ријечи у уводном дијелу може изгледати као да нема везе са централним питањем овог рада, то јест са механизмом координације у процесу придруживања БиХ Европској унији. Но, то може само изгледати тако, јер ствари стоје сасвим другачије, боље рећи супротно од тог првог утиска.

Наиме, из уводног излагања можемо закључити како период од потписивања Дејтонског мировног споразума до данас карактеришу неуставно преношење, боље рећи развлашћивање ентитета од њихових изворних уставних надлежности, а у случају Српске и отимање једног од виталних дијелова њене територије, на шта су ентитети пристајали. При томе пристајање Федерације БиХ не чуди, с обзиром на то да се тиме јачају институције БиХ а слабе ентитети, што одговара тамошњим политичким снагама (посебно оним из бошњачког политичког корпуса). Међутим, такво нешто не одговара Републици Српској, јер је тиме вршена својеврсна десупстанцијализација њеног уставног бића. У том процесу активну улогу су имали САД, високи представник у БиХ и Европска унија, то јест снаге западног свијета од којег је српски народ, почев од 1878. године па до данас, доживљавао само нападе и трагедије¹⁶. Европска унија је такву улогу између осталог имала и због чињенице да се развлашћивање ентитета вршило и позивањем на тзв. стандарде Европске уније, што је она свесрдно подржавала.

У суштини, такву опасност са собом потенцијално доноси и механизам координације, чега треба бити свјесна Република Српска, будући да управо тај механизам може послужити као погодно средство оним снагама које желе да помоћу одређеног правног инструмента (заодјенуто у правну форму) изврше њену даљњу уставну десупстанцијализацију. О томе на својеврстан начин свједоче и посљедња дешавања у вези са начином успостављања овог механизма.

¹⁶ Од 1878. године српски народ је те нападе и трагедије доживљавао и доживљава у сљедећим временским интервалима: од 1878. до 1914, од 1914. до 1918, потом од 1941. до 1945. и у периоду од 1990. до данас. Но, упркос томе српски народ би сада поново у *државно-политички савез* са тим западним свијетом.

С тим у вези најприје треба примијетити настојања којима се жели приказати како механизам координације не представља важно питање. Тако је у склопу дугогодишњег пројекта Амбасаде Велике Британије у БиХ у марту 2015. године у Сарајеву одржана конференција о успостављању дјелотворног механизма координације за Федерацију БиХ. Између осталог, на том скупу је речено како „Механизам координације није уставно или озбиљно правно питање, већ начин приступања БиХ Еуропској унији. То је механизам који помаже у прикупљању одговора на питања која поставља Унија“¹⁷.

Како видимо, механизам координације жели се приказати као техничко питање, што је на поменутој конференцији веома јасно изразио и амбасадор Велике Британије у БиХ Едвард Фергусон рекавши (курзив у цитату је наш): „БиХ има сложен сустав, бројне разине власти, а помоћу суства координације све их се окупља те се постиже учинковитост, конкретно у процесу техничких питања, као што је брзина слања одговора надлежним тијелима ЕУ-а.“¹⁸

Исто се може запазити и у наступу шефа Делегације Европске уније у БиХ и специјалног представника Европске уније у БиХ Ларса-Гунара Вигемарка. Наиме, у интервјуу за Дневни аваз од 23. априла 2015. године овај дипломата је изјавио (курзив у цитату је наш) како: „Успостављање механизма координације, без обзира на то у којем облику, ни на који начин не утјече на надлежности. Дакле, то није институционално већ политичко питање“, као и да „Неких 90 посто питања која се рјешавају, а везана су уз ЕУ, јесу питања техничке природе.“¹⁹

Међутим, како ћемо одмах ниже видјети, овај механизам је од итекаке важности у државама са сложеним државним уређењем, будући да се њиме у тим државама тангира питање уставне расподјеле надлежности између централне државе и политичко-територијалних цјелина од којих је састављена. Стога механизам координације није техничко, већ *par excellence* уставноправно питање. Наиме, овим механизмом се, што је суштина његове правне природе, уређују правни односи између централне државе и њених политичко-територијалних јединица у поступку извршавања обавеза које пред сваког од њих постављају прописи Европске уније. О томе свједочи искуство

¹⁷ Цитирано према <http://dnevni-list.ba/web1/mehanizam-koordinacije-nije-ustavno-pravno-pitanje/>. Приступ од 06.06.2015. године.

¹⁸ Цитирано према <http://dnevni-list.ba/web1/mehanizam-koordinacije-nije-ustavno-pravno-pitanje/>. Приступ од 06.06.2015. године.

¹⁹ Цитирано према <http://www.avaz.ba/clanak/174553/lars-gunar-wigemmark-za-avaz-bh-vlasti-morat-ce-donositi-teske-odluke>. Приступ од 06.06.2015. године.

неколико земаља чланица Европске уније са сложеним државним уређењем, о чему говоримо у наставку.

3. Кратак компаративни приказ механизма координације и имплементације прописа Европске уније у национално право

У овом дијелу изложићемо уставноправна рјешења из СР Њемачке, Белгије, Шпаније и Италије, везана за имплементацију прописа Европске уније у национално право те механизам координације.

3.1. СР Њемачка

Основни закон СР Њемачке у члану 32. уређује питања спољних односа ове државе. Према ставу 1. тог члана, одржавање односа са страним државама је ствар савезне државе. Међутим, прије него закључи споразум којим се дира у посебне односе једне од земаља чланица ове федерације, савезна власт мора омогућити да се земља чланица изјасни о томе (члан 32. став 2. Основног закона). Уколико су према савезном уставу федералне јединице надлежне за законодавство у одређеној области, оне могу закључивати уговоре са страним државама уз сагласност савезне владе (члан 32. став 3. Основног закона).

Претходно изложена уставна правила треба разликовати од оних посвећених надлежностима везаним за Европску унију. Ова потоња правила садржана су у члану 23. Основног закона СР Њемачке. У битном, овај устав разликује двије ситуације, у зависности од тога да ли питање везано за Европску унију спада у искључиву надлежност савезне државе или надлежност федералних јединица. Према члану 23. став 3. Основног закона, савезна Влада омогућује Савезном вијећу (Бундестагу као доњем дому савезног парламента) да се изјасни прије Владиног учествовања у доношењу правних аката Европске уније. Овако ће савезна Влада поступити када се ради о питању из искључиве надлежности савезне државе. Чланом 23. став 5. Основног закона је прописано да ако су у неком подручју из искључиве надлежности савезне државе дотакнути интереси федералних јединица, савезна држава узима у обзир ставове Вијећа земаља (Бундесрата као горњег дома савезног парламента), а ако је тежиште стављено на законодавне надлежности федералних јединица, устројство њихових служби или

њихов управни поступак, онда ће се при доношењу одлука на нивоу савезне државе као мјеродавно узети схватање Бундесрата, али се при томе мора сачувати одговорност савезне државе за цијелу државу. Модел из СР Њемачке не би био добро рјешење када је ријеч о интересима Републике Српске, јер је уставом СР Њемачке предвиђено да њене федералне јединице у пословима који се односе на Европску унију, а тичу се њихових надлежности, учествују путем горњег дома савезног парламента, као и због тога што према Европској унији увијек наступа савезна Влада, која у том својству заступа интересе СР Њемачке.

3.2. Белгија

Ова земља пружа нам сасвим супротан примјер у односу на СР Њемачку када је ријеч о учешћу федералних јединица у обављању послова везаних за Европску унију. Наиме, суштина уставноправних рјешења у СР Њемачкој је у томе да је њеним федералним јединицама омогућено да кроз Бундесрат учествују у расправама и одлучивању које се тиче наведених послова, и то у ономе што се односи на уставне надлежности федералних јединица или се тиче њихових интереса. У случају Белгије имамо другачију ситуацију, о којој свједоче примјери које ћемо навести.

Истина, први примјер који наводимо *stricto sensu* није везан за послове Европске уније, али је веома илустративан за објашњење односа између ове федерације и њених федералних јединица у погледу преузимања међународноправних обавеза. Ријеч је о заједничкој декларацији европских министара образовања (познатијој као Болоњска декларација) потписаној 19.06.1997. године у Болоњи, а у којој се говори о европском простору високог образовања. Њени потписници су министри образовања држава потписница. Ништа у томе не би било необично да, у случају Белгије, као потписници нису означене фламанска и француска заједница, а оне су један од облика федералних јединица у Белгији. Наиме, белгијским Уставом прописано је да је Белгија састављена од три заједнице: Француске, Фламманске и Њемачке заједнице. Чланом 3. Устава је прописано да је Белгија састављена и од три региона: Валонског, Фламманског и региона Брисел. Чињеница да су Болоњску декларацију у име Белгије потписале њене федералне јединице још више је занимљива када се узме у обзир да су ту декларацију потписале и Република Аустрија и СР Њемачка, то јест државе које су федерације као и Белгија, али у

случају тих федерација потписници декларације нису биле њихове федералне јединице.

Други примјер се односи на Споразум у вези са представљањем Краљевине Белгије у Савјету министара Европске уније, који су 08. марта 1994. године потписали федералне власти и власти федералних јединица (региона и заједница) Белгије. Њиме је уређено не само то ко ће и по којем редослиједу представљати Белгију у Савјету министара Европске уније, већ су уређени и односи у погледу заузимања белгијског става у вези са сваким питањем које је на дневном реду Савјету министара Европске уније. У литератури се истиче како је циљ овог споразума организовање општег механизма координације којим се обезбјеђује јединство у погледу изражавања става Белгије. Сједница овог облика координације мора се одржати прије сваке сједнице Савјета министара Европске уније, при чему се заједнички став заузима консензусом, а ако нема консензуса белгијски представник се у том случају мора суздржати од гласања или заузимања става на сједници Савјета министара Европске уније.²⁰ Имајући у виду претходно наведено, овај споразум је извор белгијског уставног права, и то како оног његовог дијела који се тиче организације и функционисања органа државне власти, тако и дијела којим се уређују односи државе са другим државама и међународним организацијама. Све ово наводимо због тога што ми уставно право као грану права одређујемо тако што кажемо да је то систем највиших правно-политичких аката којима се уређују питања везана за најзначајније односе у одређеном друштву организованом у државу, а то су односи који се тичу организације и функционисања органа државне власти, правног поретка, социјално-економског система, правног положаја човјека и његових организација, као и односа државе са другим државама и међународним организацијама.

3.3. Шпанија и Италија

У завршном дијелу овог кратког компаративног приказа навешћемо примјере Шпаније и Италије, које спадају у ред регионалних држава. У уставноправној науци се за регионалну државу каже да представља трећи облик *tertium genus* (облик између унитарне

²⁰ Christian Franck, Hervé Leclercq, Claire Vandevivere: *Belgium: Europeanisation and Belgian federalism*, стр. 9 и 10. Доступно на <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/TextMaurer/andreas/Belgium.pdf>. Приступ од 06.06.2015. године.

и федералне државе). Ради се о територијалној аутономији којом се мијења карактер до тада унитарне државе. Прва таква држава успостављена је у Италији 1948. године, а друга у Шпанији 1978. године, до чега су довели историјски, културни, економски и географски разлози.

Тамошњи региони, односно покрајине (*comunidades autonomas*), имају уставом признате надлежности и финансијску аутономију, са законодавном и извршном влашћу, као и учешћем у формирању органа власти на државном нивоу. Ово потоње им је омогућено тако што у обје поменуте државе постоји дводомни државни парламент, у којем је горњи дом (Сенат) облик територијалног представништва региона, односно покрајина²¹.

Уставом Шпаније извршена је расподјела надлежности између централне државе и њених 17 покрајина. Учињено је то чл. 148. и 149. шпанског Устава, у којима су садржане одредбе о искључивим надлежностима централне државе и покрајина. Ове надлежности су од посебне важности из два разлога. Први разлог је то што шпански Устав познаје и тзв. подијељене надлежности (*shared powers*) у којима централна држава доноси оквирне законе (у области заштите животне средине) или има опште законске надлежности, док су специфичности (нпр. у области јавне безбиједности) препуштене покрајинским законима²². Други разлог је у вези са јуриспруденцијом Уставног суда Шпаније, као и једном институцијом својственом Шпанији. У вези са Уставним судом Шпаније треба рећи како је он одбио могућност захтијевања да се, ради транспоновања права Европске уније у шпански правни систем, омогући централној држави да својим прописима закочује у уставне надлежности њених покрајина²³. Институција коју смо малочас поменули је Међувладин комитет за послове Европске уније (*Conferencia para Assuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*), основана 1988. године, која је више година касније добила и законски статус на основу Закона број 2/1997. У

²¹ Чланом 69. став 1. шпанског Устава је *expresis verbis* прописано да је Сенат дом територијалног представништва. Чланом 57. став 1. италијанског Устава је прописано да се чланови Сената бирају *на регионалној основи*, а ставом 2. истог члана је прописано да регион не може имати мање од седам сенатора, с изузетком региона Молизе који има два сенатора те региона Вале да Оста који има једног сенатора.

²² Chiara Bologna, Justin O. Frosini, Peter Leyland, Andrea Ross-Robertson, Mayte Salvador Crespo: *Europe, Regions and local government in Italy, Spain and the United Kingdom*, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bologna, 2003, p. 16.

²³ *Ibidem*, стр. 35.

оквиру тог комитета састају се највиши званичници државне администрације са политичким представницима 17 покрајина ради расправљања о питањима везаним за Европску унију. Овај систем прави разлику између питања која су у искључивој надлежности покрајина, од оних које спадају у подијељене надлежности. Наиме, ако се ради о подијељеним надлежностима између централне државе и покрајина, централна влада мора настојати да усагласи са покрајинама националну стратегију о наступу у Европској унији (мада у томе централна влада има коначну ријеч). Међутим, ако се ради о питањима из искључиве надлежности покрајина²⁴ и ако покрајине о одређеном питању из те надлежности имају заједничку политику, таква политика мора бити заступана и у Бриселу без обзира што се са њом не слаже централна влада²⁵.

И Устав Републике Италије у члану 117. врши расподјелу надлежности између централне државе и њених региона. Према том члану постоје искључиве надлежности централне државе, одређене методом позитивне еnumerације. Након тога су у истом члану побројане конкурентне надлежности²⁶ централне државе и региона, а потом је у ставу 4. прописано да региони имају законодавну надлежност у свим питањима која нису у надлежности централне

²⁴ Устав Републике Аустрије у вези са *искључивим надлежностима федералних јединица* Аустрије има сљедеће рјешење. Према члану 16. тог Устава федералне јединице обавезне су на предузимање мјера ради примјене међународних уговора (што значи и оних који се односе на Европску унију) ако је ријеч о питањима *из њихове надлежности*. Ако то оне не учине, савезна држава има право да то учини, па и доношењем савезног закона у областима из надлежности федералних јединица. Међутим, *то право савезне државе (па и савезни закон који је она евентуално донијела) престаје оног тренутка када је покрајина предузела одговарајућу мјеру ради примјене међународног уговора*.

²⁵ Chiara Bologna, Justin O. Frosini, Peter Leyland, Andrea Ross-Robertson, Mayte Salvador Crespo: *Ibidem*, стр. 50.

²⁶ Конкуренте или подијељене надлежности су такве надлежности у којима и централна држава и региони имају уставну надлежност да својим законима уређују одређену област друштвених односа. Централна држава то чини тзв. оквирним законима, који садрже основна начела, након чега региони својим законима уређују детаље у датој области. По томе се овај систем разликује од њемачког. Наиме, за разлику од италијанског система у СР Њемачкој модел звани *konkurrierende Gesetzgebung*, то јест модел у којем федерација и федералне јединице имају подијељену надлежност, значи да федералне јединице уставно право да својим законима уређују неко питање из области која спада у подијељену надлежност могу користити само до оног тренутка док федерација то питање не уреди својим законом, након чега престаје то њихово право, чиме престаје да важи и одговарајући покрајински закон.

државе. Разликовање ових надлежности је од важности, с обзиром на чињеницу да је Уставни суд Републике Италије у својој одлуци број 126/1996 нагласио како примјена правних норми Европске уније у земљама чланицама мора узети у обзир структуру тих земаља, то јест да ли су оне централизоване, децентрализоване или федерално уређене. Стога не чуди што је овај суд у својим одлукама бр. 203/2003 и 68/2008 заштитио надлежности региона од мијешања централне државне власти, навевши како је неуставно понашање којим централна држава своју координативну улогу у пословима везаним за Европску унију користи да би регионима одузела њихове надлежности (одлука број 203/2003) без сагласности региона (одлука број 68/2008)²⁷.

4. Проблем механизма координације у процесу придруживања БиХ Европској унији

У другом дијелу рада указали смо на покушаје да се тај механизам прикаже као техничко питање. Тим покушајима треба додати и настојање да се механизам координације ентитетима наметне од стране институција БиХ, без претходне комуникације са њима и, у крајњем, противно њиховој вољи. На то упућује понашање Савјета министара БиХ који је почетком јуна 2015. године усвојио одлуку о именовању тима за израду механизма координације у ком тиму, према тој одлуци, Република Српска (њена Влада) има једно мјесто. Оно што забрињава у одлуци је чињеница да је усвојена и гласовима савезних министара који долазе из Републике Српске. Ради се о ситуацији у којој је Савјет министара БиХ, па још и гласовима његових министара из Републике Српске, без претходних консултација са ентитетским владама донио наведену одлуку, иако право на самостално доношење одлуке о наведеном питању за њега не произилази како из Устава БиХ, тако ни из закона на нивоу БиХ. Због тога не чуди реакција која је одмах потом услиједила из Републике Српске, будући да је Жељка Цвијановић, предсједник Владе Републике Српске, изјавила да „...Савјет министара БиХ не може именовати тим за израду механизма координације у којем резервише мјесто или у који именује представнике Владе Републике Српске, а да претходно није извршио консултације са Владом и од ње добио сагласност за ту врсту

²⁷ Giuseppe Martinico: *The impact of “regional blindness” on the Italian Regional State*, p. 8-9. Доступно на <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18337/2011martinicoIDEIR.pdf?sequence=2>. Приступ од 07.06.2015. године.

активности.“ У складу с тим, предсједник Владе Републике Српске је с правом „...подсјетила да о учешћу представника Владе у било којем радном тијелу одлучује искључиво и једино Влада Српске, а не неки други ниво власти“ те да кад „...неки ниво власти има намјеру да формира заједничко радно тијело онда се о томе претходно консултује са Владом Републике Српске, кроз те консултације утврди број учесника сваке стране и дефинише принципе на којима се заснива рад тог тијела“²⁸.

Врло брзо након тога услиједио је и закључак Владе Републике Српске, број 04/1-012-2-1075/15, донесен на 24. сједници Владе од 04.06.2015. године. Тим закључком Влада Српске се упознала са информацијом о 26. састанку Комисије за европске интеграције у саставу Привременог одбора за стабилизацију и придруживање и покушају да се без правног овлаштења донесе одлука о изради Програма интегрисања, усљед чега је закључено (тачка. 2. наведеног закључка) „...да је незаобилазан предуслов за израду „Програма интегрисања“ постизање договора између свих нивоа власти у БиХ по питању новог механизма координације у области европских интеграција БиХ“. Из тих разлога су истим закључком обавезана министарства и други републички органи управе Републике Српске „...да не учествују у било каквим активностима на изради „Програма интегрисања“ које иницирају институције БиХ без претходног испуњења услова из тачке 2. Закључка“, то јест док се не постигне договор између свих нивоа власти у БиХ по питању новог механизма координације у области европских интеграција БиХ.“²⁹

Претходно наведено сасвим поуздано указује на то како механизма координације још нема нити је извјесно када ће он бити усвојен и шта ће да садржи. Усљед тога је писање на ову тему посебно тешко, јер се ради о писању о нечему за шта још није јасно како ће изгледати. Но, упркос томе Република Српска мора водити рачуна о неколико ствари, како и овај процес не би био (зло)употријебљен на штету њених уставних надлежности. О томе говоримо у наставку овог дијела рада.

²⁸ Цитирано према <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Cvijanovic-Moraju-da-nauce-da-je-RS-strana-u-pregovorima-308308.html>. Приступ од 03.06.2015. године.

²⁹ У вези са тим закључком треба имати у виду да је у Републици Српској на снази и Одлука Владе Републике Српске о остваривању координације републичких органа управе у спровођењу активности у области европских интеграција и међународне сарадње („Службени гласник Републике Српске“, број 47/13). Том одлуком је утврђена обавеза поменутих органа Српске на међусобну координацију и сарадњу у спровођењу активности у области европских интеграција и међународне сарадње.

Као прво неопходно је још једном указати на забрињавајућу појаву чија суштина се, у најкраћем, може изразити одсуством координације између званичних институција Републике Српске и њених представника у институцијама БиХ, а нарочито у Савјету министара БиХ. Због тога и јесте могло доћи до тога да Савјет министара БиХ, па још и гласовима његових министара из Републике Српске, без претходних консултација са Владом Републике Српске покушава тој влади, а тиме и Републици Српској, наметнути наведену одлуку о именовању тима за израду механизма координације. Посљедица је то чињенице што власт на нивоу Републике Српске врши једна политичка опција унутар српског народа, док представници Републике Српске у институцијама БиХ припадају супротној политичкој опцији унутар истог народа. Стога се и на овом примјеру по ко зна који пут понавља и потврђује стари проблем који прати Србе у стварању, а нарочито у одбрани државе коју створе. Ријеч је одсуству критичне количине јединства у његовим политичким елитама у одсудним тренуцима по тај народ и његову државу.

Није нам намјера да стајемо на било чију страну у актуелном сукобу политичких елита унутар српског народа у Републици Српској. Умјесто тога, само желимо указати како је, упркос свим њиховим разликама, неопходно јединство тих политичких снага код одлучивања о овом питању, јер оно у себи крије више замки које, уколико на њих не буде благовремено и јединствено реаговано, воде у даље развлашћивање Републике Српске.

Да би се овај потенцијални проблем лакше уочио, морамо најприје подсјетити на један детаљ из блиске прошлости. У тзв. априлском пакету уставних промјена из 2006. године било је предвиђено (у тачки бц) да су институције власти на нивоу БиХ „...одговорне за преговарање, израду, усвајање те провођење закона потребних за испуњавање европских стандарда, као и политичких и економских услова везаних за европске интеграције БиХ“. Овај пакет уставних промјена, а тиме и наведене надлежности институција БиХ, нису усвојени захваљујући само томе што за њега у Парламентарној скупштини БиХ нису гласали Странка за БиХ (на чијем челу је тада био Харис Силајџић) и хрватска политичка странка ХДЗ 1990. Дакле, политичке странке из Републике Српске су прихватиле тај пакет, а да је он којим случајем усвојен то би било штетно по Републику Српску. Наиме, према рјешењу на које смо претходно указали институције БиХ имале би искључиву надлежност за доношење закона сваки пут када је то потребно за испуњавање европских стандарда. Шта је све потребно за усвајање тих стандарда, врло је неодређено и отвара простор за

манипулацију којом би се на ниво БиХ корак по корак пренијеле надлежности у готово свим областима друштвених односа за чије уређивање *de constitutione lata* ентитети имају искључиву надлежност. Да бисмо ово потпуније објаснили послужимо се једним примјером. Директивом Савјета Европске уније, број 2000/78/ЕЗ од 27.11.2000. године³⁰, у члану 5. је прописана обавеза послодаваца:

да предузму одговарајуће мјере (што је европски стандард – наша опаска), гдје су потребне, како би се лицу с инвалидитетом омогућио приступ запошљавању, учествовање или напредовање на послу или школовање, уколико такве мјере не би за послодавца представљале несразмјеран терет.

Када домаће законодавство треба хармонизовати са оваквом одредбом, то значи да су ентитети у БиХ надлежни да измијене или допуне своје законе о раду и законе о запошљавању, јер су питања која су уређена цитираном одредбом Директиве број 2000/78/ЕЗ од 27.11.2000. године из домена рада и запошљавања, што је уставна надлежност ентитета у БиХ. Међутим, да је којим случајем био усвојен априлски пакет уставних промјена из 2006. године, он би омогућио институцијама БиХ (Парламентарној скупштини БиХ) да својим законом уреди и ову област, досљедно наведеном рјешењу из априлског пакета према којем би „институције БиХ имале искључиву надлежност за доношење закона сваки пут када је то потребно за испуњавање европских стандарда“. На овај начин било би онда поступано и у бројним другим областима из надлежности ентитета, као што су социјална заштита, организација и рад привредних субјеката, облигационо право, својинскоправни односи и др. Стога су то замке и опасности од којих се „...свакако треба чувати уколико се не жели потпуно развлашћивање Републике Српске“.³¹

Таква опасност по Републику Српску може се запазити и у литератури која се публикује од одговарајућих институција БиХ, а тиче се њених европских интеграција. С тим у вези и овдје ћемо се, као и малочас, послужити једним примјером како бисмо указали о каквој опасности по Српску је ријеч. Ради се о Приручнику за усклађивање прописа Босне и Херцеговине са прописима Европске уније, чији издавач је Дирекција за европске интеграције Босне и Херцеговине на чијем интернет порталу се тај приручник може наћи.

³⁰ „Службени лист Европских заједница“ од 02.12.2000. Л 303/16.

³¹ Доц. др Милан Благојевић: Правни есеји - Књига Значења, Добој, 2011, стр. 251.

Примјетно је да се у одговарајућем поглављу Приручника, посвећеног избору домаћег нормативног инструмента за преузимање прописа Европске уније (поглавље 8.1, стр. 73-75. Приручника³²), говори само о нормативном оквиру на нивоу БиХ. Другим ријечима, нема ниједне једине ријечи о нормативним оквирима у ентитетима. Умјесто тога, набрајају се само прописи који се доносе на нивоу институција БиХ (стр. 73. Приручника), након чега се каже да „...прописи Парламентарне скупштине и Вијећа министара, те појединих министарстава и других органа управе имају потребну обавезујућу снагу и ефективност која их чини подобним за преузимање легислативе ЕУ“ (стр. 73-74. Приручника). На овај начин се, истина не тако огољено, хоће рећи како би сви прописи Европске уније требали бити преузимани прописима донесеним од стране институција и органа на нивоу БиХ, с тим што се сугерише да би се „Прописи који би могли имати политичке импликације требали имплементирати уз учешће Парламентарне скупштине БиХ“ (стр. 74. Приручника).

Ако би се поступало на овакав начин, у ономе за шта уставну надлежност имају ентитети, то би значило њихово потпуно или, у најбољем случају по њих, дјелимично развлашћивање ентитета, чиме би институције на нивоу БиХ преузимале надлежности за уређивање друштвених односа које према Уставу БиХ не могу уређивати како у цјелини, тако ни дјелимично. С тим у вези треба имати у виду став Европске уније према којем су инструменти транспоновања³³ њених прописа у домаћи правни систем ствар избора држава чланица који зависи од конкретних уставних рјешења сваке државе.

Најзад, прије преласка на закључно разматрање, потребно је указати на још једну чињеницу која је, када је ријеч о овом питању, везана за Уставни суд БиХ. У дијелу рада у којем је дат кратки компаративни приказ механизма координације и имплементације прописа Европске уније у национално право, видјели смо како уставни

³² Приручник је доступан на интернет порталу Дирекције за европске интеграције Босне и Херцеговине, на адреси <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=3959&langTag=bs-BA>. Приступ од 10.06.2015. године.

³³ Термин транспоновање овдје употребљавамо у смислу преузимања прописа, мада се он у литератури о овом питању објашњава као дио ширег појма *хармонизације* домаћег права са правом Европске уније. Тако се у већ поменутом Приручнику разликују три метода хармонизације домаћих прописа са правом Европске уније. Један је *транспозиција*, којим се од ријечи до ријечи преноси текст прописа Европске уније у домаће право. Други је *преформулација*, којом се преузима суштина обавеза које произлазе из директиве, а трећи метод је *упућивање (реферирање)*, којим се одредбе директиве могу навести у анексу домаћег прописа (стр. 58. Приручника).

судови Шпаније и Италије имају већ изграђене ставове којима, у битном, штите уставне надлежности тамошњих региона и када је ријеч о преузимању прописа Европске уније у домаће право. Међутим, такво нешто није основано очекивати и од Уставног суда БиХ, о чему свједочи једна одлука тог суда која је прошла прилично незапажено у домаћој стручној и научној јавности. Наиме, у одлуци тог суда број У-16/11 од 13. јула 2012. године заузет је став, који нема упориште у Уставу БиХ, да (курзив у цитату је наш) „...Босна и Херцеговина, према релевантним одредбама Устава Босне и Херцеговине, има обавезу и надлежност за извршавање међународних обавеза Босне и Херцеговине у оквиру чега има и овлаштење да одлучује о начину извршавања међународних обавеза Босне и Херцеговине“. Из цитираног произлази како би овај суд, у случају евентуалног спора пред њим између ентитета и БиХ о томе ко је од њих надлежан за имплементацију прописа Европске уније, сматрао да и имплементација тих прописа представља међународну обавезу БиХ³⁴ па би пресудио у корист институција БиХ чак и у оним областима које према Уставу БиХ уређују ентитети својим правним прописима, позвавши се при томе и на претходно цитирани став из његове одлуке број У-16/11 од 13. јула 2012. године. Тога Република Српска нарочито треба бити свјесна и одупријети се томе, на начин што њени представници у институцијама власти на нивоу БиХ неће, кад је ријеч о имплементацији прописа Европске уније у домаће право, дати своје гласове за доношење прописа за чије доношење је према Уставу БиХ надлежна Република Српска.

5. Закључно разматрање

Излагање у раду показало је како се Република Српска од потписивања Дејтонског мировног споразума до данас у континуитету суочавала са низом политичких и уставних замки, од којих многе није прошла. Због тога не чуди што је у том периоду остала без дијела своје територије у подручју Брчког који јој је отет правним насиљем западног свијета, на које је она пристала. Поред тога, у истом периоду Српска је остала и без бројних својих уставних надлежности, од којих су неке од виталне важности за њу (одбрана - Војска Републике

³⁴ А такав став, када је ријеч о имплементацији прописа Европске уније у домаће право се противи јуриспруденцији уставних судова Шпаније и Италије на коју је указано у овом раду.

Српске, односно систем индиректног опорезивања - порез на додату вриједност).

На такве замке Република Српска мора бити спремна и у процесу који се овдје колоквијално зове процесом европских интеграција БиХ (њених интеграција у западни свијет), или процесом придруживања БиХ Европској унији. Важно питање у том процесу је механизам координације, у којем Српска мора водити рачуна те досљедно и непоколебљиво инсистирати на сљедећем:

1. механизам координације не смије бити тијело које би било коме наметало рјешења, а посебно оно не смије бити тијело које би усвајало прописе;
2. механизам координације такође не смије бити тијело које би као арбитар рјешавало у споровима до којих у процесу европских интеграција дође између БиХ и ентитета или између ентитета, а у Федерацији БиХ између ње и кантона;
3. основ постојања овог механизма не може бити било какав акт Савјета министара БиХ. Умјесто тога механизам координације треба настати споразумом ентитета, који је *sui generis* извор уставног права у БиХ, на чије постојање већ указују споразум ентитета о преношењу њихове надлежности у области одбране на ниво БиХ, или споразум ентитета о дјелимичном преношењу њихове надлежности у области правосуђа на ниво БиХ, који је основ постојања садашњег Високог судског и тужилачког савјета БиХ;
4. пошто није орган власти који намеће одлуке, овај механизам треба бити мјесто разговора, преговора и договарања између ентитета у погледу оних послова који су, и када је ријеч о имплементацији прописа Европске уније, њихова надлежност према Уставу БиХ, док су Парламентарна скупштина и Савјет министара институције у којима се, ради имплементације прописа Европске уније, могу усвајати само прописи из надлежности институција БиХ. У процесу договарања ентитети помоћу механизма координације требају усагласити нацрте и приједлоге прописа за чије усвајање су надлежни, како би се избјегла дисхармонија између њихових прописа.

У поступку разговора и преговарања у механизму координације Република Српска се треба руководити сљедећим принципима, које треба бранити досљедно и непоколебљиво:

1. први и најважнији принцип је да је Република Српска вриједност која се не смије ниједним дијелом жртвовати било чему другом, односно све друго треба бити подређено вриједности која се зове Република Српска као највишој вриједности;
2. у свим областима друштвених односа које су њена уставна надлежност Република Српска својим законима и другим прописима треба искључиво имплементирати прописе Европске уније;
3. имплементација тих прописа никако не значи нити смије значити да се и у једном случају требају преносити уставне надлежности ентитета на ниво БиХ. До преноса надлежности не смије доћи не само у цјелини, већ ни дјелимично у виду тзв. оквирних или тим законима сличних савезних закона;
4. у ситуацији у којој је један ентитет ускладио своје прописе са прописима Европске уније, а други ентитет то није учинио, не може се тражити одговорност ентитета који је извршио хармонизацију својих прописа нити се због тога може извршити пренос надлежности на ниво БиХ;
5. тамо гдје је то неопходно ради примјене прописа Европске уније (нпр. контрола квалитета млијека и сл) треба оснивати међуентитетске органе (нпр. комитете, заводе, дирекције и др), а не оснивати нове органе на нивоу БиХ;
6. досљедно претходно наведеном, а имајући у виду и искуства из других земаља чланица Европске уније на које смо указали у раду, требају се формирати међуентитетске делегације за преговоре са Европском унијом, нарочито у областима за које ентитети имају уставну надлежност;
7. с обзиром на дугогодишње негативно искуство које указује да су различити и бројни представници Републике Српске свјесно или немарно, а у сваком случају без икакве правне одговорности у континуитету неуставно преносили бројне уставне надлежности Републике Српске на ниво БиХ, чиме је Српска неуставно развлашћена у десетинама својих државних надлежности, неопходно је коначно кривичноправним путем заштитити оно што је преостало од уставних надлежности Републике Српске, и то како за случај неовлашћеног

преношења, тако и за случај неовлашћеног преузимања тих надлежности. То се треба учинити прописивањем једног новог кривичног дјела у групи кривичних дјела против уставног уређења Републике Српске. Кривично дјело би се звало Неовлашћено преношење или преузимање уставних надлежности Републике Српске, а његово законско биће имало би три става и гласило би:

*Неовлашћено преношење или преузимање уставних надлежности
Републике Српске*

- (1) Ко без овлашћења или противно овлашћењу Народне скупштине Републике Српске пренесе у цјелини или дјелимично неку уставну надлежност Републике Српске на било који други ниво власти у Босни и Херцеговини или изван Босне и Херцеговине, казниће се затвором од двије до дванаест година.*
- (2) Казном из става 1. казниће се ко за било који ниво власти у Босни и Херцеговини или изван ње преузме неку уставну надлежност Републике Српске без сагласности Народне скупштине Републике Српске, као и ко без сагласности Народне скупштине Републике Српске оснује институцију или орган на нивоу Босне и Херцеговине у било којој области друштвених односа чије уређивање није у надлежности Босне и Херцеговине.*
- (3) Ако су дјела из ст. 1. и 2. овог члана учињена из нехата учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.*

Овим кривичним дјелом, које има свој уставни основ како у Уставу Босне и Херцеговине тако и у Уставу Републике Српске и по чему би Српска била једна од ријетких (ако не и једина) федерална јединица у свијету, кривичноправно би се, па и у процесу придруживања БиХ Европској унији, штитиле уставне надлежности Српске од даљег неуставног преноса, односно преузимања, чиме се правно заштићује и сама државно-правна есенција Српске.

Уставни основ, како из угла савезног тако и из угла ентитетског устава, огледа се у томе што је право федералне јединице (у овом случају Републике Српске) да и кривичноправним путем заштићује своје надлежности од њиховог неуставног преношења, односно преузимања. То што се на овакво рјешење не наилази у другим сложено уређеним државама у свијету не треба да одврати од оваквог

рјешења, јер се федералне јединице у тим државама нису сусретале у пракси са проблемом са којим се сусреће Српска, то јест са тим да је неуставним путем развлашћена од бројних њених уставних надлежности. Стога и запријеђене високе казне требају бити такве, имајући у виду правно добро (Републику Српску) које се штити овим кривичним дјелом, уз напомену да је казнени оквир од 2 до 12 година запријеђен и за постојеће (умишљајем учињено) кривично дјело Напад на уставно уређење Републике Српске из члана 293. Кривичног закона Републике Српске. Ако се оваквим казним оквиром заштићује уставно уређење Српске од насилног напада на њега, онда се истим казним оквиром оно треба штитити и од атака на њега у виду неуставног преношења или преузимања надлежности које у уставноправном погледу припадају Српској. На ово указујемо због тога што су, у коначном, у овом потоњем случају посљедице по Републику Српску исте као и у случају кривичног дјела из члана 293. Кривичног закона Републике Српске, а то је разарање њеног уставног уређења. Разлика је само у томе што се у случају кривичног дјела из члана 293. Кривичног закона Републике Српске то разарање врши насилним путем (насилним у физичком смислу), док се у случају неуставног преношења или преузимања њених уставних надлежности то не врши физичким него правним насиљем.

Ова разлика је од важности због тога што се не би могло прихватити као правно основано евентуално позивање на имунитет носилаца законодавне и извршне власти на било ком нивоу, који би неуставно пренијели или преузели неку уставну надлежност Републике Српске. Позивање на имунитет је правно неосновано због тога што имунитет не штити нити може штитити било кога ако кршењем уставних норми развлашћује Српску од њених уставних надлежности. Још једноставније речено, имунитет не даје право да се позивањем на њега крши устав. Ако би се закључивало супротно од тога, то би значило, на примјер, да посланици и делегати у Парламентарној скупштини БиХ могу донијети закон о раду на нивоу БиХ и њиме уредити област радноправних односа за цијелу БиХ, иако је ова област уставна надлежност ентитета. Стога би у таквом, као и у бројним другим случајевима, био потпуни апсурд када би се након тога посланицима и делегатима дозволило позивање на посланички имунитет. То би тек био потпуни пораз права, јер би се под правно и морално недопустивим изговором позивања на посланички имунитет омогућило неуставно развлашћивање ентитета. Тако нешто би, у коначном, омогућило члановима савезног парламента да у једном тренутку, опет позивањем на посланички имунитет, усвоје и уставне

амандмане на Устав БиХ којима се укидају ентитети и БиХ од сложене претвара у унитарно уређену државу.

Свим претходно наведеним разлозима може се објаснити и потреба да се за ово кривично дјело одговара и кад је учињено из нехата. Наиме, искуство показује да је добар дио надлежности Српска изгубила немаром (небригом) оних који су је представљали и представљају. Пошто се ово кривично дјело са становишта кривичноправне науке може учинити и нехатно, а да би се предуприједило касније позивање на то како до преноса или преузимања надлежности Српске није дошло намјерно, односно умишљајем, напосто је неопходно да постоји кривична одговорност и за нехат, то јест за све оне ситуације за које се било ко не би могао екскулпирати казивањем да није био свјестан шта чини. Прописивањем и нехатне одговорности, сваки потенцијални учинилац овог дјела био би дужан и морао бити свјестан шта чини ако неуставно пренесе или преузме неку уставну надлежност Републике Српске.

Када се претходно наведеним одредбама пропише да се пренос и преузимање надлежности не могу вршити без овлашћења, односно сагласности Народне скупштине Републике Српске, онда то није само инкриминација већ и *sui generis* уставноправна норма. Њоме би први пут на јасан и недвосмислен начин била одређена институција Републике Српске надлежна да одлучује о овим питањима. Све то не спречава Народну скупштину Српске да се сваки пут прије давања овлашћења, односно сагласности, претходно обрати народу у Републици Српској како би се путем плебисцита чуо глас народа о томе да ли је за пренос или преузимање неке уставне надлежности Српске или је против тога. То би било у сагласности са чланом 77. Устава Републике Српске, према којем Народна скупштина може увијек одлучити да о било којем питању из своје надлежности одлуку донесе након претходног изјашњавања грађана Српске.

Иако се то подразумемијева као тековина правне цивилизације, треба нагласити како се ова инкриминација, као и свако ново кривично дјело, не би могла примјењивати ретроактивно, то јест на прошле догађаје, већ само и искључиво на оне радње и субјекте који би то кривично дјело учинили након његовог ступања на снагу.