

Бојан Влашки*

**Проф. др Петар Кунић,
ПРОМЈЕНЕ УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
– PRO ET CONTRA: критичке опаске на поједина
институционална рјешења:
досадашња искуства и могућа рјешења**

**(Удружење наставника и сарадника Универзитета у
Бањој Луци, Бања Лука, 2015, стр. 137)**

У години у којој се навршава двадесет година од потписивања Дејтонског мировног споразума, јавни простор у Босни и Херцеговини (даље: БиХ) је испуњен бројним оцјенама о његовој досадашњој примјени. Питања као што су расподјела надлежности између БиХ и ентитета, реформа правосуђа, контроверзне одлуке Уставног суда БиХ, улога тзв. међународне заједнице у БиХ перманентно су актуелна. С тим у вези, могу се чути опречна мишљења о евентуалним промјенама Дејтонског устава, од којих је већина утемељена на интересним, политичким и идеолошким постулатима. Настала у оваквим околностима, књига проф. др Петра Кунића, редовног професора Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, под насловом „Промјене Устава Босне и Херцеговине – pro et contra“ издваја се по научном приступу анализи Дејтонског устава и могућностима његових промјена. Ослањајући се на властито богато универзитетско и политичко искуство, те консултовање адекватне литературе и судске праксе, аутор врши критички осврт на битне елементе уставно-правног оквира у БиХ, те уважавајући друштвену

* Мастер правник, виши асистент на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци, докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду.

и политичку реалност износи примјерене приједлоге за могућа побољшања. Посебну пажњу аутор је посветио питањима која су под лупом политичке и стручне јавности, а нарочито питању реформе правосуђа у БиХ, укључујући и Уставни суд БиХ. Уочавајући да је „Ешдауновски концепт“ правосуђа у БиХ доживио неуспјех, те да су промјене у правосуђу неопходне и могуће, аутор исправно закључује да би то „требало да учине домаће снаге без упирања погледа према тзв. међународној заједници чија је мисија исцрпљена и потрошена“. Наиме, како проф. Куних констатује у предговору „наметнута рјешења су израз туђе воље и стварају незаодовљство и зависност, зато је неопходна сарадња и договор, којим настају трајна и одржива рјешења“.

Књига „Промјене Устава Босне и Херцеговине - pro et contra“ структурирана је у оквиру једанаест ужих цјелина, које су систематизоване под сљедећим насловима: 1. Општи поглед; 2. Консоцијацијски модел и федерализам као одговор на подјелу друштва; 3. Федерални елементи уставноправне структуре; 4. Општа обиљежја подјеле надлежности између институција државе и ентитета; 5. Државна и ентитетска територија; 6. Устав БиХ - привремено рјешење или модел за будућност; 7. Комбиновање територијалног и етнонационалног федерализма; 8. Уставни суд Босне и Херцеговине; 9. Суд Босне и Херцеговине; 10. За или против оснивања Врховног суда Босне и Херцеговине и 11. Високи судски и тужилачки савјет.

Већ у уводном дијелу аутор износи супротстављена становишта политичке и стручне јавности у Федерацији БиХ и Републици Српској у погледу промјена постојећег дејтонског уставног оквира. Затим се методолошки исправно уставни оквир БиХ поставља у шири друштвени контекст. Супротно ставу критичара Дејтонског устава да је исти одговоран за подијељеност босанскохерцеговачког друштва, аутор на темељу историјске грађе и друштвене збиље утврђује да је Дејтонски устав „продукт могућег у датим околностима“, те да „сложена организациона и функционална структура

државе коју утемељује Устав није израз јединства босанскохерцеговачког друштва, већ израз његове дубоке подијељености“.

У другом поглављу одређују се основни елементи консоцијацијског модела демократије и федерализма, садржани у Уставу БиХ као одговор на подјелу друштва. Изражена је њихова присутност у уређењу законодавне, извршне и судске власти како на нивоу БиХ, тако и у уставима ентитета.

Треће поглавље има за предмет прецизније идентификовање федералних елементата уставноправне структуре БиХ. Прије свега, недвосмислено је утврђено да су конситутивни елементи БиХ два ентитета и Дистрикт Брчко утемељени на територијалном принципу, што свједочи да се ради о сложеној држави. Као још једно од федералних обиљежја истиче се и Уставом утврђена подјела надлежности између БиХ и ентитета. Разматрајући могућност БиХ да, под условима утврђеним Уставом, преузме „додатне надлежности“ од ентитета, проф. Кунић истиче потребу да се недореченост Устава по овом питању уреди законима БиХ и ентитета.

Четврто поглавље усмјерава пажњу читаоца на општа обиљежја подјеле надлежности између БиХ и ентитета, те друге одлике карактеристичне за федералне државе. Указује се на проблематичност и уставну неутемељеност инкорпорирања оквирне легислативе на државном нивоу у областима које спадају у искључиву надлежност ентитета, те „хегемонистичке“ аспекте дјеловања међународне заједнице. Међу осталим видовима федерализације у БиХ посебно се посматра уставни институт „ентитетског вета“, као најважнији механизам заштите уставне позиције ентитета, затим се анализирају елементи федерализма у погледу извршне и судске власти, те друга обиљежја федерализма као што су сложено држављанство и подијељен унутрашњи суверенитет.

Пето поглавље се бави питањем државне и ентитетске територије, као битним структуралним елементом БиХ и ентитета, те разматрањем могућности територијалних промјена унутар БиХ. У том погледу, аутор сматра „да се било какве промјене линије разграни-

чења између ентитета не могу вршити без сагласности ентитета путем међусобног споразума, што је у складу са Анексом 2 Дејтонског мировног споразума са којим су усклађени устави ентитета“.

Шесто поглавље посвећено је подробнијој анализи супротстављених гледишта о постојаности Устава БиХ. С једне стране се издвајају схватања о његовом привременом карактеру и неопходности ретериторијализације, присутна међу политичким елитама у Федерацији БиХ, а мотивисана, између осталог, нестабилним стањем у ентитету из којег ове елите долазе. С друге стране, у Републици Српској се једногласно одбацује сваки вид ретериторијализације који би се односио на цијелу БиХ, а неприхватљивим се оцјењују измјене темељних принципа Дејтонског устава. Намеће се закључак да нема сагласности за радикалнији редизајн Устава БиХ.

Предмет седмог поглавља је критичко сагледавање комбиновања етнонационалног федерализма, у виду етничког представљања конститутивних народа у органима власти, са принципом територијалног федерализма, који полази од тога да су ентитети конститутивни елементи државе. Несумњиво се утврђује да су оба вида федерализма заступљени у БиХ, која је држава три конститутивна народа и два ентитета, те да ће извршењем одлуке Европског суда за људска права у предмету Сејдић и Финци против БиХ територијални федерализам добити на значају. Полазећи од етнонационалног федерализма, стављајући га насупрот тзв. грађанском концепту и уважавајући евидентну фрагментираност босанскохерцеговачког друштва по вјерском и етнонационалном основу, аутор долази до закључка да би примјена представничке демократије засноване на већинском принципу представљала „негацију БиХ као мултинационалне заједнице“.

Осмо поглавље доноси критички осврт на позицију и дјеловање Уставног суда БиХ у систему подјеле власти. Међу различитим системима уставног судства, БиХ је усвојила модел централизованог система контроле уставности и законитости, коју врши Уставни суд БиХ. Поред неуобичајеног састава, у који поред судија

изабраних од стране ентитетских представничких тијела улазе и стране судије које бира предсједник Европског суда за људска права, апострофира се атипичан нормативно-правни оквир дјеловања Уставног суда БиХ, који је оличен у регулисању организационих и процедуралних питања сопственим Правилима тог суда. Аргументовано се критикују одредбе Правила, којима се супротно Уставу искључује могућност законског регулисања рада Уставног суда БиХ. Проф. Кунић указује на судократију као обиљежје дјеловања Уставног суда БиХ и позива на пуно поштовање принципа легалитета као темељног принципа правне државе. Из овог слиједи логичан захтијев за доношењем Закона о Уставном суду БиХ.

У деветом поглављу читалац се упознаје са неким од спорних аспеката дјеловања Суда БиХ, који је и сам основан на контроверзан начин - Одлуком Високог представника 2000. године, уз њено потврђивање у истовјетном тексту, и то без могућности расправе, од стране Парламентарне скупштине БиХ 2003. године. Интервенција Високог представника у виду установљења могућности изузимања одређених кривичних предмета од ентитетских судова је умногоме нарушила вршење судске власти у БиХ у складу са подјелом надлежности и како наводи проф. Кунић представља противустанован чин. Осим тога, као спорна се означавају и овлашћења предсједника Суда БиХ да без икаквих критеријума бира судије у Апелационо одјељење овог Суда. Коначно, аутор подсећа на кршења забране ретроактивне примјене закона од стране Суда БиХ, а по апелационој надлежности и од стране Уставног суда БиХ, што је значајно нарушило углед ових судова.

Анализа аргумената за и против оснивања Врховног суда БиХ може се пронаћи у десетом поглављу ове књиге. С тим у вези, аутор долази до закључка да за оснивање Врховног суда БиХ нема уставноправног основа, јер Устав БиХ не предвиђа правосудну функцију на нивоу државе, ако се изузме Уставни суд БиХ. Осим дога, примијећује се да у БиХ егзистирају самостални правосудни системи на чијем челу се налазе врховни судови ентитета, који већ

имају успостављене облике сарадње у циљу уједначавања судске праксе. Слиједом тога, до оснивања Врховног суда БиХ не може доћи без сагласности ентитета, односно њиховог међусобног споразума.

Коначно, у посљедњем (једанаестом) поглављу књиге износе се критике на рачун садашњег модела Високог судског и тужилачког савјета БиХ за који аутор тврди да је утемељио „интересну групуацију цеховског карактера“ и предлаже варијанту пожељног модела. Посматрајући упоредноправна рјешења, проф. Кунић долази до става да је неопходно раздвојити судски и тужилачки савјет, а њихову структуру засновати на превази струке над политиком. Такође се предлаже да правосудни савјети врше селекцију кандидата за правосудне функције, док би поступак избора ваљало препустити надлежним законодавним тијелима уз прописивање двотрећинске већине за избор кандидата.

Имајући у виду садржину ове књиге, актуелност теме коју има за предмет, те језгровит стил којим је књига писана, сигурно је да ће иста пробудити значајно интересовање. Консензус политичких представника конститутивних народа и ентитета у Босни и Херцеговини о неопходним уставним промјенама, без уплитања страних фактора склоних пружању медвјеђих услуга у фрагментираним друштвима, кључна је претпоставка евентуалних разговора о промјенама Дејтонског устава. Књига проф. Кунића представља својеврстан водич ка таквом консензусу, „знак поред пута“ који ће бити незаобилазан, због чега је са задовољством препоручујемо научној и широј јавности.