



Дејтонска Босна и Херцеговина, политичкоправни континуум међународне заједнице предвођене Сједињеним Америчким Државама, ратосиљан од стране зарађених страна и формално уобличен у Општи оквирни споразум о миру са бројним анексима, своје грађане, народе и међународну заједницу ставља пред нове изазове. Чињеница је да ни петнаест година послје окончања ратних сукоба Босна и Херцеговина није онаква државна заједница каква би одговарала статусу пуноправне чланице Европске уније, што због лабилне политичке климе унутар ње саме, што због постојања транзиционе инситуције дефинисане у Анексу 10. Општег оквирног споразума за мир, односно Високог представника (ОХР). Теза који ћемо покушати одбранити кроз ову кратку анализу је да је Анекс 4. – Устав Босне и Херцеговине, који је и саставни дио Споразума, са аспекта данашњице али и будућности, једини могући уставноправни оквир функционисања сложене заједнице оптерећене историјским, политичким и економским приликама. Ради разумјевања комплексне природе проблема у којем се Босна и Херцеговина налази, морамо се подсјетити неких чињеница из ближе прошлости.

Босна и Херцеговина се од осталих република чланица југословенске федерације разликовала првенствено по својој националној структури. Како ни један од конститутивних народа (Срба, Хрвата и Муслимана) није чинио апсолутну већину, постављало се питање оправданости клаузуле савезног и републичког устава о праву народа на самоопредјељење до отцјепљења које се де фацто није могло ни изразити без консензуса ове три етничке групе. Компаративно гледано, СР БиХ је посједовала све политичкоправне обресе Југославије, иако је конститутивно уређена као унитарна република са два нивоа власти – републичким и локалним. Разлог за распад Босне и Херцеговине лежао је у распаду саме Југославије, односно распаду система који је гарантовао равномјерну заступљеност свих конститутивних народа БиХ на нивоу саме федерације, првенствено Срба и Хрвата који су у демографском смислу били под извјесном пријетњом миноризације. Да ли би догађања ишла у другом правцу да је сама БиХ и де иуре осликавала Југославију као република чланица организована по федералном концепту је питање за будуће генерације политичких и правних аналитичара, али је сигурно да такве моделе уставноправна теорија и пракса одавно познаје.

Правни континуитет, по члану 1. ставу 1. Устава Босне и Херцеговине, уставотворац црпи из постојања Републике Босне и Херцеговине, односно резултата референдума од

29. фебруара и 1. марта 1992. године. Иако је референдум са становишта унутрашњег легитимитета био упитан, првенствено због непоштовања политичке воље једног од три конститутивна народа али и непоштовања самог Устава СР БиХ, тј. амандмана из јула 1991. године, брзоплета политика међународне заједнице и преурањено признање резултата референдума довели су до чињенице да је Босна и Херцеговина остварила међународни субјективитет истовремено губећи свој унутрашњи легалитет. Ратификацијом Дејтонског мировног споразума питање унутрашњег легалитета рјешено је увођењем нових уставних института, првенствено ентитетског гласања (заштитом ентитетског интереса) у Представничком дому, али и потпуно новом територијалном организацијом на основу затеченог стања по окончању ратних сукоба. Тако је успостављен баланс који је омогућио окончање рата али, што је врло битно, и функционисање саме државе. Такође, народи у Босни и Херцеговини су добили своје административне и функционалне цјелине у оквиру којих су могли суверено остваривати своје интересе и права (Срби Републику Српску, Бошњаци и Хрвати кантоне у оквиру Федерације БиХ).

Питање које се у последње вријеме вјештачки намеће је процес уставне реформе зарад европске будућности. Иако рјешавање овог питања није један од приступних предуслова Европске уније, што су бројни званичници Европске комисије и потврдили, кроз скорашњу пресуду Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против БиХ* покушава се испословати темељна уставна прекомпозиција. Наиме, Европски суд за људска права је оспорио одредбе устава у вези са избором члана предсједништва БиХ који се по садашњем моделу бира по основу етничког одређења сходно ентитету из којег долази (Србин из Републике Српске, Бошњак и Хрват из Федерације БиХ) те утврдио да је такво уставно рјешење у колизији са Европском конвенцијом о људским правима. Иако су власти Републике Српске у више наврата подржали корекцију Устава у овом сегменту [\[1\]](#)

, изјаве званичника бошњачких странака ишле су у правцу хитне реформе механизма заштите ентитетских интереса, тј. њиховог укидања. Оваква радикална настојања, која задиру у саму срж Анекса 4. се свакодневно правдају настојањима да се „деблокира европски пут БиХ“ и отклони могућност блокирања закона у Представничком дому Парламентарне скупштине, иако се и површном анализом предложених законских приједлога врло лако долази до закључка да су исти или у самој својој суштини, или у битним дијеловима који су вјештим номотехничким методама готово непримјетни - неуставни. Уколико би се овај механизам заштите ентитетских интереса уклонио, или чак и најмање редуковао, једина могућност обарања закона донесених простом већином био би захтјев за оцјену уставности Уставном суду БиХ. Разумије се, овде смо намјерно изузели Дом народа који често служи као аргумент „сасвим довољне“ заштите заговорницима укидања ентитетског гласања. Разлог је једноставан: Дом народа одлучује о прихватљивости аката са аспекта интереса конститутивних народа, а уколико би исти механизам био коришћен у сврху заштите ентитетских интереса, а у такве сигурно спада неслагање са развлашћивањем, исказао би се извјестан парадокс у којем би се интерес једног народа поистовјећивао са интересима мултиетничког ентитета

какав је Република Српска по свом уставу сада. Тиме би се у питање довела сама природа БиХ као тронационалне заједнице, те би таква пракса засигурно била предмет неког будућег одлучивања у Уставном суду. Уколико се зна да је Уставни суд сачињен од укупно девет судија, од којих су троје странаца и двоје судија из реда сваког конститутивног народа, да се одлуке доносе на основу интерних правила без законског оквира у којем би биле дефинисане процедуре одлучивања, рачуница је једноставна и извјесна. Уосталом, досадашње пресуде Уставног суда које су донесене простом већином, а које су изазвале дугорочне посљедице понекад мијењајући и изворне дејтонске принципе

[2]

, изазивају зебњу и откривају карактер евентуалних будућих одлука о уставности појединачних законских аката који не би били предмет важеће процедуре у Представничком дому.

Додамо ли томе и присуство Високог представника, као самопроглашеног института *суи генерис*

у односу на све институције БиХ и ентитета, па чак и на Уставни суд БиХ

[3]

, те готово срамежљива настојања Савјета за имплементацију мира да ограничи будућу употребу бонских овлашћења

[4]

, са правом можемо констатовати да без ентитетског гласања Република Српска губи загарантовану могућност ефективне уставне заштите. Подсјећања ради, Високи представник је у периоду од 1998. до 2006. године наметнуо бројна законска рјешења који су БиХ, као де факто конфедералну заједницу

[5]

приближили концепту америчког федерализма. То подразумијева снажан федерални ниво власти који је у потпуности носилац међународног субјективитета, а у унутрашњим релацијама задржава право управљања јавним финансијама, федералним оружаним и полицијским снагама те представља врховну инстанцу у правосудном систему, док је државама чланицама остављена могућност ограниченог управљања по систему тродиобне власти на сопственој територији. Битно је нагласити да је овај тип федерализма специфичан јер је за разлику од сличних облика уређења у свијету заживио кроз континуирани процес, првенствено путем дугогодишње праксе Врховног суда

[6]

али и уз непосредну употребу силе

[7]

, док су друге федерације углавном осниване вољом држава чланица. Стога и не чуди што се поред корекција у погледу ентитетског гласања све чешће намеће и питање оснивања Врховног суда БиХ који би имао право одлучивања у апелацијама на пресуде ентитетских врховних судова. За сада су извјесне тенденције бошњачке стране да Суд БиХ, као институција која је установљена лех специалис, односно наметнутом „одлуком о доношењу закона“ од стране Високог представника без било каквог уставног упоришта,

у скорој будућности добије и ове надлежности. Други, тежи начин, који би подразумеваво и радикалнију измјену устава, би у потпуности пресликао амерички Врховни суд на Уставни суд БиХ, односно стопио функцију суда посебне надлежности и ингеренција редовног судства у једну институцију.

Поред ентитетског гласања, заговорници „функционалне БиХ“ су као прву фазу реформе навели и трансформацију институције трочланог предсједништва, односно постојање једног предсједника државе који би преузео све досадашње ингеренције које нису занемариве. То је прије свега вођење вањске политике, именовање амбасадора и других међународних представника БиХ, представљање БиХ у међународним и европским организацијама и институцијама, вођење преговора за закључење међународних уговора БиХ, извршавање одлука Парламентарне скупштине, предлагање годишњег буџета итд. Битна одлика садашњег рјешења (члан 5. став 2.) је могућност стављања ван снаге одлука Предсједништва уколико било који од тројице чланова прогласи одлуку деструктивном по витални национални интерес ентитета из којег долази. Концентрацијом незанемарљиве извршне моћи у рукама једне особе која би вршила функцију предсједника, механизам заштите би изгубио сваки смисао. Разумљиво је размишљање о косеквенцама једног таквог мандата уколико би предсједник долазио из странака које у свом програму имају укидање двоентитетског уређења БиХ, поготово у домену вођења вањске политике.

Морамо се запитати о мотивима представника међународне заједнице, првенствено Европске уније, да Босну и Херцеговину као своју будућу пуноправно чланицу граде на темељима етничке неравноправности јер је сигурно да тако организована заједница представља дугорочан извор нестабилности. Да ли је у питању непознавање балканског историјског контекста или погрешна перцепција у политичком и правном смислу? Потоњи разлог би се могао оправдати бројним погрешним интерпретацијама и у историјском и у правном контексту, какав је нпр. мишљење Бадинтерове комисије о праву народа на самоопредјелење [\[8\]](#) гдје се један конститутиван народ напрасно прогласио националном мањином. Чињеница је да је Босна и Херцеговина у потпуно другачијем положају од неких садашњих чланица гдје је питање етничких тензија кларификовано као „унутрашње питање“. То је нпр. случај Шпаније и Француске гдје су заговорници аутономије или сепарације у значајној мањини у односу на укупну популацију земље, за разлику од Босне и Херцеговине у којој би то питање било постављено од стране два од укупно три конститутивна народа.

Бројни неуспјели покушаји увођења грађанског концепта у заједницу која је донедавно била у грађанском рату, сасвим сигурно, неће дати резултат него ће напротив бити основа за даље подјеле између задовољених и оштећених. Примјер таквог дјеловања је, између осталог, и мандат Педија Ешдауна који и поред свих одлука које се могу

квалификовати као правно насиље до сада непознато у правној теорији и пракси, није успио ојачати крхко међунационално повјерење. Реформа полиције, односно покушај стварања јединствене безбједоносне структуре је крахирао истовремено показујући црвену линију националних интереса политичарима из Републике Српске. На другој страни, Вашингтонски споразум из 1994. године, односно напрасно брисање једног његовог изворног дјела коме су се надали сви Хрвати у Босни и Херцеговини (питање конфедералних односа Федерације БиХ и Републике Хрватске) говори у прилог тези да уставна реформа може бити само питање уређења даљњих односа унутар Федерације БиХ у циљу сатисфакције њена два народа али и рјешавања бројних економских проблема путем смањења гломазне администрације.

Добра смјерница за евентуалне корекције државног устава мора бити и имплементација начела Уједињених нација о праву народа на самоопредјелење. Иако Устав БиХ њих експлицитно не наводи, одлуком Уставног суда БиХ бр. У – 5/98 она су призната као нормативни дио устава, насупрот преамбули која позива и на поштовање суверенитета, територијалног интегритета и политичке независности БиХ, што конститутивне елементе ставља у позицију немогућности практиковања овог права. Свакако да би било каква будућа уставна рјешења овај проблем морали третирати са једног потпуно другачијег аспекта који ће, уз уважавање норми међународног права, уважити и историјске и све друге чињенице које не иду у прилог очувања заједничке државе, а таквих је од 1918. до данас много.

Намеће се закључак да је Устав Босне и Херцеговине у свом изворном нормативном контексту једини модус вивенди Босне и Херцеговине те да би сваки крупнији покушај нарушавања националног баланса какав је успостављен његовим ступањем на снагу представљао опасан и неизвјестан процес са несагледивим посљедицама по будућност како садашње, тако и Босне и Херцеговине као чланице Европске уније. Умјесто дерогирања споразума који је, поред тога што је обезбједио мир, обезбједио и егзистенцију БиХ, ратификацијом Устава од стране Парламентарне скупштине би се коначно ставила тачка на непотребно питање уставне реформе. Такав чин би најбоље потврдио тезу да само потпуним уважавањем воље народа који је чине, Босна и Херцеговина може бити на тешком и спором, али сигурном путу ка бољој будућности.

---

[1] Трећи извјештај Владе Републике Српске Савјету безбједности о ситуацији у Босни и Херцеговини, Мај 2010., стр. 15-16

[2] Као нпр. пресуда бр. У 5/98 којом су ван снаге бројне одредбе устава ентитета који се тичу њиховог једнонационалног, односно двонационалног карактера

[3] Наредба о спровођењу Одлуке Уставног суда БиХ у апелацији Милорада Билбије и др. бр. АП-953/05

[4] Бонска овлашћења“ су сет закључака донешених на засједању Савјета за имплементацију мира (ПИК) у Бону 1997. године који се тичу додатних надлежности Високог представника у БиХ. На основу ових закључака, Високи представник је наметнуо 300 прописа а саме надлежности употребио преко 800 пута, укључујући смјене политичких званичника, одузимање личних докумената и сл.

[5] Неки правни експерти Босну и Херцеговину, по Уставу из Анекса 4. Општег оквирног споразума за мир у БиХ дефинишу и као персоналну унију два ентитета

[6] Федерална влада С.А.Д. мноштво својих садашњих надлежности дугује предсједнику Врховног суда С.А.Д. Џону Маршалу, за чијег су мандата (1801.-1835.), по пресудама *Marbury v. Madison* (1803), *McCulloch v. Maryland* (1819), *Cohens v. Virginia* (1821) и *Martin v. Hunter's Lessee* (1816) бројне надлежности држава-чланица пренесене на државни ниво.

[7] Амерички грађански рат (1861.-1865.)

[8] У мишљену бр. 2, упућеном као одговор на питање Лорда Карингтона „Да ли српска популација у Хрватској и Босни и Херцеговини, као један од конститутивних народа у Југославији, има право на самоопредјељење?“, Арбитражна комисија у оквиру Мировне конференције о Југославији (Бадинтерова комисија) је 11. јануара 1992. године закључила да „... српска популација у Босни и Херцеговини и Хрватској ужива сва права везана за националне мањине и етничке групе“.