ЗБОРНИК ОДАБРАНИХ РАДОВА СА

НАУЧНО-СТРУЧНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ

„УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ,
ДВАДЕСЕТ ШЕСТ ГОДИНА КАСНИЈЕ“

Бања Лука, 21. Април 2018. године

Научно-стручна конференција

„Устав Републике Српске,
двадесет шест година касније“

Организатор конференције:

Удружење „Центар за лобирање“ Бања Лука
Браће Југовића 67, 78000 Бања Лука, Република Српска - БиХ
www.centarzalobiranje.com, e-mail: office@centarzalobiranje.com

Организациони одбор конференције:

Предсједник:
Зоран Ђерић

Чланови:
Проф. др Љубинко Митровић
Др Перица Бундало
Др Гојко Павловић
Мр Даниела Ђерић

Зборник радова:
„Устав Републике Српске, двадесет шест година касније“

Аутори:
Академик проф. др Миодраг Симовић, проф. др Миле Дмичић, проф. др Петар Кунић, проф. др Синиша Каран, проф. др Милош Шолаја, проф. др Милан Благојевић, проф. др Милена Симовић и доц. др Милан Пилиповић

Издавач:
Истраживачки центар Бања Лука
Алеја Светог Саве 7А, 78000 Бања Лука, Република Српска - БиХ
www.thinktankbl.org, e-mail: istrazivackicentarbl@gmail.com

За издавача:
Др Гојко Павловић

Главни и одговорни уредник:
Доц. др Николина Грбић Павловић

Рецензенти:
Академик проф. др Миодраг Симовић
Проф. др Миле Дмичић

Превод и лектура:
Ивана Здјелар

Компјутерска припрема:
Данијел Јовић

Штампа:
Маркос, Бања Лука

За штампарију:
Игор Јаковљевић

Тираж:
100 примјерака

ISBN: 978-99976-704-6-5

САДРЖАЈ

1. **Зоран Ђерић:** УВОДНА РИЈЕЧ 7

2. **Проф. др Миле Дмичић:** УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И МОГУЋЕ УСТАВНЕ ПРОМЈЕНЕ 9

3. **Академик проф. др Миодраг Симовић, проф. др Милена Симовић:** ОЦЈЕНА УСТАВНОСТИ ОДРЕДАБА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И ЗАКОНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У ПРАКСИ УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ - ПРЕМА ЧЛАНУ VI/3А И VI/3Ц УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 49

4. **Проф. др Петар Кунић:** ЈАВНА УПРАВА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 77

5. **Проф. др Синиша Каран:** АРБИТРАЖНА ОДЛУКА ЗА БРЧКО ДИСТРИКТ 93

6. **Проф. др Милош Шолаја:** РЕПУБЛИКА СРПСКА - СУБЈЕКТ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА 105

7. **Проф. др Милан Благојевић:** НЕОПХОДНОСТ ДЕКОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ВИЈЕЋА НАРОДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ 131

8. **Доц. др Милан Пилиповић:** ПРАВНА ПРИРОДА СИСТЕМА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ 153

CONTENT

1. **Zoran Đerić,** INTRODUCTORY WORD 7

2. **Mile Dmičić, PhD,** CONSTITUTIONAL POSITION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA WITHIN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND POSSIBLE CONSTITUTIONAL CHANGES 9

3. **Academician Miodrag N. Simović, PhD, Milena Simović, PhD,** CONSTITUTIONAL REVIEW OF THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA AND THE LAW OF THE REPUBLIC OF SRPSKA IN THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ACCORDING TO THE ARTICLES VI/3A AND VI/3C OF THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA 49

4. **Petar Kunić, PhD,** PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SRPSKA 77

5. **Siniša Karan, PhD,** ARBITRAL DECISION FOR BRCKO DISTRICT 93

6. **Miloš Šolaja, PhD**, REPUBLIC OF SRPSKA - SUBJECT OF INTERNATIONAL RELATIONS 105

7. **Milan Blagojević, PhD,** NECESSITY FOR DECONSTITUTIONALIZATION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA COUNCIL OF PEOPLES 131

8. **Milan Pilipović, PhD,** THE LEGAL NATURE OF THE SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SRPSKA 153

УВОДНА РИЈЕЧ

У Зборнику су сабрани радови са Научно-стручне конференције „*Устав Републике Српске, двадесет шест година касније*“, која је одржана у Бањој Луци 21. априла 2018. године.

Ова конференција дио је Пројекта: „*Република Српска – ново вријеме, нови поглед, ново виђење*“, у организацији Удружења „Центар за лобирање“ Бања Лука.

Конференција је имала за циљ да, кроз презентацију научних и стручних радова на тему „*Устав Републике Српске, двадесет шест година касније*“, да осврт на историју уставности Републике Српске, као и да се сагледају основни принципи будуће уставне реформе.

Од доношења Устава Републике Српске, једног од најважнијих конститутивних аката, који су били основа за њено стварање, навршило се 26 година.

Устав је 28. фебруара 1992. једногласно усвојила Скупштина српског народа у БиХ, која је раније донијела Декларацију о проглашењу Републике српског народа БиХ.

Током протеклих година Устав је доживио бројне измјене и допуне. Кључне и најозбиљније измјене десиле су се 1995. и 2003. године. Измјенама из 1995. године то постаје устав једног од два ентитета у БиХ.

Надамо се да ће разноликост ауторских приступа као и широк распон тема које доноси овај Зборник, покренути ширу расправу, као и нове научне скупове. Циљ Зборника није да да коначне одговоре, него да јавности понуди текстове на размишљање и расправу као темељ за даља истраживања.

По завршетку Конференције, усвојени су закључци који чине срж презентованих радова.

Тако је, између осталог, постигнут висок ниво сагласности о потреби измјене Устава са позиција очувања и јачања Републике

Српске, у уставноправном систему БиХ засноване на Дејтонском споразуму.

Изложени научни и стручни радови на најбољи начин промовишу уставност и законитост у Републици Српској као резултат искуства, имајући у виду искуства и праксе других земаља у остваривању уставности и законитости.

Такође, будућа уставна рјешења морају бити дио унутрашњих демократских процеса у циљу владавине права како у Републици Српској тако и на нивоу БиХ. Одржана конференција је добар примјер како се кроз научну и стручну расправу може постићи висок ниво сагласности о важним питањима.

Сваки добронамјерни дијалог на тему измјена Устава Републике Српске је добро дошао, нарочито у дијелу преиспитивања научних, односно, досадашњих достигнућа и будуће визије.

Зборник је намијењен не само стручним и академским круговима него и ширем аудиторијуму.

И на крају, изражавам велику захвалност ауторима и учесницима Конференције у програмској припреми скупа, као и одржавању Конференције и објављивању овог Зборника.

У Бањој Луци, септембра 2018. године

Предсједник организационог одбора
Зоран Ђерић

УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И МОГУЋЕ УСТАВНЕ ПРОМЈЕНЕ

Проф. др Миле Дмичић[1]

Апстракт: Устав Републике Српске донесен је 28. фебруара 1992, само четрдесет дана након проглашења Републике, дакле, у почетној фази њеног конституисања. Уставом су, као највишим правним актом, успостављени темељи уставног и правног система, структура, организација и институције власти, те политичка воља народа, преточена у највише и општеобавезујуће норме. У току 26 година од стварања и постојања Републике Српске и њене уставности, односно 22 године од стварања и функционисања дејтонске Босне и Херцеговине, Устав Републике Српске је допуњен и мијењан 17 пута са 122 амандмана. У овом раду анализиране су досадашње битније промјене Устава Републике Српске, основни елементи уставноправног положаја Републике Српске у Босни и Херцеговини (у даљем тексту: БиХ) и могуће уставне промјене.

Кључне ријечи: устав и уставно уређење, промјене устава, уставни амандмани, подјела и пренос надлежности, европске интеграције БиХ.

1. Уводне напомене

Устав и уставно уређење Републике Српске[2], и након двадесет седам година њеног стварања и постојања и њене уставности и

[1] Редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци.

[2] Пречишћени текст Устава Републике Српске, издавач: Народна скупштина Републике Српске, Бања Лука, 2017. Напомињемо да пречишћени текст Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број: 21/92) садржи основни текст Устава и амандмане I-XXV. Након тога ово издање Устава обједињује пречишћени текст Устава („Службени гласник Републике Српске“, број 21/92) и сљедеће амандмане и исправке, и то: Амандмани XXVI-XLIII („Службени гласник Републике Српске“, број 28/94), Амандмани XLIV-LI („Службени гласник “, број 8/96), Амандман LII („Службени гласник Републике Српске“, број 13/96), Амандман LIII („Службени гласник Републике Српске“, број 16/96), Амандмани LIV-LXV („Службени гласник Републике Српске“, број 21/96), Амандмани LXVI-XCII („Службени гласник Републике Српске“, број 21/02), Амандмани XCIII-XCVIII („Службени гласник Републике Српске“, број 31/02),

државотворности, у уставноправној теорији и пракси бројна питања уставноправног модела БиХ побуђују истраживачку радозналост и предмет су научних и стручних анализа.

Након распада југословенске федералне државе, по административним границама, њене федералне јединице једностраним одлукама формирале су националне државе. У процесу образовања нових држава проблеми су се нарочито испољили у федералним јединицама Хрватској и БиХ, у којима су Срби до тада имали исти државотворни положај као и остали народи у тим републикама.

Распадом друге југословенске државе и стварањем нових држава, српски народ у ранијој БиХ опредијелио се да остане у саставу заједничке државе Југославије. Такво своје опредјељење српски народ потврдио је на плебисциту, одржаном 9. и 10. новембра 1991. године. Спроводећи одлуку донесену на плебисциту, Скупштина српског народа у БиХ је 9. јануара 1992. године донијела Декларацију о проглашењу Републике српског народа БиХ,[3] којом се одредила да ће се основе друштвеног и политичког система одредити уставом. На основу Декларације, Скупштина је 28. фебруара 1992. године донијела Устав Српске Републике БиХ. Истовремено, донесен је и Уставни закон за провођење Устава Републике Српске[4], којим је одређено да се до доношења одговарајућих закона и других прописа Републике Српске примјењују закони и други прописи Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (у даљем тексту СФРЈ) и Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине (у даљем тексту СР

Амандман XCIX-CIII („Службени гласник Републике Српске“, број 69/02), Амандмани CIV и CV („Службени гласник Републике Српске“, број 31/03), Амандмани CVI-CXIII („Службени гласник Републике Српске“, број 98/03), Амандман CXIV („Службени гласник Републике Српске“, број 115/05), Амандмани CXV-CXXI („Службени гласник Републике Српске“, број 117/05), Амандман CXXII („Службени гласник Републике Српске“, број 48/11),и исправке („Службени гласник Републике Српске“, број 15/96, 26/02 и 30/02).Устав Републике Српске је писан у духу југословенске и европскоконтиненталне правне традиције, што је утицало на његова формалноправна обиљежја. Он је писан, кодификован, крут и средње дуг устав.

[3] Декларација о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине („Службени гласник Републике српског народа у БиХ“, број 2/92) и др. у књизи: Р. Кузмановић, *Конститутивни акти Републике Српске*, Глас Српске и Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1994.

[4] Устав Републике Српске и Уставни закон за провођење Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 3/92).

БиХ) који су у сагласности са Уставом и који нису у супротности са законима и другим прописима које је донијела Скупштина српског народа у БиХ, односно Народна скупштина (члан 12. Уставног закона). Преузимањем прописа СФРЈ и СРБиХ створен је правни основ за функционисање правног система у Републици Српској.

БиХ се без сагласности српског народа, као конститутивног и државотворног, једностраном одлуком прогласила самосталном, суверeном и јединственом државом. Међутим, тиме није поштована специфичност БиХ као државне творевине основане још 1943. године добровољним уједињењем народа – Срба, Хрвата и муслимана[5]. То значи да је и трансформација БиХ била могућа само сагласношћу сва три њена народа без било какве мајоризације и дискриминације. Међутим, током 1991. године донесено је низ докумената – Меморандум, Платформа, Одлука о признавању државности и др.,[6] без представника српског народа, и сви ти документи били су, углавном, усмјерени ка одвајању од Југославије и конституисању унитарне БиХ. Тако су Срби – до тада аутохтони, државотворни и конститутивни народ – постали мањина која није могла утицати на било какву одлуку. Зато и није било другог рјешења осим захтјева за остајање БиХ, или барем српског народа, у Југославији или конституисање Републике српског народа Босне и Херцеговине. С обзиром на то да није прихваћен захтјев Срба за остајање БиХ у Југославији, отворен је процес конституисања Републике Српске.

Процес конституисања Републике Српске на територији раније СРБиХ почео је у октобру 1991. године. Током четворогодишњег периода (1991–1995) стварања и функционисања Републике Српске донесено је низ значајних државотворних (конститутивних) аката: Одлука о оснивању Скупштине српског народа у Босни и Херцеговини; Одлука о остајању српског народа Босне и Херцеговине у заједничкој држави Југославији;[7] Декларација о

[5] Г. Мијановић, *Специфичности уставног уређења СР Босне и Херцеговине,* Сарајево, 1983, 25–27. Босна и Херцеговина, као федерална јединица СФРЈ, била је „држава Срба, Хрвата и Муслимана“, како је било утврђено чланом 4. Устава Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине из 1974. године. У Уставу БиХ, на више мјеста изричито се спомињу Срби, Муслимани и Хрвати као народи Босне и Херцеговине, а чланом 3. Устава била је утврђена равноправност народа, као и народности.

[6] „Службени лист СР БиХ“, број 32/91.

[7] Одлука о оснивању Скупштине Српског народа у Босни и Херцеговини и Одлука о остајању српског народа Босне и Херцеговине у заједничкој држави

проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине;[8] Устав Српске Републике Босне и Херцеговине (касније Републике Српске);[9] Уставни закон за спровођење Устава Републике Српске;[10] Декларација о државном и политичком уређењу;[11] Женевски и Њујоршки споразум о уставним принципима; Дејтонски мировни споразум[12].

2. Основна начела подјела надлежности и неоправданост преноса са Републике Српске на ниво Босне и Херцеговине

Као сложена држава *sui generis*, коју чине два ентитета: Федерација БиХ и Република Српска, БиХ не испуњава ни све федералне ни конфедералне стандарде, што најбоље свједочи уставни положај ентитетâ.[13]

Југославији објављене су у „Службеном гласнику српског народа у Босни и Херцеговини“, број 1/92.

[8] Декларација је објављена у „Службеном гласнику српског народа у Босни и Херцеговини“ („Службени гласник Републике Српске“) број 2/92. Датум доношења Декларације се у Републици обиљежава се као празник – Дан Републике. Имајући у виду вријеме доношења Декларације, те да је тада исказан стандард обезбјеђења и заштите људских права као приоритет и да то буде садржај највишег правног акта заједнице, даје довољно разлога да се управо тај датум бира и одреди као Дан Републике. Тиме се и промовише и жеља и чињење да Република Српска буде ентитет у коме ће се свим грађанима осигурати уживање, без дискриминације, свих људских права наведених и у члану II Устава Босне и Херцеговине.

[9] Устав Републике Српске донијела је Народна скупштина Републике српског народа Босне и Херцеговине 28. фебруара 1992. године, само четрдесет дана након проглашења Републике. Истовремено, са усвајањем Устава, донесен је и Уставни закон за спровођење УставаРепублике Српске, „Службени гласник Републике Српске“ број 3/92.

[10] Поред осталог, амандманима које је прогласила Народна скупштина 12. августа 1992. године извршена је измјена назива Српска Републике БиХ у Република Српска „Службени гласник Републике Српске“ број 14/92. У текст Устава су унесене одредбе из Декларације, након чега је пречишћен текст Устава објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“ број 21/92.

[11] Види: Р. Кузмановић, *Уставно право,* Бања Лука, 2002.

[12] Устав БиХ, OHR.

[13] А. Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад, 2002, стр. 73 и даље.

Надлежности институција БиХ и ентитетâ утврђене су Уставом[14] и то – прве – начелом позитивне енумерације, а друге– начелом генералне клаузуле, односно пресумпцијом надлежности у корист ентитета, тако да све државне функције и овлашћења, која Уставом нису изричито дати институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима.[15] Устав БиХ има још двије значајне, али проблематичне и деликатне одредбе. Првом (под насловом „Координација“) омогућава се Предсједништву координација међу ентитетима по питањима која не спадају у уставну надлежност Босне и Херцеговине (III, 4), а другом (под насловом „Допунске надлежности“) омогућава се БиХ преузимање надлежности за све друге послове о којима се ентитети сагласе, затим за послове из анекса од пет до осам, и то за послове неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, а за чије обављање се могу образовати и додатне институције.[16] Све ово само потврђује тенденцију да се надлежности БиХ повећавају и шире на основу одузимања и преноса надлежности са Федерације БиХ и Републике Српске.

„Додатне надлежности“ посебно су проблематично и осјетљиво питање, јер озбиљно ремете Уставом утврђену равнотежу између државотворних субјеката у БиХ и посебно стимулишу тенденцију централизације и унитаризације. Такође, оне су извор и за даље проширивање надлежности и умножавање институција БиХ, јер је и по том основу донесено низ нових закона, других прописа и општих правних аката, као и успостављен велик број нових, додатних институција – министарстава, завода, агенција на нивоу БиХ, па и њихових подручних органа у ентитетима.

У циљу сачувања дејтонских рјешења, утврђене равнотеже између државне заједнице и ентитета, упитан је даљи пренос овлашћења, а намећу су и озбиљни захтјеви за враћање неких пренесених надлежности, посебно оних које нису дале очекивани ефекат.

Неопходно је указати на сву штетност тенденције умањења надлежности ентитета и на императивност захтјева да се обустави

[14] Устав Босне и Херцеговине, члан III, Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, Документи Дејтон–Париз, Бања Лука, 2002, стр. 68–80.

[15] Члан III, 3, а) Устав Босне и Херцеговине.

[16] Члан III, 5, а)Устава Босне и Херцеговине.

ерозија ентитетских надлежности и да се не прихвата ревизија дејтонских рјешења и успостављеног модела сложене државе БиХ са два једнакоправна ентитета – Републике Српске и Федерације БиХ.[17]

У циљу спровођења неопходних реформи, често је долазило до преношења надлежности са ентитетских на државни ниво, што је резултирало и оснивањем великог броја органа и институција БиХ. Иако је до преноса надлежности долазило и одлукама органа енитетâ, Уставног суда БиХ, доношењем закона, других прописа и општих аката од стране Парламентарне скупштине и других заједничких органа на нивоу БиХ, као и сагласношћу ентитетских власти, значајну улогу је имао високи представник и Савјет за имплементацију мира, који су од домаћих власти захтијевали да спроведу реформу у многим областима, што је условило преношење низа послова на државни ниво и оснивање многобројних институција БиХ. „Све што је високи представник у БиХ учинио до сада могло би се груписати у три групе: наметање аката уставног карактера, наметање закона и аката којима је стављао ван снаге или вршио измјене закона и аката којима је стављао ван снаге или вршио измјене закона донијетих унутар ентитета; наметање аката персоналног или организационог карактера“.[18] Високи представник је донио преко 800 одлука, око 300 прописа и извршио око 500 смјена бројних појединаца.[19] У преко 80 случајева пренесена је или преузета надлежност ентитета на институције БиХ, а само у три случаја,уставним промјенама, дата је сагласност у смислу члана III 5 Устава да Парламентарна скупштина БиХ може донијети законе којима се врши пренос надлежности са ентитета на институције БиХ (увођење Вијећа народа; укидање институције републичког омбудсмана; развлашћивање дијела надлежности у области

[17] Види шире: Р. Кузмановић, *Нарушавање надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине* (стр. 27–35); С. Савић, *О облику државног уређења БиХ* (стр. 70–84); В. Поповић, *Неки аспекти апелационе јурисдикције Уставног суда БиХ у свјетлу подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета* (стр. 89–93); П. Куниħ, *Односи између институција БиХ и ентитета у домену јавне управе* (стр. 95–100); М. Симовић, *Надлежност Републике Српске и ФБиХ у кривичноправној материји* (стр. 101–109) и др.; Округли сто Академије наука и умјетности Републике Српске, књига III, Бања Лука – С. Сарајево, 2000.

[18] М. Благојевић, *Хрестоматија теорије охаеризма*, Бања Лука, 2018, стр. 124.

[19] Види: С. Каран, *Уставноправна и политичка природа одлука високог представника у БиХ*, Годишњак ФПН Универзитета Апеирон у Бањој Луци, Бања Лука, 2015, стр. 69.

информисања и телекомуникација; пренос надлежности у области одбране, дијела надлежности полиције и обавјештајно-безбједносних агенција; пренос дијела надлежности у области правосудних и осталих институција правосудног система; уређивање држављанства, граничне службе; порези на додатну вриједност и индиректно опорезивање; забрана располагања државном имовином; механизам координације, односно учешће ентитета у одлучивању о заједничким пословима у процесу европских интеграција идр). Стога, евентуалне уставне промјене којима се врши пренос надлежности са ентитетана институције БиХ, или повратак истих, требало би да има карактер уставних промјена, а процедура преноса надлежности била би на начин и по поступку за промјене утврђене Уставом Републике Српске.[20]

Одбрана и заштита Уставом успостављених институционалних односа, уставног статуса БиХ и ентитета, степен њихове самосталности, државности и суверенитета подразумијева континуирано анализирање ефеката пренесених надлежности и онемогућавање покушаја мијењања, деградирања и деформисања тих односа противно уставима утврђеном поступку.[21]

3. Уставно-прани континуитет и положај Републике Српске у оквиру дејтонске Босне и Херцеговине

Уставом БиХ утврђено је да ће ентитети, Република Српска и Федерација БиХ, у року од три мјесеца од ступања на снагу овог устава, амандманским поступком „измијенити своје уставе како би обезбиједили да ти устави буду у складу са овим Уставом“ (члан XII тачка 2 Устава).

Усаглашавање уставâ ентитета морало је бити у оквиру начела утврђеног Уставом БиХ и уставима ентитета о расподјели функција и надлежности према којима „...све државне функције и овлашћења која нису овим уставом изричито дата институцијама БиХ, припадају ентитетима... Ентитети и све ниже јединице у потпуности

[20] Високи представник за БиХ донио је одлуку о укидању Закључака Народне скупштине Републике Српске бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09, који су донесени 14. маја 2009. године.

[21] Критички је потребно посматрати иницијативе за промјене Устава БиХ, које би се директно одразиле на уставе и уставно-правни систем и поредак ентитетâ, као што су: Априлски пакет, Прудски споразум, Бутмирски разговори; Иницијатива њемачке канцеларке; Њемачко-британска иницијатива и сл.

ће поштовати овај устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона БиХ и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција БиХ. Општи принцип међународног права представљају интегрални дио правног поретка БиХ и ентитета“ (члан III тачка 3(а),(б)). У том смислу су из Устава Републике Српске брисане све одредбе које се односе на државу, као и надлежности које се односе на спољну, спољнотрговинску, и монетарну политику и друга питања и надлежности које су припадале БиХ. Усклађивање Устава Републике Српске вршено је не само на основу одредаба Устава БиХ и Дејтонског мировног споразума, већ и на основу мишљења Комисије Савјета Европе за демократизацију путем права (Венецијанска комисија) као и одлука Уставног суда БиХ, посебно о конститутивности народа. Тиме су усклађена сва битна питања односа Републике Српске и државе БиХ. Сваки, евентуално, даљи захтјев за мијењање и прилагођавање Устава Републике Српске био би изван оквира Устава БиХ и нарушавао би успостављени дејтонски уставни модел њене структуре, организације и функционисања.[22]

Као саставни дио Дејтонског мировног споразума[23], на кога се односи међународно правило *Pacta sunt servanda* (проводити, а не

[22] Види: К. Чавошки, *Од слова до духа Дејтона*, С. Сарајево, 1999, стр. 7; К. Чавошки, *Под троном Атлантског пакта, Европски суд за људска права*, Београд, 2009, стр. 439-440; К. Чавошки, *Лутка у туђим рукама*, Београд, 1998, стр. 149 и др.

[23] М. Јовичић, *Разматрање о „најбољем“ уставу*, Београд, 1984, стр. 441–442 и 444; „Приликом сваког расправљања о најбољем уставу, неопходно је разликовати расправљање о 'квалитетима' самог устава као документа, правног акта којим се постављају основи државног и друштвеног уређења, на једној страни, и о рјешењима која устав садржи, на другој страни. Ова два приступа могу довести до сасвим различитих резултата, јер је познато да устави урађени примјеном добре уставноправне технике, који се одликују лијепом формом, који се, са занатске тачке гледишта, могу оцијенити као успјеле творевине, не морају истовремено садржати и добра рјешења, прилагођена потребама друштва, као што је могућа и обрнута ситуација... Разумије се, питања везана за форму устава не могу се у потпуности одвојити од садржинских рјешења устава, јер су у великој мјери њима условљена. Уставне одредбе, као оквир који се смјешта одређена садржина, морају бити у функцији опште концепције државног и друштвеног уређења које се уставом одређује. О њиховој већој или мањој успјелости с ове тачке гледишта може се судити само ако се води рачуна о овој повезаности садржине и форме. У цјелини узев, питања уставноправне технике и форме, иако несумњиво важна, ипак су само у извјесној мјери релевантна за расправљање о најбољем уставу. Добри устави морају се одликовати и добром формом, али се добром формом не могу прикрити слабости уставних рјешења. Односно, другим

мијењати), Устав БиХ је оквир за њено уређење и функционисање. Он садржи много новога и до сада непознатог у нашем и упоредним уставним и политичким системима. По начину његовог доношења он је *de facto* „подарени“ устав, јер се о њему нису изјашњавали ни парламенти државе и ентитетâ нити грађани референдумом.

Уставом БиХ[24] је, поред осталог, утврђено да дотадашња „Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада 'Босна и Херцеговина', наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром измијењеном овим Уставом и са постојећим међународно признатим границама... Она ће се састојати од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске“.[25] Дакле, Дејтонским мировним споразумом, односно Уставом БиХ, нестале су све дотадашње државне творевине: Република БиХ и Хрватска Република Херцег-Босна – само су остале Федерација БиХ (1994) и Република Српска (1992), које су створиле Босну и Херцеговину као „...фактички постојеће, мада међународно непризнате државе“.

Прокламовано је асиметрично уређење[26], што се посебно види у расподјели надлежности[27] између институција Босне и Херцеговине и ентитета у структури, начину избора, карактеру мандата и статусу функционера, као и у веома компликованом начину одлучивања у заједничким институцијама, нејасноћи тзв. допунских надлежности, неповољној структури и начину одлучивања у заједничким органима и институцијама, а посебно у

ријечима, у нашим расправљањима питање уставноправне форме и технике ипак је секундарног значаја...“

[24] Устав Босне и Херцеговине, у књизи: В. Поповић, В. Лукић, *Документи Дејтон–Париз*, Бања Лука, 1997, стр. 72–73.

[25] Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010, стр. 104. „Република Српска је настала као израз воље народа и универзалних права конститутивног народа према којима сваки народ има право на своју државу, било да је са пуним или ограниченим суверенитетом и било да је самостална или удружена у сложену државу: савез држава, унију, конфедерацију, или федерацију.“

[26] Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам,* Београд–Сарајево, 2012, стр. 81.

[27] Р. В. Лукић, „Прилог расправи о подјели надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, Зборник реферата са округлог стола *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета,* Академија наука и умјетности Републике Српске, 1999, стр. 42, напомиње „да је то двочлано уређење асиметрично, јер Република Српска има сасвим другачији облик државног уређења од Федерације Босне и Херцеговине.“

Уставном суду БиХ.[28] Првенствено, у том оквиру, остваривање усвојеног модела подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета представља средишње и веома комплексно питање. Тако се, посебно „из расподјеле надлежности нове сложене државе јасно види да је нова држава основана на међународном праву (чл. II Устава), а не на државном...“[29]

У преамбули Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, који је потписан у Паризу 14.12.1995. године, као стране су наведене БиХ, Република Хрватска и Савезна Република Југославија (делегацији СРЈ је Република Српска дала овлашћење да потпише у име Републике Српске); између осталог, наводи се да стране потписнице потврђују прихватање претходно усвојених принципа, између осталих и Договорених основних принципа од 08.09.1995. године. У тачки 2 првог дијела тог документа се наводи да се „*БиХ ... састоји од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине, која је успостављена Вашингтонским споразумом, и Републике Српске“,* а у подтачки 2.2. се наводи да „*сваки ентитет наставља да постоји у складу са својим садашњим уставом (измијењеним и допуњеним, тако да је у складу са овим основним принципима)“.*

Прихватање Анекса IV Општег оквирног споразума, односно Устава БиХ, па тако и Анекс II, Прелазни аранжмани, учињено је изјавама потписника. Чланом XI Устава дефинисано је да су Прелазни аранжмани о јавним функцијама, важењу закона и другим питањима, дати у Анексу II овог устава. Члан 2 „Продужење закона“ Анекса II наУстав БиХ гласи: *„Сви закони, прописи и правила који су на снази на територији Босне и Херцеговине у тренутку ступања на снагу овог устава остаће на снази у оној мјери у којој нису у супротности са Уставом, док друкчије не одреди надлежно државно тијело Босне и Херцеговине“.* Претходне норме потврђују признање субјективитета Републике Српске *„у складу са својим ... уставом“,*који је донесен 28.02.1992. године. Цијенећи претходно, нужно је закључити постојање фактичког и правног континуитета Републике Српске од њеног оснивања и проглашења, 9. јануара 1992. године. Вриједности настале у току њеног трајања, од којих се

[28] Види: П. Кунић, „Уставни суд БиХ“, у књизи: *Промјене Устава БиХ, pro et contra*, Бања Лука, 2015, стр. 83–106.

[29] Види шире: Р. Кузмановић, Зборник радова „*Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитете*“, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.

посебно издваја садржај члана 5 Декларације и члана 10 Устава Републике Српске, потврђене су, у том капацитету и значају, и одредбом члана 2 „Продужење закона“ Анекса II на Устав БиХ, јер су у питању *„прописи ... који су на снази на територији Босне и Херцеговине у тренутку ступања на снагу Устава БиХ*“ и који су остали на снази, јер нису у супротности са тим уставом. Напротив, потребно је истаћи да су они „претходница“ том уставу, јер су, у дијелу којим се уређују права и слободе свих грађана Републике Српске, у складу са међународним стандардима права и слобода.

Када је ријеч о статусу „...Републике Српске у Босни и Херцеговини, њена лојалност заједничкој држави заснива се на поштовању дејтонских рјешења и очувања њеног политичког, националног, етничког, културног и сваког другог облика опстанка, идентитета и субјективитета.“[30] Будући да је Република Српска конститутивни ентитет БиХ као државе, то је више пута долазило и до промјене њеног Устава, поред осталог, и из разлога усклађивања са Уставом БиХ.

Утврђени уставноправни статус Републике Српске као ентитета умногоме је изнад уобичајеног статуса федералних јединица сложених држава.[31] С обзиром на то да је Устав БиХ својеврстан међународни уговор, поставља се питање како га могу мијењати субјекти који нису његови доносиоци, односно потписници. То показује да су мјесто и улога заједничких институција БиХ и степен њихове самосталности у директној зависности од воље, аката и поступака међународне заједнице.[32]

[30] М. Касаповић, „Босна и Херцеговина: Десет година након Дејтона“, *Статус*, Магазин за политичку културу и друштвена питања, Мостар, бр. 8/2006, стр. 70.

[31] М. Дмичић, “Осврт на неке аспекте остваривања пројектованог уставноправног модела Босне и Херцеговине“, Зборник реферата са округлог стола *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета,* Академија наука и умјетности републике Српске, 1999, стр. 143. Република Српска има унитарни облик државног уређења, а у цјелини гледано, унутрашње уређење Републике Српске није пуно измијењено од доношења Устава 1992. године.

[32] Б. Кривокапић, *Лексикон међународног права*, Београд, 1998, стр. 115. Устав Босне и Херцеговине (члан III, тачка 2а), б), ц) и д); затим тачка 3а) и б); тачка 4 и тачка 5);

ЕНТИТЕТ – француски *entite*– биће, од лат. *ens* – биће, а у међународном праву овај израз се користи превасходно за означавање оних творевина, односно организација које нису државе али им се, и поред тога, признаје одређени међународноправни субјективитет. У том смислу тај израз је нпр. употребљен у

Ентитети су, у ствари, двије државе са ограниченим суверенитетом, које имају два различита правна, политичка и економска система, унутрашњи суверенитет, линију разграничења, територијални интегритет, полицију и друге институције, које имају самосталне и суверене државе у свијету.[33] Примијењена су два сасвим различита и супротна облика унутрашњег уређења – федеративно и унитарно, прво изузетно децентрализовано, а друго централизовано. Неопходно је нагласити да је Устав БиХ прихватио рјешење по коме је претпоставка надлежности у корист ентитета. Дакле, изражена је презумпција надлежности у корист ентитета (члан III 3 (а)); не постоје Уставом БиХ утврђене функције, односно права и дужности заједничких институција; надлежности заједничких институција нису утврђене као „искључиве" надлежности (члан III 1 (а) до (ј)); битне надлежности институција утврђене су као „политика" у одређеним областима (спољна политика, спољнотрговински односи, монетарна и царинска политика), што значи да у тим областима и ентитети имају одређени обим својих надлежности, поготово што су претежно извршне функције у домену ентитета. Набројани послови који су у искључивој надлежности БиХ „мање-више, подсјећају на послове Европске уније, која се у најновије вријеме назива конфедерацијом".[34]

Општим оквирним споразумом и Уставом, БиХ је пројектована као сложена држава, односно државна заједница. У том смислу, потребно је децидирано остваривање њеног Устава и успостављеног типа државног и политичког уређења и облика државне власти, са

Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини (Дејтон, 21. 11. 1995, Париз 14. 12. 1995) и Уставу Босне и Херцеговине (Анекс 4), за означавање двају ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, из којих се, према овом споразуму, састоји Босна и Херцеговина.

Политички представници Бошњака и Хрвата потписали су 18.03.1994. у Вашингтону тзв. Вашингтонски споразум из 1994. године, чији је саставни дио и Устав Федерације БиХ. Тако је конституисана Федерација Босне и Херцеговине као државотворни субјект бошњачког и хрватског народа, што ће имати утицаја на унутрашње државно уређење БиХ.

У својој књизи *Завршити рат* Richard Holbrooke каже: „Као што сам послије Дејтона написао предсједнику Клинтону, никакав витални интерес Сједињених Држава није директно погођен било да је Босна једна, двије или три земље".

[33] П. Кунић, *Република Српска држава са ограниченим суверенитетом*, Бања Лука 1997, стр. 10.

[34] П. Кунић, *исто,*стр. 11.

њена два равноправна, државотворна ентитета и предвиђеним заједничким институцијама. Период од ступања на снагу Општег оквирног споразума показао је да је његова имплементација, уз веће или мање потешкоће, могућа и једино прихватљива.[35] Опстанак и безбједан живот српског, као и друга два конститутивна народа и њихових политичко-територијалних заједница на овим просторима, једино су могући на основу овог мировног документа.[36]

Ентитети, у оквиру својих међусобних односа и сарадње, имају обавезу и међусобне хармонизације прописа, који се на свим нивоима прилагођавају прописима Европске уније.

За остваривање устава као највишег правног акта није довољно само то да се они формално поштују – потребно је много више, а прије свега, његово интегрисање у акте ниже правне снаге, у свакодневни живот, односе и понашање свих, како органа власти тако и појединаца.[37] Устави морају бити прихваћени као основни и највиши општи правни акти којима се вјерује, којима се стварно жели њихова примјена, који су донесени у демократској процедури, који су општеприхваћени и ближи тежњама и спремности друштвених снага. Зато су непотребни стални захтјеви за мијењање Устава БиХ, његово тумачење и објашњење, што његово остваривање чини видно ограниченим инеизвјесним. То аргументује и општеприхваћен став „...да је Устав, структурално и функционално, усмјерен да за дуже вријеме регулише државноправни поредак. Сматра се да се овај циљ може постићи

[35] У својој књизи *Завршити рат* Richard Holbrooke каже: „Као што сам послије Дејтона написао предсједнику Клинтону, никакав витални интерес Сједињених Држава није директно погођен било да је Босна једна, двије или три земље.“ Такође, Педи Ешдаун (2002-2006) у књизи Срећан живот (*A Fortunate Life*) наводи и следеће: „ А да би ово моје уплитање у сваку игру живота било потпуније, дате су ми огромне овласти (бонске овласти), на основу којих сам могао наметати законе, смјењивати функционере и политичаре који спречавају имплементацију Дејтонског споразума. Управо то је био наш задатак 2002. године...а то је подразумијевало почетак постепене разградње структуре Дејтона.“

[36] Г. Мијановић, *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, Округли сто у Бањој Луци, 25.11.1999, стр. 78.

[37] С. Аврамов, *Постдејтонски рат Запада против Југославије*, Иди–Ветерник, 1997, стр. 448. „Сви проблеми цјелокупног српског народа данас се своде на једно питање – како даље, како се отргнути инерцији. У тренутку безнађа, пораза, понижења и изолације Њемачке 1945. Велики њемачки теоретичар Карл Јастерс упутио је поруку свом народу да одбаци мисао о катастрофи, а затим је додао: 'Знање једино може спријечити катастрофу. Оно омогућује човјеку да измјени свој живот...' Српски народ нема другог пута.“

једино онда када су формулације које су садржане у уставу, такве да могу да рачунају и на будући развој.“[38]

Посебно је недопустиво вануставно понашање Уставног суда БиХ, првенствено, у неуставној улози тзв. уставотворца или законодавца, доносећи политичке, а не правне одлуке (конститутивност народа, дан Републике, језик, писмо, државна обиљежја, правона референдум и др.). То се одражава и на повећавање стања у којем се бројне правне норме, посебно тзв. „кровни закони“ БиХ, а који су већином и наметнути од стране високог представника или прегласавањем у парламенту, са тешкоћама и неконзистентно проводе.

БиХ као држава још увијек се конституише. На сцени су различита тумачења њене правне природе, облика државног уређења и облика владавине, политичког система и поретка - о чему је, објективно, неопходно постићи сагласност ентитетâ и констиутутивних народа у смислу утврђивања коначног уставноправног модела БиХ.

Основне слабости и генератори тешкоћа у изградњи и функционисању уставног и правног система су: постојање више наслијеђених правних система и рјешења; доминирајући утицај политике на доношење закона; значајан утицај англосаксонског права; гомилања и хиперпродукција прописа, посебно општих аката; некритичко одбацивање ранијих добрих законских рјешења, као и низак ниво коришћења језика права и правне технике. Истовремено, у наведеном стању, генерално обиљежје је реинжињеринг, поправке, промјене и нове идеје кроз реформу, односно усаглашавање правног система унутар државе, међу ентитетима и са правом Европске уније, у свим областима и гранама права. У томе, постоји непотребно експериментисање, преузимање непознатих и непризнатих правних категорија, института и термина и некритичка рецепција правних норми и рјешења из страног правног живота.

Неприхватљиве су оцјене да је пријем БиХ у међународне и регионалне организације и асоцијације, истовремено, и њена обавеза да трансформише своју унутрашњу државотворну структуру, а тиме и оспорава и угрожава постојање и статус ентитетâ који творе БиХ.

[38] С. Савић, *Тумачење устава*, „Правна ријеч“, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 50/17, Бања Лука, 2017, стр. 19. Види шире и *Устав Републике Српске између двије одлуке Уставног суда БиХ*, у Зборнику радова АНУРС „Дејтонски мировни споразум двадесет година послије“, Бања Лука, 2016, стр. 31-40.

4. Промјена Устава Републике Српске

Устав Републике Српске првобитно је донесен као Устав Српске Републике Босне и Херцеговине 28. фебруара 1992. године[39]. Као основни и највиши правни акт, донесен у почетној фази њеног конституисања,[40] Устав је имао циљ успостављање темеља уставног и правног система и поретка, а не акта којим се врше промјене у постојећем, већ конституисаном, заокруженом и изграђеном систему. Устав Републике Српске донесен је на основу Декларације о проглашењу Републике српског народа у БиХ, од 9. јануара 1992. године, у којој је, поред осталог, наведено да „...српски народ је принуђен да брани своју слободу, суверености, статус конститутивног народа, достојанство и будућност". Такође, одређено је да ће се основе друштвеног, политичког и државног система Републике уредити њеним Уставом.

Устав је од 1992. до 2011. године мијењан и допуњаван седамнаест пута, са 122 амандмана. Овако велики број амандмана указује да је уставни систем Републике Српске значајно реформисан, а приближавање броја амандмана броју чланова изворног уставног текста значајно отежава његово тумачење и примјену. „Посебан проблем је у томе што су различити субјекти учествовали у изради амандмана, будући да је неке од њих наметнуо Високи представник, што је утицало на неуједначеност уставног текста и недовољну јасноћу и прецизност појединих уставних рјешења."[41] Приказаћемо само нека рјешења садржана у уставним амандманима:

[39] Види више: К. Трнка, Н. Милићевић, М. Симовић, М. Дмичић, *Устав Федерације БиХ, Устав Републике Српске, Европска повеља о локалној самоуправи (коментар)*, Сарајево, 2004. Устав Републике Српске (пречишћени текст) „*Службени гласник Републике Српске*" број 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05. Република Српска је један од два равноправна ентитета у Босни и Херцеговини, која је донијела Устав 28. фебруара 1992. године, Федерација Босне и Херцеговине донијела је Устав 30. марта 1994. године, а Устав БиХ је Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у БиХ.

[40] О конституисању Републике Српске види: Р. Кузмановић, *Конститутивни акти Републике Српске*, „Глас српски" и Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1994.

[41] Г. Марковић, у књизи *Уставно право БиХ*, аутора Н. Адемовић, Ј. Марко, Г. Марковић, Фондација Конрад Аденауер, Сарајево, 2012, стр. 396.

Преамбула Устава. Првобитни текст Преамбуле Устава Републике Српске[42] замијењен је Амандманом LXVI, у којем је утврђено сљедеће као полазиште на основу којег Народна скупштина доноси Устав Републике Српске: „Поштујући вољу својих конститутивних народа и грађана да образују и очувају Републику Српску и да уставно уређење Републике утемеље на поштовању људског достојанства, слободе и једнакости, националној равноправности, демократским институцијама, владавини права, социјалној правди, плуралистичком друштву, гарантовању и заштити људских слобода и права као и права мањинских група у складу са међународним стандардима, забрани дискриминације и уважавању правила тржишне економије; у жељи да обезбиједи мир, толеранцију и опште благостање; у намјери да допринесе развоју пријатељских односа међу народима и државама; изражавајући опредијељеност Републике Српске за потпуно поштовање и досљедно примјењивање Општег оквирног споразума о миру за БиХ, којим се недвосмислено прихвата, потврђује и гарантује уставноправни положај Републике Српске, као једног од два ентитета у саставу БиХ.“[43]

Преамбула није правно обавезна на начин на који су те норме садржане у нормативном дијелу Устава. То не значи да она нема никакав правни значај. Било би незамисливо да уставотворац у Преамбули прокламује одређене принципе, макар то не било праћено санкцијом, а да органи државне власти стварају и примјењују право којим се ти принципи нарушавају. У том смислу Преамбула представља водиљу инситуцијама Републике Српске у стварању и примјени права, која треба да проистичу из општих принципа садржаних у Преамбули без обзира на то што сама Преамбула не садржи правне норме.[44]

[42] „Устав Републике Српске и амандмани”, четврто издање, приредили и уредили М. Симовић и М. Дмичић, Народна скупштина и ЈП „Службени гласник РепубликеСрпске“, БањаЛука, 2002. и Одлука високог представника за БиХ којом се доносе измјене и допуне Устава Републике Српске (2003).

[43] Г. Марковић, у књизи *Уставно право БиХ*, аутора Н. Адемовић, Ј. Марко, Г. Марковић, Фондација Конрад Аденауер, Сарајево, 2012, стр. 393-394.

[44] У појединим државама (САД, Канади, Аустралији) приликом доношења одлука и тумачења устава судови су се позивали на поједине ставове садржане у преамбулама Устава. Сличан случај је у неким државама које припадају европском континенталном систему права, нпр. у Француској у којој је Уставни савјет још од 1971. године утврдио да преамбула нема правну природу, па не може правно обавезивати. Међутим, чак и кад се сматра да преамбула нема правни карактер, јер не садржи правну норму, њој се не одриче увијек значај при

Основне одредбе. (1.) Према Амандману LXVII, Република Српска је јединствен и недјељив уставноправни ентитет, који самостално обавља своје уставотворне, законодавне, извршне и судске функције. Она је један од два равноправна ентитета у БиХ, а њена територија је јединствена, надјељива и неотуђива. Срби, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи, остали и грађани, равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској.

Републици припадају све државне функције и надлежности осим оних које су Уставом БиХ изричито пренесене на њене институције.[45] Такође, Република може, сходно Уставу БиХ, да успоставља специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са територијалним интегритетом БиХ (члан 4 Устава Републике Српске и члан III/2a Устава БиХ), као и то да Република може улазити у споразуме са државама и међународним организацијама, са пристанком Парламентарне скупштине БиХ, која може да одреди законом да за неке врсте споразума такав пристанак није потребан (члан III/2 д).

(2) Уставна одредба о разграничењу између Републике Српске и Федерације БиХ заснива се на томе да се споразум о међуентитетској линији разграничења између ентитета – Републике Српске и Федерације БиХ може изнијети на потврду путем референдума у Републици[46] – члан 2 став 2 (раније је ријеч „граница“ замијењена ријечима „међуентитетска линија разграничења“ (Амандман LXVIII)). Ради се о конзистентном тумачењу и појашњењу термина „граница“ који се користи у Уставу БиХ, у складу са чланом 31 Бечке конвенције и чланом III Општег оквирног споразума за мир у БиХ, који говори о разграничењу између два ентитета („*the boundary demarcation between the two Entiteties*“), док се у члан X овог споразума термин „граница“ („*border*“) користи у смислу границе између држава.

(3) Уставно уређење Републике Српске темељи се на: гарантовању и заштити људских права и слобода у складу са

тумачењу уставних норми. Н. Адамовић, Ј. Марко, Г. Марковић, *Уставно право БиХ*, Фондација Конрад Аденауер, Сарајево, 2012.

[45] Члан 3. Устава замијењен је тачком 1. Амандмана XLVI, који је замијењен тачком 1. Амандмана LVI

[46] Став 1. члана 2. Устава замијењен је Амандманом XLV; став 2. истог члана је замијењен Амандманом XXVIII, који је замијењен Амандманом LV у коме је Амандманом LXVIII ријеч „граница“ замијењена са „међуентитетска линија разграничења“.

међународним стандардима; обезбјеђивању националних равноправности и заштити виталних интереса конститутивних народа; социјалној правди; владавини права; тржишној привреди; вишестраначком систему; парламентарној демократији и подјели власти; слободним изборима; локалној самоуправи, заштити права етничких група и других мањина.[47] Амандманом LXIX проширена су првобитна основна начела на којима се темељи уставно уређење Републике Српске, како је видљиво у наведеном тексту, у смислу да се, у циљу обезбјеђивања националне равноправности, додаје и одређење о „заштити виталних интереса конститутивних народа“.
Највише вриједности уставног поретка Републике Српске одређене су чланом 5 Устава, допуњеног одредбама о највишим вриједностима уставног поретка Републике Српске и њихов значај потврђују, али и јачају снагу овогчлана у статусу Републике Српске као стабилног и трајног уставног, демократског и државотворног ентитета. Чланом 5 Устава, којим се одређује да су те највише вриједности „темељ“ уставног уређења, јача се конституционализам и не даје мјеста дилеми о томе шта је темељ постојања и тумачења Устава посебно и пред уставно-судским органима Републике Српске и БиХ. Из тога проистиче и сврха тих одредаба као темеља за тумачење закона.

Истовремено, чињеница да је међу највише вриједности уставног поретка Републике Српске уврштена национална равноправност и заштита виталних интереса конститутивних народа нема само значај начелног утврђивања, она је полазиште за дјелотворну уставноправну разраду у низу одредаба. Тако се међу темељне слободе и права човјека уноси утврђење о равноправности припадника свих етничких група и других мањина у Републици Српској. Очито је да је ријеч о стандарду на европском нивоу који свим припадницима националних мањина јемчи потпуну заштиту од асимилације и угрожавања националног идентитета.

Напомињемо то да националне мањине нису наведене таксативно, већ је речено да се уставно рјешење темељи на „заштити права етничких група и других мањина“, што значи да је тако одређен изворишни основ, а тиме се и цијели Устав, у погледу националних мањина, односи на све етничке групе и мањине.

Међутим, мањине нису групе с мањим правима. Ради очувања њихових етничких посебности, традиције и националне

[47] Алинеја 2. члана 5. Устава допуњена је Амандманом LXIX којим су додане ријечи „и заштити виталних интереса конститутивних народа“.

физиономије, признаје им се и низ посебних права, па су, у одређеној мјери, оне привилеговане у односу на остале грађане. Стога, уколико се говори о дискриминацији, тада се, уколико је ријеч о правној, политичкој и културној позицији мањина, може говорити само о позитивној дискриминацији, дакле оној која је у корист мањина.

(4) Грађани Републике Српске имају њено држављанство и не могу бити лишени тог држављанства (члан 6 Устава).[48] Држављанство Републике, његово стицање и престанак уређују се законом. Напомињемо да је Уставни суд БиХ оцијенио да је ранији члан 6 став 2 Устава Републике Српске прописивао материју која потпада под надлежност институција БиХ, па је ријечи: „или екстрадиран“ прогласио неуставним. Шире гледано, према члану III тачка 1 (г) Устава БиХ, институције БиХ надлежне су за провођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа у односу на стране држављане, а члан 44 Устава утврђује да странци имају људска права и слободе утврђене уставом и друга права утврђена законом и међународним уговорима.

(5) Проводећи одлуке Уставног суда БиХ о конститутивности народа (Амандман LXXI) промијењена је ранија уставна одредба члана 7 став 1 Устава Републике Српске. Утврђено је да су службени језици Републике Српске: језик српског народа, језик бошњачког народа и језик хрватског народа, а службена писма су ћирилица и латиница.[49] Истовремено, и даље важи досадашња уставна одредба да на подручјима гдје живе друге језичке групе у службеној употреби суи њихови језици и писма, на начин одређен законом (чл. 7 ст. 2).

Људска права и слободе. (1) Амандманом LXXII брисана је одредба става 4 члана 28 Устава, која се односила на то да држава материјално помаже Православну цркву, сарађује са њом у свим областима, а нарочито у чувању, његовању и развијању културних, традиционалних и других духовних вриједности.[50]

(2) Амандманом LXXIII брисан је став 2 члан 44 Устава Републике Српске, којим је било утврђено да страни држављани и лица без држављанства, под одређеним условима, могу добити азил

[48] Став 1. члана 6. Устава замијењен је АмандманомXLVII; став 2. истог члана додан је Амандманом XXX, који је замијењен Амандманом LXXI.

[49] Став 1. члана 7. Устава замијењен је Амандманом LXXI

[50] Став 4. члана 28. Устава брисан је Амандманом LXXII

у Републици Српској.[51] Брисање ове оспорене одредбе заснива се на одредби члана III тачка 1 (ф) Устава БиХ, према којој је политика и регулисање азила једна од надлежности институција БиХ. Будући да, према члану III тачка 3 Устава БиХ, само оне функције и овлашћења која нису изричито набројана у члану III тачка 1 или Уставом БиХ додијељене неким институцијама припадају ентитетима, те ентитети немају овлашћења да регулишу политику азила.

(3) Уставне одредбе о људским правима и слободама ову област уређују у складу са бројним међународним и регионалним правним и политичким документима, па тако нарочито са Међународним пактом о грађанским и политичким правима, Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима и Европском конвенцијом о људским правима, које су саставни дио уставног система БиХ (Анекс I на Устав БиХ и чл. II тач. 2 Устава БиХ). Европска конвенција о људским правима се директно примјењује и има предност над законима. Устав Републике Српске утврђује и јемство неких права која прелазе обим онога што се препоручује или уређује у међународним документима. Полазна основа налази се у дијелу Устава „II. Људска права и слободе“ члан 10 Устава, према којем су сви грађани равноправни у слободама, правима и дужностима, и једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на било које својство или статус. Тиме се учинило сасвим недвојбеним да сва ова права припадају не само држављанима Републике Српске, већ и свима другима који бораве у Републици Српској.

Права и слободе зајамчене уставом не могу се одузети нити ограничити. Право једних не може бити ничим ограничено осим правом других.

У случају различитости, или да нека права уопште нису никако или нису довољно утврђена или загарантована Уставом Републике Српске, Уставом је утврђено да ће се примјењивати одредбе о људским правима и слободама Устава БиХ или Европске повеље за заштиту људских права и основних слобода и њени протоколи.

Дакле, људским правима и слободама нема нити смије бити ограничења у односу на Устав, законе, Европску конвенцију, Повељу Европске уније и Општу декларацију ОУН.

[51] Став 2. члана 44. Устава брисан је Амандманом LXXIII

За остваривање загарантованих права и слобода задужени су и одговорни сви грађани, сви локални и државни органи, законодавна власт, посебно извршна власт, а врло значајно мјесто, као механизам заштите, имају органи правосуђа (редовни судови, тужилаштва и остале институције правосудног система и уставни судови).

Економско и социјално уређење. Амандманом XXXI тачка 1 допуњено је дотадашње уставно рјешење, омогућавајући да се за вријеме ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања законом може ограничити располагање или утврдити посебан начин коришћења дијела средстава правних и физичких лица.[52]

Утврђено је да, у складу са законом, страна лица могу стицати право својине и права на основу улагања капитала. Својинска и другаправа страног улагача стечена на основу уложеног капитала, не могу се ограничити или одузети законом или другим прописом. При томе, јамчи се право страном лицу да обавља привредну или другу дјелатност и права по основу пословања, под условима који се не могу мијењати нањегову штету. Страном улагачу јамчи се слободно изношење добити и уложеног капитала из Републике. Истовремено, законом се може, изузетно, када то захтијева општи друштвени интерес, утврдити у којим дјелатностима, односно подручјима, страно лице не може основати властито предузеће.

Надаље, средства у друштвеној и државној својини могу се отуђивати, по правилу, само по тржишним критеријумима.

Овлашћења Републике Српске да може располагати природним богатствима, градским грађевинским земљиштем, некретнинама и стварима од нарочитог привредног, културног и историјског значаја, да поједина добра могу бити у приватној својини и да се може стећи право коришћења на добрима од општег интереса и на градском грађевинском земљишту (ст. 1, 2 и 3 чл. 59 Устава), по оцјени Уставног суда БиХ, могу бити само у домену искључиве јурисдикције државе БиХ. Због тога је наведени дио одредбе члана 59 Устава брисан Амандманом LXXIV.[53]

Права и дужности Републике. Провођење одлука Уставног суда БиХ подразумијевало је брисање тачке 16 члан 68 Устава

[52] Члан 56. Устава допуњен је тачком 1. Амандмана XXXI

[53] Ставови 1, 2. и 3. члана 59. Устава брисани су Амандманом LXXIV, а досадашњи ставови 4. и 5. постали су ставови 1. и 2.

Републике Српске, по којој Република уређује и обезбјеђује „сарадњу са српским народом изван Републике“.[54]

С обзиром на то да је чланом VII Устава БиХ утврђено да је Централној банци БиХ повјерена искључива надлежност за издавање новца и за монетарну политику у цијелој БиХ, тако да ентитетима, према члану IIIтачка 3 Устава БиХ, нису преостале никакве надлежности, брисан је члан 98 Устава Републике Српске.

Амандманом LXXXVII брисана је одредба члана 99 Устава, по којој Република Српска има Службу за платни промет и финансијску контролу, с обзиром на то да је, у овој области, у међувремену, одговарајућим законима направљен низ реформских и организационих захвата.

Организација Републике. (1) У Републици Српској државна власт устројена је на уставном начелу подјеле власти. Устав је у члану 69, уређујући устројство државне власти, ограничио државну власт тродиобом, на начелу диобе власти на законодавну, извршну и судску. Смисао примјене диобе власти јесте у томе да организацијски омогући узајамну провјеру и равнотежу између носилаца највиших државних функција. Поред хоризонталне димензије, гдје се уређују односи између носилаца законодавне, извршне и судскевласти, диоба обухвата и вертикалну димензију, односе између средишње власти и локалне самоуправе, утемељене на уставној подјели овлашћења, сагласно начелу уставно зајамченог права на локалну самоуправу.

Међутим, тиме ни на који начин није доведена у питање самосталност и независност судске власти у односу на законодавну и извршну власт, што је изричито утврђено у члану 121 Устава Републике Српске. У ту самосталност и независност ни на који начин не дирају међусобни облици сарадње и узајамне провјере носилаца власти, јер се они ни у којем облику не односе на одлучивање у конкретним стварима.

Уставом је децидирано утврђено да самосталност, независност, непристрасност, стручност и ефикасност судске власти и тужилачке

[54] Види: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984. Према овом аутору, у уставноправној науци и пракси постоји потпуна сагласност о томе да систем подјеле надлежности између државних субјеката у сложеним државним заједницама представља кључно, најсложеније и најделикатније питање организације и функционисања тих заједница. Уз то, у вишенационалним заједницама тај систем може поспјешити, али и компликовати међунационалне односе и рјешавање националног питања, чиме проблем добија значајну политичку димензију.

функције обезбјеђује Високи судски и тужилачки савјет Републике Српске.[55]

При томе, потребно је додати и то да у погледу диобе власти и даље, суштински, остаје неизмијењен положај Уставног суда Републике Српске, као уставног изузетка, који није сврстан ни у једну од три државне власти. Ријеч је о „међувласти“, која надзире све државне власти – законодавну, извршну и судску, обезбјеђује заштиту уставности и законитости, у оквиру надлежности утврђених Уставом.

(2) Амандманом LXXVI утврђено је да ће законодавну власт у Републици Српској вршити Народна скупштина и Вијеће народа, а да закони и други прописи које изгласа Народна скупштина, а који се тичу питања виталног националног интереса било којег од конститутивних народа, ступају на снагу тек након усвајања у Вијећу народа.[56] Имплементирајући одлуку Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивности народа, донесен је Амандман LXXVI, којим је утврђено уставно начело по којем се учешће припадника конститутивних народа у вршењу највиших функција у Републици обезбјеђује приликом избора предсједника Народне скупштине, предсједника Владе, предсједавајућег Вијећа народа, предсједника Уставног суда, предсједника Врховног суда, и републичког јавног тужиоца, тако да се за највише двије од ових функција могу изабрати лица из истог конститутивног народа или из реда осталих народа и грађана.

(3) Амандманом LXXVII, којим је допуњен чл. 70 Устава, утврђено је да витални национални интереси конститутивних народа чине сљедећи садржаји: остваривање права конститутивних народа да буду адекватно заступљени у законодавним, извршним и правосудним органима власти; идентитет једног конститутивног народа; уставни амандмани; организација органа јавне власти; једнака права конститутивних народа у процесу доношења одлука; образовање, вјероисповијест, језик, његовање културе, традиције и културно насљеђе; територијална организација; систем јавног информисања; и друга питања која би се третирала као питања од

[55] Члан 121а. додан је на основу Амандмана XCIV

[56] „У Републици Српској од 2002. године и усвајања уставних амандмана на Устав Републике Српске, постоји ублажени бикамерализам.“ Види шире: Р. Лукић, „Дводомност Парламентарне скупштине БиХ“, *Правни живот,* бр. 12/2010, том IV, Београд, стр. 870.

виталног интереса уколико тако сматрају двије трећине једног од клубова делегата конститутивних народа у Вијећу народа.[57]

(4) Како је то утврђено Амандманом LXXVIII, у Републици се уводи Вијеће народа, које нема карактер другог парламентарног дома, али има децидирано, системом позитивне енумерације, утврђене надлежности којима се штите витални национални интереси свих конститутивних народа у Републици Српској.

У погледу структуре органа државне власти у Републици Српској, успостављен је нови уставни принцип према којем ће најмање четири члана једног конститутивног народа бити заступљена у Народној скупштини. Ниједан посланик у Народној скупштини односно општинској скупштини не може вршити функцију делегата у Вијећу народа. Састав Вијећа народа биће паритетан, тако да сваки конститутивни народ има исти број посланика.

Вијеће народа има по осам чланова из сваког конститутивног народа и четири члана из реда осталих. Остали имају право да равноправно учествују у поступку већинског гласања. Чланове Вијећа народа бира одговарајући клуб посланика у Народној скупштини. Међутим, Амандманом CCI предвиђено је да „након сљедећих општинских избора коначан начин бирања чланова у Вијећу народа уређује Народна скупштина и Вијеће народа."

(5) Амандманима LXXVII–LXXXII уређена су питања која се односе на нови састав Народне скупштине, мандат чланова Вијећа народа, имунитет члана Вијећа народа, као и процедуре за законе у вези са виталним националним интересима. Народна скупштина Републике Српске има два до четири потпредсједника.[58]

(6) Провођење одлуке Уставног суда БиХ о конститутивности народа захтијевало је да се Амандманом LXXXIII утврди да предсједник Републике има два потпредсједника из различитих конститутивних народа. Предсједник Републике и потпредсједници Републике директно се бирају са листе кандидата за предсједника Републике Српске, тако што се за предсједника бира кандидат који оствари највећи број гласова, а за потпредсједнике кандидати из друга два конститутивна народа који имају највећи број гласова иза изабраног предсједника Републике. Предсједник Републике, у

[57] Члан 70. Устава допуњен је Амандманом LXXVII

[58] Чл. 70-76 Устава допуњени су Амандманима LXXVII-LXXXII. У члану 79. Устава иза ријечи „два" додане су ријечи „до четири" Амандманом CXXII

складу са Уставом Републике и Уставом БиХ и законом, обавља послове из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама, те поставља и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству.

У току трајања мандата, предсједник Владе може, на основу мишљења предсједника Републике и предсједника Народне скупштине, вршити промјене у саставу Владе, о чему обавјештава Народну скупштину.

Предсједник Републике има овлашћење да, ако оцијени да је дошло до кризе у функционисању Владе, може, на иницијативу најмање 20 посланика и пошто саслуша мишљење предсједника Народне скупштине и предсједника Владе, затражити од предсједника Владе да поднесе оставку. Уколико предсједник Владе одбије да поднесе оставку, предсједник Републике може га разријешити.

Сенат има до 55 чланова које именује предсједник Републике Српске из реда истакнутих личности из јавног, културног и научног живота. Сенатори се именују на седам година, с могућношћу да буду именовани на још један узастопни мандат.

Као савјетодавно тијело највиших уставних институција Републике, Сенат разматра питања од посебног значаја за политички, национални, економски и културни развој Републике Српске.

Уставноправни положај и одговорност Сената значајнији су утолико што Сенат може самостално утврђивати питања која ће разматрати и о свом мишљењу обавијестити највише институције Републике Српске.

Оснивање Сената требало је да допринесе темељитијем и квалитетнијем раду највиших уставних институција Републике Српске. Сенат, као ауторитативно и мериторно савјетодавно тијело највиших уставних органа, својом надлежношћу, начином рада, одлучивања и самоорганизовања, треба да доприноси и даљем унапређењу и бољем функционисању уставноправног и политичког система Републике Српске и БиХ.

(7) Амандманом LXXXIV, поред осталог, утврђено је да предсједник и потпредсједници Владе не могу бити из истог конститутивног народа. Након потпуног провођења Анекса 7, најмање 15% чланова Владе треба да буде из једног конститутивног народа, најмање 35% чланова Владе мора бити из два конститутивна народа, а један члан из реда осталих народа и грађана. Међутим, у

прелазном периоду, до спровођења Анекса 7, Влада Републике Српске (предсједник Владе и 16 министара) састоји се од осам министара из реда српског, пет из реда бошњачког и три из реда хрватског народа. Једног министра из реда осталих може именовати предсједник Владе из квоте најбројнијег конститутивног народа. Влада има предсједника Владе, који има два замјеника из различитих конститутивних народа, а који се бирају из реда министара.[59]

(8) Конститутивни народи и група осталих народа и грађана, како је то утврђено Амандманом LXXXV, којим се допуњава члан 97 Устава Републике Српске, биће пропорционално заступљени у јавним институцијама у Републици Српској. Као уставни принцип, таква пропорционална заступљеност заснивaће се на попису из 1991. године, док се Анекс 7 у потпуности не проведе. Овај општи принцип прецизираће се законима ентитета, којим ће се утврдити конкретни рокови и регулисати наведени принцип, у складу са регионалном етничком структуром ентитета. „Јавне институције“, у смислу овог уставног принципа, јесу министарства, општински органи власти, основни и окружни судови у Републици Српској.[60]

У глави V „Организација Републике“ престале су да важе уставне норме садржане у члану 98 „Народна банка“ и у члану 99 „Служба за платни промет и финансијску контролу“.

Амандманом XCIX је измијењен члан 73 Устава и утврђено је да посланици у Народној скупштини и чланови Вијећа народа „неће бити кривично или грађански одговорни за било који поступак извршен у оквиру њихових дужности у Народној скупштини, односно Вијећу народа“.[61] Крајњи циљ који се желио постићи овим амандманом јесте усклађивање одредбе члана 73 Устава са одредбама Устава Босне и Херцеговине, којим је утврђено да делегати и посланици неће бити кривично нити грађански одговорни за дјела која учине у оквиру својих дужности у Парламентарној скупштини БиХ. У првом реду, циљ је обезбиједити владавину права, одговорност и демократску политичку културу, као и остварити пуну одлучност у борби против криминала, корупције и свих друштвено штетних појава.

[59] Члан 92. Устава допуњен је Амандманом LXXXIV

[60] Члан 92. Устава допуњен је Амандманом LXXXV

[61] Члан 73. Устава допуњен Амандманом LXXX, замијењен је Амандманом XCIX

Институт имунитета, као фундаментално и традиционално јемство независности посланика, познаје већина устава у свијету. Да би чланови парламента слободно обављали свој мандат, располажу са двоструким имунитетом: имунитетом неодговорности иимунитетом неповредивости. Имунитет неодговорности штити посланика од сваког судског гоњења (кривичне одговорности), које би се јавило у току његовог мандата и у вези је са дјелом учињеним у парламенту у смислу да „не може бити позван на одговорност за изнесено мишљење или дати глас у представничком тијелу“.[62] Овај имунитет је трајани пролонгира се и након завршетка његовог мандата. Имунитет неповредивости значи да посланик без одобрења парламента не може бити лишен слободе нити се против њега може покренути поступак. Овај имунитет није апсолутан. Он посланика не ослобађа у случају постојања тежег кривичног дела, а покрива га само за вријеме трајања мандата.

Имунитет је, у основи, правно средство за обезбјеђивање независног дјеловања посланика у парламенту, као и рада вијећа у парламенту, а не лична привилегија посланика. Међутим, Амандманом С брисан је члан 86 Устава којим је било утврђено да предсједник и потпредсједници Републике уживају имунитет као и народни посланици, Амандманом СІ брисана је одредба Амандмана LIII, која се односила на то да чланови Сената уживају имунитет као и народни посланици, а Амандманом СІІ брисан је члан 95 Устава о имунитету чланова Владе.

Територијална организација. Устав утврђује да се територијална организација Републике уређује законом, а Амандманом XXXII брисан је члан 101 Устава, којим је, између осталог, било предвиђено да Република уређује и обезбјеђује суверенитет, независност и територијалну цјелокупност.

Одбрана. Уставом је утврђено да је право и дужност свих грађана да бране и штите територију и уставни поредак БиХ и Републике Српске. Високи представник за БиХ је, одлуком од 2. априла 2003. године,[63] измијенио и допунио Устав Републике Српске у смислу да предсједник Републике обавља, у складу са Уставом Републике Српске и Уставом БиХ и зконом, послове из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународном организацијама. Надлежности у области одбране су постепено преношене на БиХ све док није дошло до образовања

[62] Н. Побрић, *Уставно право*, Сарајево, 2006, стр. 287.
[63] „Службени гласник Републике Српске“ број 31/03.

Оружаних снага БиХ и укидања ентитетских оружаних снага, образовања Министарства одбране БиХ и утврђивања искључиве надлежности Предсједништва БиХ за командовање оружаним снагама.

Амандманима CXV–CXX,[64] од 22. децембра 2005. године, у дијелу „Права и дужности Републике", у чл. 68 замијењене су ријечи „одбрана" што значи да Република Српска нема овлашћења да уређује и обезбјеђује послове у области одбране; у чл. 80 тач. 1 замијењен је Амандман CVIII, тако да брисањем ријечи „одбрана" престаје овлашћење предсједника Републике да одобрава ограничену употребу јединица Војске Републике Српске како би се пружила помоћ цивилним властима у реаговању на природне катастрофе и несреће у складу са Законом о одбрани БиХ; брисано је право да Република Српска има овлашћења да доноси законе који се баве питањима организовања своје војске као дијела оружаних снага БиХ.[65]

Уставни суд Републике Српске. Уставни суд прати појаве од интереса за остваривање уставности и законитости, обавјештава највише уставне органе Републике о стању и проблемима у тој области и даје им мишљења и приједлоге за доношење закона и предузимање других мјера ради обезбјеђења уставности и законитости и заштите и слободе и права грађана, организација и заједница. Поред његових, Уставом утврђених, опште надзорних, усмјеравајућих, одлучујућих и нормативних надлежности, Амандманом LXXXVIII је утврђено да Уставни суд Републике Српске „...одлучује о сагласности закона, других прописа и општих аката Народне скупштине са одредбама Устава о заштити виталних интереса конститутивних народа".[66] Након тога, Уставни суд Републике Српске имаће максимално девет чланова. У уставносудски систем унесено је и Вијеће за заштиту виталног интереса, које се оснива с циљем да одлучује о питањима виталног националног интереса у процедури која је описана у Амандману LXXXII. Ово вијеће разматраће сва питања која су од виталног интереса, а састоји се од седам чланова, и то по два из сваког конститутивног народа и један члан из реда Осталих. Предсједника

[64] „Службени гласник Републике Српске" број 117/05.

[65] О реформи одбране и преносу надлежности у области одбране са ентитета на ниво Босне и Херцеговине види шире: М. Пилиповић, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Бања Лука, 2008, стр. 182–185.

[66] Став 2. члана 115. Устава допуњен је тачком 1. Амандмана LXXXVIII

и судије бира Народна скупштина и Вијеће народа Републике Српске, на приједлог предсједника Републике Српске, а на основу претходног приједлога листе кандидата коју утврђује Високи судски и тужилачки савјет БиХ.

У оквиру промјена одредаба Устава о имунитету носилаца највиших функција у Републици Српској, Амандманом CIII проширена је надлежност Уставног суда Републике Српске, који ће одлучивати и о „питањима имунитета, која проистичу из закона којима се уређује имунитет у Републици Српској".

Уставни суд може оцјењивати уставност закона и уставност и законитост прописа и општих аката који су престали да важе, ако од престанка важења до покретања поступка није протекло више од једне године.[67]

Предсједник и судије Уставног суда уживају имунитет као и народни посланици. О имунитету одлучује Уставни суд.[68]

Судија Уставног суда се разрјешава дужности када буде осуђен за кривично дјело које га чини недостојним за обављање функције, када трајно изгуби способност да обавља функцију, као и из других разлога утврђених Уставом и законом.[69]

Свако може дати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности и законитости.

Поступак пред Уставним судом могу, без ограничења, покренути предсједник Републике, Народна скупштина и Влада, а остали органи, организације и заједнице под условима утврђеним законом.

Уставни суд може сам покренути поступак за оцјењивање уставности и законитости.

Кад Уставни суд утврди да закон није у сагласности са Уставом или законом, тај закон, други пропис или општи акт престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда.[70]

Судови и јавна тужилаштва. У тродиоби власти, која се заснива на начелу подјеле власти, посебну власт чини судска. Њу обављају судови. Судска власт је самостална и независна. Судови суде на основу Устава и закона.

Амандманима XCIII–XCVIII,[71] од 23. маја 2002. године, одлуком високог представника за БиХ извршено је усклађивање

[67] Став 1. члана 115. Устава допуњен је тачкама 1. и 2. Амандмана XLII
[68] Став 2. члана 117. Устава замијењен је тачком 5. Амандмана XLII
[69] Став 2. члана 118. Устава замијењен је тачком 6. Амандмана XLII
[70] Члан 120. Устава допуњен је тачкама 3. и 4. Амандмана XLII

главе X Устава Републике Српске о судовима и тужилаштвима са међународнимстандардима садржаним у „Основним принципима независности судова“ УН из 1985. године, Препоруком Савјета Европе број Р (94) и Министарског комитета чланица Савјета Европе о „независности, ефикасности и улози судије“ као и Европском повељом Савјета Европе о „Статуту за судије“.

Битна карактеристика гаранције независности и самосталности судске власти јесте уставно утврђење да је судијска дужност стална, као и то који разлози могу бити основа разрјешења од судијске дужности. Како би се судије учиниле независним у складу с Уставом или законом, њих именује, разрјешава и о њиховој дисциплинској одговорности одлучује Високи судски и тужилачки савјет БиХ. Међутим, у Уставу постоји и Високи судски и тужилачки савјет Републике Српске.

Јавна тужилаштва су самостални државни органи који су дужни поступати против учинилаца кривичних идругих по закону кажњивих дјела, те улагати правна средства ради заштите законитости. Питање периода на који се именују јавни тужиоци и њихови замјеници, престанка њихове функције, инкомпатибилитета њихове функције са другом службом или послом и дисциплинског поступкауређују амандмани XCVII и XCVIII.

Промјена устава. Првобитна уставна одредба (чл. 135 ст. 1 и 2) промијењена је Амандманом LXXXIX, тако да о приједлогу акта о промјени Устава одлучују Народна скупштина и Вијеће народа. Промјене Устава усвојене су ако за њих гласа најмање двије трећине од укупног броја народних посланика и двије трећине чланова Вијећа народа из сваког конститутивног народа и осталих народа и грађана.[72]

Завршне одредбе. Амандманом XC брисана је дотадашња уставна одредба која се односила на овлашћења органа Републике Српске у случајевима нарушавања њене равноправности. Наиме, Уставни суд БиХ прогласио је члан 138 Устава Републике Српске неуставним, оцјењујући да, према члану V тач. 3 (а) Устава БиХ, Уставни суд БиХ има искључиву надлежност да одлучи о било којем спору који се јавља између два ентитета или између институција Босне и Херцеговине. Такође, додатна гаранција заштите равноправности садржана је и у Правилима Уставног суда БиХ, према којем Суд може, до доношења своје коначне одлуке, у

[71] „Службени гласник Републике Српске“ број 31/02.

[72] Ставови 1. и 2. Члана 135. Устава замијењени су Амандманом LXXXIX

цјелини или дјелимично, привремено обуставити извршење одлука, закона или појединачних аката ако би због њиховог извршења могле да наступе неотклоњиве штетне посљедице.

5. (Не)извјесне промјене Устава Републике Српске – амандмани на Устав Републике Српске

Народна скупштина Републике Српске усвојила је амандмане CXXII–CL на Устав Републике Српске. Међутим, приједлог амандмана у складу са чланом 135 Устава, није усвојило Вијеће народа Републике Српске.[73]

Амандманима су биле обухваћене измјене и допуне Устава у више сегмената:

- *регулисање преноса надлежности* са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине, у смислу да се врши по поступку и на начин прописан за промјену Устава Републике Српске.
- *измјене уставних норми због прилагођавања фактичном стању,* тако да се право Републике Српске да успоставља специјалне паралелне односе умјесто Савезне Републике Југославије односи на сусједне државе, Србију и Црну Гору, а да је главни град Републике Српске Бања Лука а не Сарајево и сл.
- *измјене и допуне уставних норми због усклађивања са одредбама Европске конвенције* (грађани та права и исту правну заштиту уживају без дискриминације; укидање смртне казне; гарантовање права на слободу и безбједност личности; забрана ропства и принудног рада; гарантовање право на поштивање приватног и породичног живота, тако што се поставља формулација немогућности мијешања органа јавне власти у приватност сваке особе осим у посебно предвиђеним случајевима када је то могуће; обезбјеђивање права на правично суђење; гарантовање слободе изражавања), као и усклађивање са одредбама Конвенције о правима дјетета, тако да дјеца уживају људска права без дискриминације по било којем основу

[73] О овим амандманима на Устав Републике Српске види више: М. Дмичић, *Уставно право – допуна основној литератури,* Бања Лука, 2011, стр. 299–304.

или статусу, а да се права дјетета и њихова заштита уређују законом.

- *регулисање економских и имовинских односа у привреди* (с обзиром на то да је концепт предузећа превазиђен, тако да се умјесто досадашње користи формулација „привредни субјекти“, јамчи се приватна и јавна својина, те се утврђује да сви облици својине имају једнаку правну заштиту; суштински и терминолошки врши се усклађивање својинских односа са фактичким имовинским и економским односима, односно усклађивање уставних норми са фактичким стањем; природна богатства користе се под условима и на начин утврђен законом).
- *допуне и измјене устава у области локалне самоуправе* (гарантовање грађанима права на локалну самоуправу и његова потпунија заштита, да су јединице локалне самоуправе општине и градови, организовање мјесне самоуправе сходно принципима из Европске повеље о локалној самоуправи; предвиђено је да јединица локалне самоуправе има своју имовину и утрђује се да јавна својина је републичка и своијина локалне заједнице.
- *регулисање престанка мандата предсједника Републике* прије истека мандата (начин обављања послова из надлежности предсједника Републике у таквим случајевима, до избора новог предсједника, уредиће се законом).
- *измјене уставне норме о начелима уставности и законитости* у смислу њиховог одређенијег и потпунијег дефинисања, у смислу да "Закони, статути и други општи акти морају бити у сагласности с Уставом", а "Статут и други општи акти морају бити у сагласности са законом", те да се брише садашња уставна норма да се "само законом може, изузетно, у одређеним врстама управних ствари, искључити управни спор", као и то да се датум садашњих рјешења о правном дејству одлука Уставног суда о томе да су оне и коначне, у садашње одређење њихове општеобавезности и извршности на теритирји Републике.

Међутим, онемогућава се наставак процеса уставних промјена, на што позива и Савјет Европе (јануар 2018.), због става

Вијећа народа Републике Српске односно Клуба Бошњака у Вијећу народа Републике Српске.

Уставна и правна реформа, у првом реду требало би да обухвата два правна подручја, и то: *уставноправну реформу* која обухвата промјене постојећег, а можда у догледно вријеме и доношење новог Устава Републике Српске, и *законодавно правна реформа* која обухвата најмање четири групације реформи: законодавно правну, економско-правну, социјално-правну и политичко-правну реформу.

У том циљу, неопходан је и ангажованији однос, не само уставних органа и институција, већ и научних, стручних и политичких потенцијала, као и професионалних удружења и асоцијација, који промишљају проевропски и патриотски и који могу спроводити реформе на путу ка остварењу владавине права, правде и правичности и потпуних права и слобода.

6. Основна начела очувања и заштите уставноправног положаја Републике Српске у евентуалним промјенама Устава Босне и Херцеговине

Политички и институционални разговори и парламентарно одлучивање о евентуалним промјенама Устава БиХ морали би уважити сљедећа начела:

– неспорни су назив, постојање, територија и пуни капацитет уставних надлежности ентитета као правне, политичке и економске категорије засноване на дејтонским мировним рјешењима. Дејтонски мировни споразум је гарант утврђеног уставноправног модела и територијалног интегритета Босне и Херцеговине као и ентитетског територијалног интегритета по основном принципу о територијалној подјели Босне и Херцеговине 51:49%;

– критички је потребно посматрати промјене Устава БиХ, што би се директно одразило на уставне и утавноправни систем и поредак ентитета, као што су: Априлски пакт, Бутмирски разговори; Иницијатива њемачке канцеларке; њемачко-енглеска иницијатива и сл.

– задржавају се уставни принципи о ентитетском гласању у Парламентарној скупштини БиХ и уставни принципи заштите утврђеног виталног интереса ентитета као и виталног националног интереса сва три конститутивна народау БиХ;

– неопходно је обезбиједити заступљеност ентитета и равноправност сва три конститутивна народа у заједничким институцијама БиХ;

– пренос надлежности са ентитета на органе и институције БиХ могућ је само на основу споразума ентитета, и уставом утврђеног поступка. Након анализе ефикасности, функционалности и економичности вршења надлежности пренесених са ентитета на заједничке институције БиХ, могуће је покренути процес повратка пренесених надлежности ентитета чији пренос није оправдан нити је одржив па је, у том циљу, потребно прописати уставну процедуру преноса и повратка надлежности;

– у остваривању међународних активности и преговора у процесу испуњавања услова европских интеграција, потребно је обезбиједити консензус ентитета о питањима значајним за чланство у Европској унији, с обзиром на то да је БиХ са своја два ентитета потенцијална чланица Европске уније, са предузетим корацима у том смјеру[74], првенствено процес стабилизације и придруживања, мапа пута...

У циљу успјешног спровођења неопходних реформи потребно је успоставити бољу и квалитетнију међуентитетску сарадњу, повећање ефикасности и функционалности свих институција БиХ, у циљу 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.[75]

У погледу захтјева за мијењање уставноправног модела БиХ, неопходно је, уз претходно утврђене циљеве, садржај и обим евентуалних промјена, имати пуни консензус двају њених ентитета и трију конститутивних народа, уз уважавање уставом утврђеног поступка (чл. X), те сагласност потписника и свједока потписивања (САД, Руска Федерација, СР Њемачка, Француска, Велика Британија и Евроспка унија). Дакле, Република Српска је у међународним преговорима, и као потписник међународног уговора учествовала као државотворни субјект који је њима и потврђен. То подразумијева очување уставног статуса, територијалног

[74] Р. Кузмановић, „Државноправне реформе и Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Правна ријеч*, бр. 27/2011, Бања Лука, стр. 11.

[75] Декларација о основама за разговоре о евентуалним промјенама Устава Босне и Херцеговине и о заштити интереса Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 28/09).

интегритета, сагласност и пуно повјерење конститутивних народа и осталих о заједничкој истини која је претходила дејтонским рјешењима у БиХ. Треба истаћи да се у БиХ „...не може ни случајно уставним промјенама постојећег уређења оживјети идеја унитарне Босне и Херцеговине са доминацијом једне (било које) нације и централизације органа власти“.[76]

Постојећи Устав пружа довољно могућности да БиХ буде функционална, демократска и модерна држава и да као таква може да уђе у европске интеграције.[77] При томе, потребно је нагласити да „Република Српска није *corpus senaratum* у Босни и Херцеговини већ политичка јединица, односно федерална јединица у оквиру Босне и Херцеговине“.[78]

С обзиром на изнесено, може се закључити да уставне промјене које једна држава спроводи да би припремила свој правни систем за ступање у чланство у Европској унији, требало би да обухвате сљедећа питања:

- прво, увести одредбу којом се обезбјеђује уставноправни основ за чланство у Европској унији, као и пренос одређеног дијела државног суверенитета на институције Европске уније;
- друго, уредити однос између комунитарног и националног права, односно правни статус извора примарног и секундарног права Европске уније у унутрашњем правном поретку.

Поред ова два основна елемента, уставним промјенама требало би уредити и функционисање институција државе чланице у односу на европски институционални оквир и прецизирати уставносудски дјелокруг у условима чланства.[79] Ове уставне промјене не утичу на државно уређење и облик владавине, њима се ни од једне земље не захтијева унитаризација, нити централизација.

[76] Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010, стр. 85.

[77] О промјенама устава у теоријско-правном смислу види: О. Вучић, *Промене и трајање устава*, Београд, 2005.

[78] П. Кунић, *Деформација Дејтонског споразума ка унутарњој Босни и Херцеговини*, Зборник радова са научног скупа „Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума“, АНУРС, Бања Лука, 2005, стр. 153.

[79] С. Родин, *Придруживање Хрватске Еуропској унији: преобразба правног сустава*, 229.
http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030528/rodin_cro.pdf

Напротив, пожељно је да држава уважава принцип децентрализације, јерне постоји јединствена формула за то како је потребно уредити питања стварања уставноправног основа за чланство у Европској унији.[80]

7. Закључак

Првенствено је значајно то да се досљедно и што потпуније разумију, прихвате и спроводе дејтонска и уставноправна рјешења о положају Републике Српске у оквиру БиХ.

У евентуалним уставним промјенама потребно је имати програмски концепт и практичне мјере и радње према свему што је усмјерено нанеосновану ревизију Општег оквирног споразума за мир у БиХ, посебно Анекса IV Устава БиХ. Прихватљиво је само децидирано организовање; рационализација и функционисање институција на нивоу БиХ у складу са дејтонским рјешењима и консензусом оба ентитета и три конститутивна народа.

Уставно уређење БиХ као сложене државе засноване на дејтонским рјешењима не представља препреку приступању Европској унији. Промјене Устава, ради евентуалног будућег приступања Европској унији, треба да слиједе обим и начин који је обиљежио и претходне процесе проширења, како у погледу темпоралног, тако и материјалног оквира.

8. Литература:

1. А. Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад, 2002.
2. АНУРС, *Дејтонски мировни споразум двадесет година послије*, Бања Лука, 2016.
3. Б. Кривокапић, *Лексикон међународног права*, Београд, 1998.
4. В. Лукић, „Прилог расправи о подјели надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, Зборник реферата са округлог стола *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета,* Академија наука и умјетности Републике Српске, 1999.

[80] М. Дмичић, „Босанскохерцеговачка држава и њен Устав“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, бр. 35/2013, Бања Лука, 2013, стр. 98.

5. В. Поповић, В. Лукић, *Документи Дејтон–Париз*, Бања Лука, 1997.
6. Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам,* Београд–Сарајево, 2012.
7. Г. Мијановић, *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, Округли сто у Бањој Луци, 25.11.1999.
8. Г. Мијановић, *Специфичности уставног уређења СР Босне и Херцеговине,* Сарајево, 1983.
9. К. Трнка, Н. Милићевић, М. Симовић, М. Дмичић, *Устав Федерације БиХ, Устав Републике Српске, Европска повеља о локалној самоуправи (коментар)*, Сарајево, 2004.
10. К. Чавошки, *Лутка у туђим рукама*, Београд, 1998.
11. К. Чавошки, *Од слова до духа Дејтона*, С. Сарајево, 1999.
12. К. Чавошки, *Под троном Атлантског пакта, Европски суд за људска права*, Београд, 2009.
13. М. Благојевић, *Хрестоматија теорије охаеризма*, Бања Лука, 2018.
14. М. Дмичић, "Осврт на неке аспекте остваривања пројектованог уставноправног модела Босне и Херцеговине", Зборник реферата са округлог стола *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета,* Академија наука и умјетности републике Српске, 1999.
15. М. Дмичић, „Босанскохерцеговачка држава и њен Устав", *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, бр. 35/2013.
16. М. Дмичић, *Уставно право – допуна основној литератури,* Бања Лука, 2011.
17. М. Јовичић*, Велики уставни системи*, Београд, 1984.
18. М. Јовичић, *Разматрање о „најбољем" уставу*, Београд, 1984.
19. М. Касаповић, „Босна и Херцеговина: Десет година након Дејтона", *Статус*, Магазин за политичку културу и друштвена питања, Мостар, бр. 8/2006.
20. М. Пилиповић, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Бања Лука, 2008.
21. Н. Адамовић, Ј. Марко, Г. Марковић, *Уставно право БиХ*, Фондација Конрад Аденауер, Сарајево, 2012.
22. Н. Побрић, *Уставно право*, Сарајево, 2006.
23. О. Вучић, *Промене и трајање устава*, Београд, 2005.
24. П. Кунић, „Уставни суд БиХ", у књизи: *Промјене Устава БиХ, pro et contra*, Бања Лука, 2015, стр. 83–106.
25. П. Кунић, *Деформација Дејтонског споразума ка унутарњој Босни и Херцеговини*, Зборник радова са научног скупа

„Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума“, АНУРС, Бања Лука, 2005.
26. П. Куниħ, *Република Српска држава са ограниченим суверенитетом*, Бања Лука, 1997.
27. Р. Кузмановић, „Државноправне реформе и Споразум о стабилизацији и придруживању“, *Правна ријеч*, бр. 27/2011.
28. Р. Кузмановић, Зборник радова „Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитете“, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.
29. Р. Кузмановић, *Конститутивни акти Републике Српске*, „Глас српски“ и Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1994.
30. Р. Кузмановић, *Конститутивни акти Републике Српске*, Глас Српске и Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1994.
31. Р. Кузмановић, *Нови есеји о уставности и државности*, Бања Лука, 2010.
32. Р. Кузмановић, *Уставно право,* Бања Лука, 2002.
33. Р. Лукић, „Дводомност Парламентарне скупштине БиХ“, *Правни живот,* бр. 12/2010, том IV.
34. С. Аврамов, *Постдејтонски рат Запада против Југославије*, Иди–Ветерник, 1997.
35. С. Каран, Уставноправна и политичка природа одлука високог представника у БиХ, Годишњак ФПН Универзитета Апеирон у Бањој Луци, Бања Лука, 2015.
36. С. Савић, Тумачење устава, „*Правна ријеч*“, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 50/17, Бања Лука, 2017.
37. Декларација о основама за разговоре о евентуалним промјенама Устава Босне и Херцеговине и о заштити интереса Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 28/09).
38. Декларација о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине („Службени гласник Републике српског народа у БиХ“, број 2/92).
39. Народна скупштина Републике Српске, *Пречишћени текст Устава Републике Српске*, Бања Лука, 2017.
40. Устав Босне и Херцеговине, члан III, Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, Документи Дејтон–Париз, Бања Лука, 2002.
41. Устав Републике Српске (пречишћени текст) „Службени гласник Републике Српске“ број 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05.

42. Устав Републике Српске и Уставни закон за провођење Устава Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 3/92).

CONSTITUTIONAL POSITION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA WITHIN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND POSSIBLE CONSTITUTIONAL CHANGES

Mile Dmičić, PhD[1]

Abstract: As the highest legal act, the Republic of Srpska Constitution was adopted on 28th February 1992, only forty days after the proclamation of the Republic, hence in the initial phase of its creation. The Constitution laid foundations of the constitutional and legal systems, structure, organizations, and institutions of the government, and the political will of the citizens transformed into the highest and universally binding norms.

Over the 25 years since the creation and existence of the Republic of Srpska and its constitutionality, i.e. 20 years since the creation and functioning of the Dayton Bosnia and Herzegovina, 122 amendments to the Constitution of the Republic of Srpska were adopted. This paper analyzes more significant changes that were made to the Constitution of the Republic of Srpska so far, basic elements of the constitutional and legal position of the RS in reference to Bosnia and Herzegovina, and possible constitutional changes.

Keywords: constitutional changes, constitutional amendments, transfer of authority, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska, Constitutions.

[1] Full Professor, Faculty of Law, University in Banja Luka.

ОЦЈЕНА УСТАВНОСТИ ОДРЕДАБА УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И ЗАКОНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У ПРАКСИ УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ - ПРЕМА ЧЛАНУ VI/3А И VI/3Ц УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Академик проф. др Миодраг Н. Симовић[1]
Проф. др Милена Симовић[2]

Апстракт: У овом раду се анализира утицај одлука Уставног суда Босне и Херцеговине на уставни систем у Републици Српској. Након увода, у коме аутори износе нека уопштена запажања о радном механизму Уставног суда Босне и Херцеговине, слиједи суштински дио који се састоји из два поглавља у којима се нуди преглед најновије праксе овог суда у области која је предмет анализе. Прво поглавље је посвећено одлукама овог суда у вези са надлежношћу из члана VI/3А Устава Босне и Херцеговине, а друго се бави чланом VI/3Ц овог устава. Завршно промишљање посвећено је потреби спровођења реформи у области правосуђа и људских права, као предуслову за испуњење обавеза које произлазе из Поглавља 23 (Правосуђе и основна права), а тичу се преговора о приступању Европској унији.

Кључне ријечи: Устав Босне и Херцеговине, Уставни суд Босне и Херцеговине, Република Српска, Устав Републике Српске, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европски суд за људска права.

1. Уводне напомене

Устав Републике Српске[3] владавину права истиче у преамули овог устава (поред других основних вриједности: поштовање

[1] Судија Уставног суда Босне и Херцеговине и редовни професор Правног факултета у Бањој Луци, редовни члан Академије наука и умјетности Босне и Херцеговине, инострани члан Руске академије природних наука и редовни члан Европске академије наука и умјетности.

[2] Замјеник секретара у Секретаријату за законодавство Владе Републике Српске и ванредни професор на Факултету за безбједност и заштиту Независног универзитета у Бањој Луци .

људског достојанства, слобода и једнакост, национална равноправност, демократске институције, социјална правда, плуралистичко друштво, гарантовање и заштита људских слобода и права, као и права мањинских група у складу са међународним стандардима, забрана дискриминације и уважавања правила тржишне економије).

Уставни систем Републике Српске почива на подјели власти у облику парламентарног система. Одступање од парламентарног система огледа се у непосредном избору предсједника Републике Српске.

Државна власт у Републици Српској уређена је на начелу диобе власти на: законодавну, извршну и судску. Судска власт контролише извршну и законодавну, што се односи на законитост њихових појединачних аката. Са друге стране, одлуке судова не подлијежу контроли друге двије гране власти. Устав Републике Српске одређује да начело диобе власти почива на равнотежи и међусобној контроли. Законодавна и извршна власт утичу на уставносудску и судску власт тако што предлажу и доносе законе којима се уређује рад Уставног суда Републике Српске и редовних судова и обезбјеђују услови за њихов рад.

У тој тродиоби Устав Републике Српске даје посебно мјесто Уставном суду Републике Српске. Уставом Републике Српске је, генерално, опредијељен аустријско-европски континентални модел уставног судства у Републици Српској.

2. Члан VI/3а Устава Босне и Херцеговине

Члан VI/3а) Устава Босне и Херцеговине[4] утврђује да је Уставни суд Босне и Херцеговине[5] једини надлежан да одлучује о било којем спору који се јавља по овом уставу између два ентитета или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, те између институција Босне и Херцеговине, укључујући али не ограничавајући се на то: да ли је одлука ентитета да успостави посебан паралелан однос са сусједном државом у складу са овим

[3] „Службени гласник Републике Српске“ бр. 21/92 - Пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 и 48/11.

[4] У даљем тексту: Устав.

[5] У даљем тексту: Уставни суд.

уставом, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине, као и да ли је било која одредба устава или закона једног ентитета у складу са овим уставом. Спорове може покренути члан Предсједништва БиХ, предсједавајући Вијећа министара БиХ, предсједавајући, или његов замјеник било којег дома Парламентарне скупштине БиХ; једна четвртина чланова (делегата) било којег дома Парламентарне скупштине БиХ или једна четвртина чланова било којег дома законодавног органа једногентитета[6].

2.1. Одлука о допустивости и меритуму, број У 26/13 од 26. марта 2015. године (Закон о основном образовању и васпитању[7] и Закон о средњем образовању и васпитању[8])

У овом предмету подносилац захтјева је, у суштини, сматрао да су спорни закони Републике Српске дискриминирајући јер немају механизме којима би се родитељима омогућили минимални стандарди да својој дјеци осигурају образовање у складу с њиховим вјерским и филозофским увјерењима - кроз тзв. националну групу предмета и јединствена школска одјељења. Подносилац захтјева је указао на то да давање надлежности извршној власти да доноси наставне планове и програме у сарадњи с педагошким заводима - може довести до промјене суштине воље законодавца, а што у коначници води ка томе да спорни закони не задовољавају критериј предвидивости и квалитета закона у смислу стандарда Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода[9].

Уставни суд подсјећа и на то да право на образовање, на начин како је то утврђено у првој реченици члана 2 Протокола број 1 уз Конвенцију, свима под јурисдикцијом уговорних странака

[6] У периоду од 1996. до 22. марта 2018. године Уставни суд БиХ је примио предмета 65.507 АП предмета. Број примљених У предмета у истом периоду је 657.

Број неријешених предмета по годинама (закључно са 22. мартом 2018. године је: из 2015. - 59; 2016. - 675; 2017. - 1546 и 2018. - 1619 предмета (укупно неријешених 3.361 предмета). Укупно је неријешених пет У предмета (из 2018. године). Уставни суд до је до 22. марта 2018. године донио укупно 96 рјешења о неизвршењу, и то АП - 83 рјешења и У - 13 рјешења. Од тога је 84 накнадно извршено - након доношења рјешења о неизвршењу, и то: АП - 74 и У - седам.

[7] „Службени гласник Републике Српске“ бр. 74/08, 71/09 и 104/11.

[8] „Службени гласник Републике Српске“ бр. 74/08, 106/09 и 104/11.

[9] У даљем тексту: Конвенција.

гарантује право приступа образовним установама које у датом тренутку постоје, али такав приступ представља само дио права на образовање. Да би то право било дјелотворно, уз то је, *inter alia*, потребно је да појединац - корисник има могућност да убире користи од образовања које је похађао, тј, да има право да му се, у складу с правилима која су на снази у свакој држави и у одговарајућем облику, службено признају студији које је завршио[10]. Право на образовање које гарантује прва реченица члана 2 Протокола број 1 уз Конвенцију, по самој својој природи, захтијева да га уређује држава, али се тиме никада не смије повриједити суштина права, нити смије да буде у супротности с другим правима предвиђеним у Конвенцији или њеним протоколима[11]. У односу на његову другу реченицу, Европски суд за људска права[12] је у својој пресуди *Cambpell и Cosans против Уједињеног Краљевства* објаснио ријечи „филозофска убјеђења“ у смислу друге реченице члана 2 Протокола број 1. Наиме, у свом уобичајеном значењу ријеч „убјеђења“ није сама по себи синоним ријечи „мишљења“ и „идеје“ како су оне употријебљене у члану 10 Конвенције којим се гарантује слобода изражавања. Она је сличнија појму „вјеровања“ (у француској верзији текста *convictios*) који се јавља у члану 9 Конвенције којим се гарантује слобода мисли, савјести и вјероисповијести и означава гледишта која у извјесном степену могу бити убједљива, озбиљна, досљедна и важна[13].

Такође, Европски суд је навео да ријеч „филозофски“ није могуће исцрпно дефинисати, те да је неопходно уложити мало труда да би се дошло до његовог прецизног значења. Европски суд је истакао да, имајући у виду Конвенцију као цјелину, укључујући и члан 17, израз „филозофска убјеђења“ у овом случају означава, према мишљењу Европског суда, таква убјеђења која заврђују да се

[10] Види Европски суд за људска права, Оршуш и др. против Хрватске, пресуда од 16. марта 2010. године, став 146; Белгијски језички случај, пресуда од 23. јула 1968. године, стр. 30-32; Кјелдсен, Буск Мадсен и Педерсен против Холандије, од 7. децембра 1976. године, став 52 и *Leyla Şahin против Турске*, број 44774/98, став 152, ECHR 2005-XI.

[11] Види Европски суд за људска права, *Белгијски језички случај*, претходно цитирано, стр.32, став 5.

[12] У даљем тексту: Европски суд.

[13] Види *Европски суд, Cambpell и Cosans против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 25. фебруара 1982. године, серија А, број 48, стр. 16, став 36.

поштују у демократском друштву[14] и која нису у нескладу с људским достојанством. Сем тога, та убјеђења не смију бити у супротности с правом дјетета на образовање, чему је посвећен читав члан 2 Конвенције - у ком доминира прва реченица. Даље, према пракси Европског суда, члан 2 обухвата све функције државе које се тичу образовања и наставе, не дозвољава да се прави разлика између вјерске наставе и других предмета. Он прописује да држава мора да поштује убјеђења родитеља - и вјерска и филозофска, у цјелокупном програму државног образовања.

Све принципе и стандарде који су прописани Конвенцијом (у погледу дискриминације и права на образовање) подржава и Уставни суд. Даље, Уставни суд сматра да је у сложеној држави каква је Босна и Херцеговина потребно да постоји систем образовања који неће бити у супротности са наведеним принципима. Наиме, неопходно је да систем образовања понуди родитељима и дјеци право приступа образовању које ће бити у складу с њиховим вјерским и филозофским убјеђењима која заврђују да се поштују у демократском друштву - без дискриминације према било ком основу. Једино је таква врста образовања у демократском духу, ком наравно тежи Босна и Херцеговина, а све остало било би илузорно.

Уставни суд је истакао да су општи принципи у области основног и средњег образовања јасно утврђени Оквирним законом о основном и средњем образовању у БиХ[15] и Споразумом о заједничкој језгри наставних планова и програма[16] и спорним законима. Све те принципе и стандарде дужни су да поштују и имплементирају извршни органи власти - приликом израде и доношења наставних планова и програма. Извршни органи би морали утврђене принципе имплементирати кроз наставне планове и програме, у које би било укључено све оно што је неопходно за поштовање једнаког приступа образовању за све, без било какве дискриминације, водећи, при томе, рачуна о свачијим вјерским и филозофским увјерењима. С тим у вези, Уставни суд је истакао да су наставни планови и програми стручна и веома обимна материја. Приликом њихове израде води се брига о васпитно-образовним циљевима и смјерницама, развоју ученика, поштујући друштвене,

[14] Види *Европски суд*, *Young, James и Webster против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 13. августа 1981. године, серија А, број 44, стр. 25, став63.

[15] „Службени гласник БиХ“ број 18/03.

[16] Потписан 4. јуна 2003. године.

политичке, информацијско-технолошке, глобализацијске и друге промјене.

Наставни планови и програми обликују се према основним принципима савременог курикулума (*curriculum*) који би требао бити отворен, демократичан, инклузиван, предметно интегрисан, уједначен и усклађен с европским васпитно-образовним парадигмама и постигнућима. У њему се разрађују и доносе програмски елементи за сваки наставни предмет, и то: образовни и васпитни циљеви (постигнућа), задаће појединог предмета у повезаности с образовном цјелином курикулума, садржај или предмет учења појединог наставног предмета, приједлози за дидактичко-методичку обраду наставних тема ради унапрјеђења процеса учења и поучавања. У доношењу и практичној проведби наставног плана и програма у средишту су ученици, односно различитост животних и културних околности у којима они живе, те постигнуће васпитно-образовних циљева усаглашених с могућностима, потребама и интересима ученика у процесима њиховог цјеловитог васпитања и образовања. Такође, њима се разрађују и практична питања у смислу распореда наставних предмета по разредима, годишњи и седмични број сати наставе, као и садржаји према којима ће се изводити настава у основном и средњем образовању. Дакле, произлази да се њима обрађују и разрађују врло озбиљна, стручна и практична питања у смислу организовања области образовања.

Због тога, израда наставних планова и програма, како истиче Уставни суд, не може бити законска материја коју би детаљно требао уредити законодавац, већ је то материја коју са становишта струке уређује надлежно министарство образовања у сарадњи са стручним органима, наравно поштујући утврђене законске принципе. Према мишљењу Уставног суда, у случају да извршни органи не поштују утврђене законске принципе, у контексту забране дискриминације и поштовања људских права и слобода, приликом израде наставних планова и програма или приликом доношења било каквих одлука у вези с тим - лица чија се права крше одлукама тих извршних органа власти имају могућност тражити заштиту пред надлежним редовним судовима. Према томе, задатак Уставног суда у конкретном случају, у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, није да оцјењује уставност одлука извршних органа власти кроз наставне планове и програме, већ да оцијени уставност спорних закона на начин да утврди да ли спорни закони крше

утврђене принципе у погледу забране дискриминације и поштовања људских права. Слиједећи изнесено, према мишљењу Уставног суда, давање овлаштења за израду наставних планова и програма органима извршне власти и стручним органима, само по себи, спорним законима не одузима карактер квалитета закона у смислу његовог аутономног значења према стандардима из праксе Конвенције.

Уставни суд је истакао да у конкретном предмету одредбе спорних закона о основном и средњем образовању Републике Српске, које прописују да се наставни планови и програми доносе у оквиру надлежног министарства образовања, у сарадњи са педагошким заводима, нису саме по себи дискриминирајуће ако би се постигао циљ да се спорни закони, који обилују одредбама о забрани дискриминације према било којем основу - проводе и имплементирају на исправан начин у духу спорних закона. Управо наведени закони, према мишљењу Уставногсуда, садрже опште принципе међународног права, на које подносилац захтјева упућује, у смислу чл. II/1 i III/3б) Устава Босне и Херцеговине, јер својим одредбама прописују и гарантују веома висок степен заштите људских права и основних слобода без дискриминације у области образовања. То је била и обавеза Републике Српске према Оквирном закону који је поставио опште принципе и циљеве у образовном систему Босне и Херцеговине. Међутим, начин имплементације одредаба закона у пракси у оквиру надлежних министарстава који доносе подзаконске акте, као и проведба тих аката - не може бити питање којим се Уставни суд треба бавити приликом оцјене уставности спорних закона у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

Уставни суд је закључује да одредбе спорних закона, у контексту конкретног захтјева, нису у супротности с одредбама чл.II/1, II/4 i III/3б) Устава Босне и Херцеговине, чланом 14 Конвенције у вези с одредбама члана 2 Протокола број 1 уз Конвенцију, те чланом 1 Протокола број 12 уз Конвенцију.

2.2. Одлука о допустивости и меритуму, број У 3/13 (Закон о празницима Републике Српске[17] - члан 3б)

У овом предмету Уставни суд се бавио оцјеном уставности одредбе Закона о празницима Републике Српске којом је прописано

[17] „Службени гласник Републике Српске“ број 43/07.

да је један од републичких празника Дан Републике који се обиљежава 9. јануара. Подносилац захтјева је, између осталог, тврдио да је Дан Републике који се обиљежава 9. јануара као празник успоставила „Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини“ још 1992. године без учешћа Бошњака и Хрвата у свом саставу, а што несумњиво, према његовом мишљењу, указује на то да су Бошњаци и Хрвати у Републици Српској, али и Остали, односно други грађани Босне и Херцеговине другачије третирани у односу на Србе у Републици Српској, противно члану 1.1 и члану 2 тач. а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације. Подносилац захтјева је посебно указао на члан 2 тач. д) и е) наведене конвенције који, према његовом мишљењу, прописује да се морају предузети ефикасне мјере „националне и локалне политике“ с циљем укидања или поништења сваког закона и сваког прописа чији је циљ неједнак третман, односно дискриминацијски третман.

У вези са овим захтјевом, Уставни суд је истакао да је праксом да се 9. јануара обиљежава и крсна слава Републике Српске, као православни вјерски празник, успостављен преференцијални третман Срба као једног конститутивног народа у односу на Бошњаке и Хрвате као конститутивне народе, Остале и грађане Републике Српске, чиме су јавне власти Републике Српске прекршиле „уставну обавезу недискриминације у смислу права група“. Уставни суд је закључио да се оспореним чланом 3б) Закона о празницима успоставља повлаштени положај припадника српског народа у односу на припаднике бошњачког и хрватског народа, Осталих и грађана Републике Српске због чињенице да тај датум представља дио историјског наслијеђа само српског народа, као и због обиљежавања крсне славе Републике Српске која се везује за традицију и обичаје такође само српског народа.

Уставни суд сматра да избор 9. јануара као датум обиљежавања празника Дан Републике нема симболику колективног заједничког сјећања које може да допринесе јачању колективног идентитета, као вриједностима које имају посебан значај у мултиетничком друштву које се заснива на уважавању и поштовању различитости као основних вриједности модерногдемократског друштва. У том смислу, избор 9. јануара за обиљежавање Дана Републике као једног од празника ентитета који представља уставну категорију и као такав мора да представља и све грађане Републике Српске којима и сам Устав Републике Српске признаје једнака права

- није у складу с уставном обавезом о недискриминацији у смислу права група, јер успоставља повлашћени положај само једног, српског народа, чији су представници 9. јануара 1992. године, без учешћа представника Бошњака, Хрвата и Осталих, донијели Декларацију о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине, која представља једнострани акт. Као такав, према мишљењу Уставног суда, те према ставу Венецијанске комисије, не може да се сматра сагласним с основним вриједностима изјављеним у Уставу Републике Српске, тј. с поштовањем људског достојанства, слободе и једнакости, националне равноправности, с демократским институцијама, владавином права, социјалном правдом, плуралистичким друштвом, гарантовањем и заштитом људских слобода и права, као и права мањинских група у складу с међународним стандардима и забраном дискриминације (Преамбула).

Уставни суд је већином гласова закључио да је члан 3б) Закона о празницима у супротности с чл. I/2 и II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези с чланом 1.1 и чланом 2 тач. а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације и чланом 1 Протокола број 12 уз Конвенцију.

2.3. Одлука о допустивости и меритуму, број U 11/15 од 6. априла 2016. године (Закон о обавезним осигурањима у саобраћају[18])

Подносиоци захтјева у овом предмету су сматрали да Закон о обавезним осигурањима у саобраћају који је усвојила Народна скупштина Републике Српске није у складу са одредбама чл. I/2, I/4, III/3б) и III/5а) Устава Босне и Херцеговине због тога што приликом његовог доношења није испоштована процедура прописана чланом 6 Закона о Агенцији за осигурање у Босни и Херцеговини, који је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине. Наиме, према тврдњи подносилаца захтјева, прије доношења оспореног закона надлежни органи Републике Српске нису осигурали потребну сагласност Управног одбора Агенције - како је то прописано чланом 6 став 1 тачка ц) Закона о Агенцији за осигурање у Босни и Херцеговини.

Уставни суд је нагласио да овај суд подржава обавезу да се поштују процедуре прописане државним законом, те сматра да је

[18] „Службени гласник Републике Српске“ број 82/15.

обавеза сваког ентитета и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине да испоштују такве процедуре, као што је то у конкретном случају процедура прописана одредбом члана 6 Закона о Агенцији за осигурање у БиХ, будући да се тиме доприноси поштовању принципа владавине права, правне сигурности, као и равноправности свих страна у поступку. У конкретном случају, првенствено имајући у виду све активности које су предузели надлежни органи Републике Српске (комуникација са стручним службама Агенције и Управним одбором Агенције), те чињеницу да је резултат тих активности доношење закључка Управног одбора Агенције од 29. септембра 2015. године у којем је Управни одбор, у смислу својих овлаштења прописаних чланом 6 Закона о Агенцији за осигурање у БиХ, усвојио став да је „оспореним законом постигнут напредак у области осигурања“, те да ће се даља хармонизација и усаглашавање вршити у складу са смјерницама које ће усвојити Управни одбор Агенције, Уставни суд је закључио да је испоштована процедура прописана чланом 6 Закона о Агенцији за осигурање у БиХ. При томе, Уставни суд је истакао да је свјестан да је наведена процедура недоречена у формалном смислу, као што то у свом одговору наглашава и Управни одбор Агенције. Међутим, и поред тога, Уставни суд је нагласио да се тиме не умањује значај такве процедуре, као и обавеза да се она у сваком случају мора поштовати.

Узимајући у обзир околности конкретног случаја (све активности које је предузела Република Српска), Уставни суд је закључио да су надлежни органи Републике Српске приликом доношења оспореног закона испоштовали процедуру „давања сагласности“ од Управног одбора Агенције у смислу члана 6 став 1 тачка ц) Закона о Агенцији за осигурање у Босни и Херцеговини, те да Закон о обавезним осигурањима у саобраћају није супротан одредбама чл. I/2, I/4, III/3б) и III/5а) Устава Босне и Херцеговине.

2.4. Одлука о допустивости и меритуму, број U 7/15 од 26. маја 2016. године (Устав Републике Српске - члан 7 став 1)

Подносилац захтјева је сматрао да оспорени члан 7 став 1 прва реченица Устава Републике Српске у дијелу „језик бошњачког народа“ није у складу са Уставом Босне и Херцеговине. Неуставност прве реченице члана 7 став 1 Устава Републике Српске у дијелу којим се прописује да су у Републици Српској службени језици: „(...)

језик бошњачког народа“ подносилац захтјева је видио у пет аспеката:

- намеће бошњачком народу назив језика и ускраћује му се право на именовање властитог језика као инхерентног права на језик, а што је саставни дио виталног националног интереса конститутивног народа;
- врши *de facto* дискриминацију бошњачког народа у односу на српски народ јер се у пракси различито приступа „језику српског народа“ и „језику бошњачког народа“ када је у питању њихово именовање;
- повреда права „Осталих“ на матерњи језик као дио идентитета групе „Осталих“ који припадају босанској језичкој заједници;
- повреда права на образовање на матерњем језику бошњачког народа и „Осталих“ који припадају босанској језичкој заједници;
- повреда начела забране дискриминације грађана из групе „Осталих“ који припадају босанској језичкој заједници у вези са правом на матерњи језик.

Разматрајући наведена питања Уставни суд је, између осталог, истакао да Устав Босне и Херцеговине нигдје не прописује да се имена језика којим говоре конститутивни народи морају везати за име конститутивног народа. Устав Босне и Херцеговине даје право конститутивним народима и Осталим да језик којим говоре назову именом каквим желе. Оваква одредба на даје право јавним властима у Републици Српској да у конкретним случајевима одређује име језика којим говоре Бошњаци - супротно од њиховог уставног права да језик којим говоре назову именом којим желе. Име језика не може бити условљено ни лингвистичким правилима зато што је уставно право на име језика одвојено од садржаја језика, стандарда језика, итд. Оспорена одредба не спрјечава Бошњаке нити било кога другог да језик којим говоре назову именом којим желе. Стога, овакав концепт оспорене одредбе управо слиједи став да Устав Босне и Херцеговине даје право свим конститутивним народима, па тако и Бошњацима, као и другима који се тако не изјашњавају - да језик којим говоре назову именом којим желе.

Уставни суд је даље истакао да оспорена одредба не може служити као оправдање да надлежне власти у Републици Српској забрањују Бошњацима или Осталим да име матерњег језика који уче

у школи буде босански језик. Међутим, само зато што оспорена одредба не садржи назив „босански језик“ - она не крши право на образовање на матерњем језику Бошњацима и „Осталима“. Уколико се оспорена одредба тумачи у складу са Уставом Босне и Херцеговине, она даје право Бошњацима и Осталим на школовање на босанском језику. Надлежне јавне власти у Републици Српској су дужне на овај начин примјењивати наведенуодредбу у образовном систему, као што је и наведено у дијелу образложења приликом оцјене уставности спорне одредбе у смислу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине.

Уставни суд је даље подсјетио да је право „Осталих“ да буду једнаки у уживању својих људских права и слобода, како индивидуалних тако и колективних, утврђено у пресудама Европског суда у случају *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* од 22. децембра 2009. године и *Зорнић против Босне и Херцеговине* од 15. јула 2014. године[19]. У обје пресуде јасно је идентификован закључак да „Остали“ морају бити једнаки у уживању уставних права и слобода, те да се колективна једнакост конститутивних народа не може остварити на рачун припадника „Осталих“. У контексту наведеног, као и закључка Уставног суда да је прва реченица члана 7 став 1 Устава Републике Српске у дијелу „језик бошњачког народа“ у складу са начелом конститутивности бошњачког народа у односу на право на језик из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине - Уставни суд је сматрао да овакав приступ не прави разлику између конститутивних народа и „Осталих“, односно нико није у привилегованом нити у подређеном положају у погледу употребе језика, па тако ни „Остали“.

Оспорена одредба, као што је наглашено, не даје право јавној власти да одређује име језика, већ је то искључиво право конститутивних народа и Осталих. Оспорена одредба не забрањује припадницима Осталих (као ни Бошњацима) да језик којим говоре зову „босански“ и надлежне власти у Републици Српској дужне су им то омогућити. Јавне власти у Републици Српској не могу оспорену одредбу тумачити на неуставан начин нити могу одређивати име језика мимо воље народа који га говори. Чињеница је да оспорена одредба као службене језике прописује само језике конститутивних народа. Међутим, подносилац захтјева не оспорава одредбу члана 7 Устава Републике Српске зато што није као службени језик прописала језик којим говоре „Остали“, већ

[19] Доступне на: *www.mhrr.gov.ba*.

неуставност види у томе што оспорена одредба не садржи назив босански језик што, само по себи, није разлог за њену неуставност.

Имајући у виду закључак да постојећа одредба слиједи став да Устав Босне и Херцеговине даје право свим конститутивним народима, као и другима који се тако не изјашњавају да језик којим говоре назову именом којим желе, Уставни суд је истакао да не може испитивати све случајеве у којима јавна власт у Републици Српској тумачи оспорену одредбу и примјењује је у пракси. Сваки појединачни случај може бити предмет неког посебног поступка, па на крају и поступка покренутог на основу члана VI/3б) Устава Босне и Херцеговине. Уставни суд поново наглашава да је уставно право конститутивних народа и осталих који се тако не изјашњавају да језик којим говоре назову именом којим желе и свако супротно поступање у пракси - водило би кршењу Устава Босне и Херцеговине, али и Устава Републике Српске. Уставно право на име језика према жељи оног народа који говори тај језик, не може бити условљавано лингвистичким правилима, јер уставно право на име језика има превагу над овим правилима.

Оспорена одредба не даје право јавним властима у Републици Српској да у конкретним случајевима одређују име језика, конкретно језика којим говоре Бошњаци, супротно од њиховог уставног права да језик којим говоре назову именом којим желе. Приликом поступања у таквим случајевима сва надлежна тијела (судови и управни органи) требају имати у виду став Уставног суда да сви конститутивни народи, као и Остали који се тако не изјашњавају, имају уставно право да језик којим говоре назову именом којим желе и да је само такво тумачење и примјена у пракси у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

У коначници, Уставни суд је закључио да је прва реченица члана 7 став 1 Устава Републике Српске у дијелу „језик бошњачког народа“ неутрална одредба која не одређује назив језика, већ садржи уставно право конститутивног бошњачког народа да, као и сви конститутивни народи и Остали који се тако не изјашњавају, језик којим говори назове именом којим жели. То је у складу са Уставом Босне и Херцеговине и свако супротно поступање у пракси водило би кршењу Устава Босне и Херцеговине, али и Устава Републике Српске.

3. Члан VI/3ц Устава Босне и Херцеговине - питање које прослиједи редовни суд

Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине утврђује да је Уставни суд је надлежан у питањима која му је прослиједио било који суд у Босни и Херцеговини у погледу тога да ли је закон, о чијем важењу његова одлука зависи, компатибилан са овим уставом, са Конвенцијом или са законима Босне и Херцеговине или у погледу постојања или домашаја неког општег правила међународног јавног права које је битно за одлуку суда.

3.1. Одлука о допустивости и меритуму, број U 3/16 од 1. децембра 2016. године (Закон о извршном поступку Републике Српске[20] - члан 97 став 1)

У конкретном случају подносилац захтјева је затражио од Уставног суда да одлучи о компатибилности одредаба члана 97 став 1 Закона о извршном поступку Републике Српске са чланом II/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Конвенцију. Подносилац захтјева је сматрао да спорна одредба нема потребан квалитет - да би задовољила стандарде права на имовину загарантованог Уставом Босне и Херцеговине. Даље, сматрао је да спорна одредба не испуњава услов прецизности и јасности законске норме, те да није једнака према свакоме и да не отклања дискриминацију. До тога, према мишљењу подносиоца захтјева, долази зато што спорна одредба експлицитно не прописује ситуацију када се на лицитацији за продају извршеникове имовине, појави само тражилац извршења и преузима заложену некретнину (постаје њен власник) на име дуга извршеника према тражиоцу. При томе, тражилац извршења уплаћује новчани износ који је знатно мањи од његовог потраживања према извршенику и од процијењене вриједности заложене некретнине. Након тога, према мишљењу подносиоца захтјева, тражилац извршења се и даље има сматрати ненамиреним, зато што „продајна цијена“ не одговара висини његовог потраживања према извршенику. Тако спорна одредба тражиоцу извршења даје основ за вођење нових извршних поступака против истог извршеника - само на другом предмету извршења. Иако је тражилац извршења постао власник извршеникове имовине

[20] „Службени гласник Републике Српске“ бр. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12, 67/13 и 98/14.

(некретнине), чија је процијењена вриједност већа од потраживања које тражилац извршења има према извршенику, он и даље може водити извршне поступке против извршеника, све док се не скупи новчани износ једнак његовом потраживању, током чега се у потпуности занемарује да је тражилац извршења већ постао власник заложене некретнине којом је било осигурано његово потраживање према извршенику.

Дакле, спорна одредба не прописује све изнесено, па тако и допушта да извршеник и даље остане дужник тражиоцу извршења иако је тражилац извршења у извршном поступку постао власник извршеникове заложене некретнине, чија је процијењена вриједност већа од потраживања које тражилац извршења има према извршенику. Стога је ова одредба, сматра подносилац захтјева, супротна праву на имовину из Устава Босне и Херцеговине и Конвенције. Проблематизирало се и то што у оваквој ситуацији тражилац извршења не мора уплаћивати износ који је утврђен на лицитацији, већ се тај износ одбија од укупног износа потраживања који тражилац извршења има према извршенику.

У конкретном случају проблем је представљао разумијевање спорне одредбе која је, према ономе што је навео подносилац захтјева, потпуно супротно уставним стандардима права на имовину. Према мишљењу Уставног суда, није јасно на темељу чега подносилац захтјева сматра да спорна одредба спрјечава редовне судове да закључе да се тражилац извршења има сматрати у цијелости намиреним у ситуацији када, након лицитације, постане власник заложене некретнине чија је процијењена вриједност већа од висине његовог потраживања које има према извршенику. Уставни суд је указао да постоје судови чија се пракса развија у правцу сасвим другачијем од онога о коме говори подносилац захтјева. Стога, према мишљењу Уставног суда, оспорена одредба не спрјечава судове да направе разлику између ситуације о којој се говори у захтјеву и ситуације када на лицитацији треће лице купи заложену некретнину. У тој ситуацији тражилац извршења (повјерилац) не постаје власник заложене некретнине (власник постаје треће лице које је на лицитацији купило некретнину), већ му се (тражиоцу извршења) исплаћује новчани износ остварен на лицитацији, те уколико је тај износ мањи од његовог потраживања - сасвим је логично да се може наставити извршни поступак према извршенику, али на новом средству извршења.

Међутим, у ситуацији о којој се говори у захтјеву мора се водити рачуна да је тражилац извршења постао власник заложене некретнине, којом је његово потраживање било осигурано. Закон о извршном поступку (ниједном својом одредбом) не гарантује тражиоцу извршења да ће на лицитацији продати заложену некретнину за новчани износ који је једнак његовом потраживању. Једина гаранција повјериочевог потраживања у овим случајевима јесте заложена некретнина (јер уколико дужник не врати дуг, ризикује да у извршном поступку остане без некретнине коју је заложио као осигурање дуга), те уколико повјерилац одлучи да у извршном поступку постане власник заложене некретнине, чија је процијењена вриједност већа од његовог потраживања - нема никаквог разлога да се сматра да његово потраживање није у цијелости намирено. Наиме, на овај начин тражилац извршења није намирен из „продајне цијене“ која, заиста, јесте нижа од његовог потраживања, већ је намирен на начин што се одлучио да постане власник некретнине која је била заложена ради осигурања његовог потраживања, а чија је процијењена вриједност већа од његовог потраживања. У таквим случајевима тражиоца извршења нико није силио да постане власник заложене некретнине или, прецизније речено, да „узме“ заложену некретнину због тога што му дужник није измирио дуг. Тражилац извршења (повјерилац) је имао могућност да захтијева нове лицитације с надом да ће се појавити купац који је спреман да купи заложену некретнину по цијени која је једнака његовом потраживању или да предложи ново средство извршења ако некретнина не може да се прода по цијени којом би намирио своје потраживање итд.

Законске формулације, на примјер из чл. 68 или 97 Закона о извршном поступку Републике Српске, које говоре о „продајној цијени“ или да се тражилац извршења намирује из „износа добијеног продајом“ - не могу се никако тумачити на начин да се занемари да је тражилац извршења постао власник некретнине чија је процијењена вриједност већа од његовог потраживања. Тумачење релевантних одредаба овог закона, укључујући и оспорену одредбу, на начин како то наводи подносилац захтјева - управо би водило повреди права на имовину, јер би се заложном дужнику (извршенику) наметала обавеза и након што повјерилац (тражилац извршења) постане власник дужникове некретнине која је и заложена ради осигурања повјериочевог потраживања. На тај начин, дужник би могао бити у „неограниченом дужничком односу“, јер би

се игнорирала чињеница да је тражилац извршења у извршном поступку постао власник дужникове некретнине чија је процијењена вриједност већа од повјериочевог потраживања.

У коначници, Уставни суд је закључио да је Закон о извршном поступку Републике Српске компатибилан с чланом ИИ/3к) Устава Босне и Херцеговине и чланом 1 Протокола број 1 уз Конвенцију будући да наведена одредба сама по себи не производи непропорционалан однос између права извршеника и јавног интереса да се заложеном некретнином осигура потраживање које тражилац извршења има према извршенику.

3.2. Одлука о допустивости и меритуму, број U 2/17 од 1. јуна 2017. године (Закон о извршном поступку Републике Српске - члан 93 став 4)

Подносилац захтјева је проблематизирао одредбу члана 93 став 4 Закона о извршном поступку Републике Српске којом је прописано да се истеком трећег дана од дана истицања рјешења о досуди на огласној табли суда - сматра да је то рјешење достављено свим лицима којима се према закону рјешење доставља. Разлог је што се рјешење о досуди не доставља лично странкама ни било којим другим учесницима у поступку о чијим се правима и интересима одлучивало, те да се након протека три дана од истицања на огласној табли суда сматра да је наведено рјешење достављено свим лицима којима се према закону рјешење о досуди доставља и да од тада тече рок за жалбу.

Уставни суд запажа да предметни захтјев покреће питање процесних гаранција странака у вези с правом на изјављивање жалбе, с једне стране, и начела хитности извршног поступка с друге стране, у смислу да се принудно остварење потраживања на захтјев тражиоца извршења изврши у што краћем року. Међутим, иако је начело хитности посебно изражено у извршном поступку, по оцјени Уставног суда то начело се не би могло тумачити на начин да превагне саму суштину права на фер и правично суђење, у смислу основних процесних гаранција страна у поступку пред судовима.

Одредбом члана 5 Закона о извршном поступку Републике Српске као основно начело извршног поступка прописано је начело хитности. То начело у извршном поступку се огледа кроз прописивање краћих рокова за преузимање појединих извршних радњи - било од странака или суда. У суштини, ради се о захтјеву

исказаном у начелима економичности и ефикасности извршног поступка, те благовремености пружања правне заштите тражиоцу извршења, тако да је у досадашњој правној теорији истицано да је хитност поступања примарно интерес тражиоца извршења, индиректно и извршеника, јер се смањују трошкови и брзо отклања неизвјесност у правној позицији субјеката.

На наведено начело Уставни суд је указивао у својим одлукама у којима је наглашавао да у извршном поступку, због саме његове природе, треба поступати хитно - како је то прописано одредбом члана 5 Закона о извршном поступку Републике Српске[21]. У тим предметима Уставни суд је утврдио кршење права на правично суђење из члана ИИ/3 е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Конвенције, због тога што извршни поступак није окончан у разумном року. Међутим, и поред начела хитности које је неприкосновено у извршном поступку - за Уставни суд се поставља питање процедуралних гаранција у погледу права на изјављивање жалбе према члану 93 став 3 Закона о извршном поступку Републике Српске[22]. С тим у вези, Уставни суд запажа да „право жалбе вишем суду није дефинисано нити се подразумијева у члану 6 став 1 Конвенције“. Међутим, ако је жалба омогућена и била је поднесена, а суд тог степена позван да „утврди“ чињенице - први став члана 6 Европске конвенције је примјењив[23].

Уставни суд истиче да, иако члан 6 став 1 Конвенције не подразумијева право жалбе вишем суду, ако се законом ово право пропише - онда се морају обезбиједити гаранције за његову досљедну примјену, путем јасне и прецизне норме. Европски суд је у одлуци *Мускат против Малте* навео да Суд понавља да члан 6 Конвенције не обавезује државе уговорнице да формирају апелационе судове. Међутим, тамо гдје такви судови постоје, морају се поштовати захтјеви члана 6, тако да се, на примјер, гарантује парничним странкама дјелотворно право на приступ суду за утврђивање њихових “грађанских права и обавеза”. “Право на суд”, чији један аспект чини и право на приступ, није апсолутно, оно подлијеже ограничењима која су дозвољена имплицитно, нарочито

[21] Види, Уставни суд, АП 5668/14 од 14. маја 2015. године, став 26; АП 5401/14 од 24. априла 2015. године, став 24 и АП 5156/14 од 17. марта 2015. године, став 23, доступне на интернет страници Уставног суда *www.ustavnisud.ba.*

[22] Против рјешења о досуди није дозвољен приговор, али се може изјавити жалба.

[23] Види, Европски суд, *Делкоурт против Белгије*, пресуда од 17. јануара 1970. године, Серија А, број 11, стр. 14-15.

када се ради о условима допустивости жалбе, будући да по својој природи позива на регулисање од државе која ужива одређено поље дискреционог одлучивања у овом погледу. Међутим, ова ограничења не смију ограничавати или смањивати приступ лица на такав начин или у таквој мјери да сама суштина права буде нарушена[24]. Правила којима се уређују формални кораци које треба предузети, те рокови којих се треба придржавати приликом подношења жалбе - усмјерени су на правилно извршавање правде и поштовање, нарочито принципа правне сигурности. С обзиром на то да је то тако, правила о којима се ради или начин на који се примјењују, не би требали да спријече парничне странке да користе доступни правни лијек. Међутим, они којих се то тиче - морају очекивати примјену тих правила. Обавезујуће је за заинтересовано лице да покаже посебну пажљивост у одбрани својих интереса[25].

Уставни суд наглашава да законске одредбе, које регулишу питање рокова, морају и стварно дати могућност грађанину да оствари своје одређено право, чијим истеком губи могућност остваривања тог права. Тај рок мора бити реалан[26].

Уставни суд је поводом овог захтјева истакао да законодавац претпоставља обавезу за сва лица која имају интерес да уложе жалбу против рјешења о досуди - да прате датум истицања рјешења на огласној табли (а да при томе немају никаквих временских индикација када ће се то догодити), како би утврдили почетак рока за жалбу. Дакле, истицање рјешења о досуди на огласној табли суда је заправо неизвјесни догађај за који није одређен прецизан датум када ће се догодити. Имајући у виду да се рјешење о досуди доноси након полагања цијене (члан 93 став 1), затим да је за полагање цијене прописан рок који одређује суд, а који не може бити дужи од 30 дана од дана објављивања закључка о продаји (члан 92 став 1 Закона о извршном поступку Републике Српске), Уставни суд је истакао да су у наведеном периоду, који је временски неизвјестан, заинтересована лица дужна да свакодневно провјеравају оглашавање рјешења о досуди на огласној табли - како би сачували рок за жалбу. Уставни суд сматра да је због неизвјесности када ће рјешење о досуди бити оглашено на огласној табли суда - на заинтересована

[24] Види, Европски суд, *Мускат против Малте*, пресуда од 17. јула 2012. године, тачка 42.

[25] Оп. цит. *Мускат против Малте*, тачка 44.

[26] Види, Уставни суд, АП 1524/06 од 8. новембра 2007. године, став 33, доступна на интернет страници Уставног суда *www.ustavnisud.ba*.

лица стављен прекомјеран терет у осигурању процесних гаранција за изјављивање прописаног правног лијека. Полазећи од тога да је спорном одредбом прописано да се истеком трећег дана од дана истицања на огласној табли сматра да је рјешење достављено свим лицима којима се према закону рјешење доставља, а да при томе нема елемената који би учинили извјесним вријеме оглашавања или прописивања да ће оно бити одређено на други одговарајући начин - Уставни суд је закључио да спорна одредба није у складу са чланом 6 став 1 Конвенције у смислу осигурања процесних гаранција за изјављивање правног лијека. По мишљењу Уставног суда, није спорно истицање предметног рјешења на огласној табли суда које прописује спорна одредба. Међутим, таква одредба сама за себе, без било каквог одређења које би индицирало извјесност датума постављања рјешења на огласној табли, и с тим у вези рачунања рока за жалбу, представља претјеран терет за странке и друге учеснике поступка који су заинтересовани за изјављивање жалбе.

Стога је Уставни суд закључио да оспорена одредба није у складу с одредбом члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и одредбом члана 6 став 1 Конвенције.

3.3. Одлука о допустивости и меритуму, број U 7/17 од 30. новембра 2017. године (Закон о извршном поступку Републике Српске - члан 109 став 6)

Подносилац захтјева је поднио захтјев за оцјену уставности члана 109 став 6 Закона о извршном поступку Републике Српске којим је прописано да се рјешење о намирењу објављује на огласној табли суда, те да се истеком трећег дана од дана истицања на огласној табли сматра да је рјешење достављено свим лицима која имају право да се намире из продајне цијене. Подносилац захтјева је проблематизирао спорну одредбу због тога што она, по његовом мишљењу, нема јасну временску одредницу када ће рјешење о намирењу бити стављено на огласну плочу суда, будући да од тог момента почиње тећи рок од три дана за изјављивање жалбе. Према мишљењу подносиоца захтјева, на овај начин се доводи у питање сама суштина права на правично суђење.

Уставни суд је истакао да није спорно то што је законодавац прописао да се рјешење о намирењу објављује на огласној табли суда. Међутим, код прописивања такве могућности, мора се учинити извјесним када ће се рјешење објавити на огласној табли суда,

будући да од тада почиње тећи рок за жалбу за заинтересована лица, односно од тога зависи остваривање процесних права странака (жалба). Уз то, спорна одредба, без било каквог одређења које би индицирало извјесност датума објављивања рјешења о намирењу на огласној табли и, с тим у вези, рачунања рока за жалбу, представља претјеран терет за заинтересована лица, те стога није у складу са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Конвенције.

Уставни суд наглашава да је спорну одредбу, у смислу своје надлежности из члана ВИ/3ц), разматрао ин абстрацто не улазећи у њену конкретну примјену од редовних судова.У том контексту, Уставни суд запажа да је првостепени суд, у предмету поводом којег је поднесен предметни захтјев, рјешење о намирењу доставио тражиоцима извршења (више од 20 тражилаца извршења) у смислу спорне одредбе, те да је један од тражилаца извршења, између осталог, и због начина таквог достављања, против рјешења о намирењу поднио жалбу о којој тек треба да одлучи другостепени суд (подносилац захтјева). Дакле, тек предстоји да другостепени суд одлучи поводом поднесене жалбе. Међутим, имајући у виду своју надлежност у смислу члана VI/3ц), Уставни суд није давао упуте подносиоцу захтјева како ће ријешити по жалби у конкретном случају будући да је то задатак редовних судова, а не задатак овог суда.

3.4. Одлука о допустивости и меритуму, број У 11/17 од 15. фебруара 2018. године (Закон о раду Републике Српске[27] -члан 201 став 4)

Конкретан предмет поводом односио се на питање благовремености тужбе за наплату новчаних потраживања у којем је тужени против првостепене пресуде поднио жалбу, у којој предлаже суду да одбаци тужбу тужиоца као неблаговремену због протека рока од шест мјесеци - како је то прописано одредбом чланом 201 став 4 Закона о раду Републике Српске. Подносилац захтјева је сматрао да спорна одредба није у складу са правом на приступ суду, будући да се њоме јасно не прописује да ли се она односи на све тужбе из радног односа, укључујући и тужбе поводом новчаних потраживања из радних односа, које тужбе се, према општем правном принципу, како то указује подносилац захтјева, подносе у

[27]„Службени гласник Републике Српске“ број 1/16.

застарним роковима, а не у преклузивним роковима какав је рок за подношење тужбе из спорне одредбе.

Уставни суд је истакао да иако рокови, сами по себи, представљају ограничење или умањење права на приступ суду, свако законско рјешење у смислу наметања рокова за остваривање одређених права треба сагледати са становишта разумности, пропорционалности, односно да ли се таквим ограничењима ставља претјеран терет за оне који треба да остваре одређена права - у конкретном случају раднике који остварују права из радних односа. С тим у вези, по мишљењу Уставног суда, спорна одредба на раднике не ставља претјеран терет у смислу остваривања њихових права из радних односа (ни по врсти права нити по дужини рока), те се њоме за раднике не постављају такви услови које они не би могли испунити у смислу кориштења расположивог правног лијека (тужбе за заштиту права из радног односа), о којем мериторно треба да одлучи надлежни суд. Дакле, по мишљењу Уставног суда, спорна одредба не представља такву баријеру која спрјечава странку да надлежан суд одлучи о његовом предмету у меритуму.

Уз то, према мишљењу Уставног суда, непрописивање посебних рокова за остваривање новчаних потраживања - не умањује радницима саму суштину остваривања тих права, у складу са спорном одредбом нити има утицаја на остваривање њиховог права на приступ суду. Осим тога, по мишљењу Уставног суда спорна одредба ни у ком случају није ни нејасна нити непрецизна, будући да у складу с њом радници могу ускладити своје понашање и поднијети тужбе за заштиту права из радних односа у року који је њоме прописан, а који није неразуман. Уставни суд сматра да иако спорна одредба представља ограничење у погледу права на приступ суду - она никако не доводи у питање суштинско остваривање права на приступ суду како у погледу врсте права из радног односа чија се заштита тражи, нити у погледу рока у којем се подноси тужба. Спорна одредба је јасна и она нема за циљ да онемогући особе које су овлаштене да поднесу тужбе за заштиту права из радног односа - да надлежан суд одлучи о меритуму њиховог захтјева, уколико тужбу поднесу унутар рока који је прописан спорном одредбом.

Дакле, оваква законска рјешења која су регулисана спорном одредбом - не крше право на приступ суду будући да су разумна. Међутим, пасивно држање радника, односно подношење тужбе након прописаног рока - доводи до неблаговремености тужбе. То, по мишљењу Уставног суда, није неразумно нити доводи у питање

саму суштину права на приступ суду већ управо служи циљевима правне сигурности и примјереног спровођења правде, а не како би створило неку врсту баријере која спрјечава раднике да надлежни суд одлучи о њиховом предмету у меритуму.

Стога, Уставни суд је закључио да ограничења која су прописана спорном одредбом нису неразумна, односно њима се на раднике не ставља претјеран терет у смислу остваривања неког од права из радног односа. Произлази да се спорном одредбом не крши уставно право на приступ суду као сегмент права на правично суђење из члана II/3е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6 став 1 Конвенције.

3.5. Одлука о допустивости и меритуму, број U 1/18 од 15. фебруара 2018. године (Закон о парничном поступку Републике Српске[28], члан 182 став 1, члан 208 став 2 и члан 433 став 1)

Подносилац захтјева у овом предмету је проблематизирао одредбе члана 182 став 1, члана 208 став 2 и члана 433 став 1 Закона о парничном поступку Републике Српске, сматрајући да су оне у супротности са чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Конвенције јер онемогућавају парничним странкама дјелотворан приступ суду у смислу утврђивања њихових грађанских права и обавеза. Подносилац захтјева сматра да је пресуда због пропуштања својеврсна санкција за туженог, будући да му је чланом 182 став 1 наведеног закона најприје наметнута дужност да у писаној форми изјави одговор на тужбу, да то мора учинити у одређеном року, а да ће, уколико то не учини - бити правно санкционисан тиме што ће суд донијети пресуду због пропуштања. Према мишљењу подносиоца захтјева, таква негативна посљедица за туженог би могла услиједити тек након одржане расправе на којој тужилачка страна износи своје чињенице и изводи доказе којима доказује те чињенице, а тужени има исто право како би оповргао наводе тужилачке стране. У односу на одредбе члана 208 став 2 (жалба код пресуде због пропуштања) и члана 433 став 1 Закона о парничном поступку (жалба у споровима мале вриједности), подносилац захтјева проблематизира обим, односно границе права на жалбу, сматрајући да се због немогућности подношења жалбе због погрешно или непотпуног утврђеног чињеничног стања - крши

[28] „Службени гласник Републике Српске“ бр. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 49/09 и 61/13.

право парничних странака на правично суђење у сегменту права на приступ суду.

Уставни суд је истакао да увођење института пресуде због пропуштања у грађанско процесно право (кроз спорну одредбу члана 182 став 1 Закона о парничном поступку) слиједи легитимни циљ осигурања ефикасног и економичног парничног поступка. Наиме, прописаним процесним гаранцијама за доношење пресуде због пропуштања - постигнут је пропорционалан однос између потребе да се слиједи легитимни циљ у јавном интересу и интереса туженог да му се осигура право на дјелотворан приступ суду у грађанском поступку. При томе, спорном одредбом тужени у парничном поступку ни у ком случају није доведен у неравноправан положај у односу на тужиоца. Такође, Уставни суд је истакао да имајући у виду законске претпоставке, које у погледу туженог морају бити испуњене да би суд донио пресуду због пропуштања - није нарушена сама суштина права на правично суђење у сегменту права на приступ суду. Стога је Уставни суд закључио да је одредба члана 182 став 1 Закона о парничном поступку у складу с чланом II/3е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6 став 1 Конвенције.

Када је ријеч о одредбама чл. 208 став 2 и 433 став 1 Закона о парничном поступку, Уставни суд је дошао до закључка да се због немогућности подношења жалбе због погрешног или непотпуног чињеничног стања, код пресуде због пропуштања, као и у споровима мале вриједности - парничним странкама не ускраћује право на приступ суду нити било која друга основна гаранција права на правично суђење. Наведеним законским рјешењима се то право приступа суду само ограничава у одговарајућем обиму, а што је са становишта стандарда Конвенције дозвољено јер спада у домен дискреционог права сваке државе да уреди право на жалбу. Међутим, таква ограничења која су успостављена спорним одредбама нису неразумна, односно не представљају претјеран терет за парничне странке у овим споровима на начин да оне буду онемогућене у остваривању саме суштине права на приступ суду. Сходно наведеном, Уставни суд сматра да спорним одредбама законодавац ни у ком случају парничним странкама није ускратио основне процесне гаранције из члана 6 став 1 Конвенције којих се морају придржавати и жалбени судови, те да ограничења успостављена спорним одредбама имају своје разумно оправдање које није супротно праву на приступ суду - на начин како то оспорава подносилац захтјева. Уставни суд је закључио да су спорне

одредбе у складу с одредбом члана II/3e) Устава Босне и Херцеговине и одредбом члана 6 став 1 Конвенције.

Наводе подносиоца захтјева о недискриминацији из члана II/4 Устава Босне и Херцеговине и члана 14 Конвенције у вези с правом на правично суђење Уставни суд је оцијенио неоснованим јер подносилац захтјева, осим својих навода о кршењу наведеног права спорним одредбама Закона о парничном поступку (чл. 208 став 2 и 433 став 1), није понудио такве аргументе из којих би се јасно дало закључити да су спорним одредбама парничне странке на било који начин дискриминисане у парничном поступку.

4. Умјесто закључка

Значајан оријентир у развоју система заштите људских права у Босни и Херцеговини треба да представља и Декларација са Конференције посвећене реформи европског система заштите људских права одржане од 11. до 13. априла 2018. године у Копенхагену. Рад ове конференције на високом нивоу био је посвећен реформи Европског суда и систему заштите људских права у Европи. Током Конференције је наглашено да је реформски процес који је започео у Интерлакену 2010. године довео до значајног развоја система Конвенције, те су посебно постигнути резултати када је у питању дјелотворна национална имплементација Конвенције, те јачање начела супсидијарности. Конференција је посебно истакла концепт заједничке одговорности чији је циљ постизање равнотеже између државног и европског система Конвенције, како би се постигла заштита права уз бољу превенцију и ефикасне правне лијекове расположиве на домаћем нивоу. Конференција је такође истакла да јачање начела супсидијарности нема за циљ ограничавање или слабљење заштите људских права, већ наглашавање одговорности домаћих власти да гарантују права и слободе утврђене у Конвенцији.

Нарочито је указано да је рјешавање повреда људских права најефикасније на домаћем нивоу, те да ће охрабривање носилаца права и доносилаца одлука на домаћем нивоу да преузму вођство у потврђивању стандарда Конвенције повећати поштовање и подршку људским правима. У том циљу, потврђена је потреба да се осигура конструктиван и континуиран дијалог између држава потписница и Европског суда о њиховим улогама у имплементацији и дугорочном

развоју конвенцијског механизма заштите људских права. У том контексту, Уставни суд се, у постојећим нормативним условима, мора и додатно укључити у савремене европске токове уставносудске заштите и дати свој пуни допринос уставноправном развоју Босне и Херцеговине и ефикаснијој заштити људских права.

5. Литература:

1. Abendroth, W., Mücк, J. (1975). *Verfassungsrecht.* Opladen Westdt. Verl.
2. Bell, J.(2006). *Judiciaries Within Europe: A Comparative Review.* Cambridge University Press.
3. Cardozo, B. N. (1998). *The Nature of the Judicial Process*. New Haven: Yale University Press.
4. Caretti, P., De Siervo, U. (2012) *Diritto costituzionale e pubblico*. Giappichelli.
5. Chemerinsky, E. (2015).*Constitutional Law: Principles and Policies (Aspen Student Treatise), 5th Edition*. Wolters Kluwer.
6. D'Amico, M., D'Elia, G. (2012). *Diritto costituzionale*. Milano: Franco Angeli.
7. Dicey, A.V. (1959). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, *10th ed.* The Amazon Book Review.
8. Демичев Д. М. (2004). *Конституционное право: учебное пособие*. Минск: Вышэйшая школа.
9. Гончаров, М. В., Кокотов, А. Н. (2008). *Конституционное право Российской Федерации: Учебнометодический комплекс*. Екатеринбург: Изд. дом УрГЮА.
10. Козлов, А. Е. (1997). *Конституционное право.* Москва: БЕК.
11. Malsch, M. (2009). *Democracy in the Courts: Lay Participation in European Criminal Justice Systems*. Ashgate Publishing.
12. McCloskey, R.G., Levinson, S. (2005). *The American Supreme Court, 4th ed*. Chicago: University of Chicago Press.
13. Omejec, J. (2011). *Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova*. U Zborniku radova s okruglog stola „*Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske",* održanog 16. decembra 2010. godine u palati HAZU u Zagrebu, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 12, ur. Arsen Bačić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava.
14. Omejec, J. (2014). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis, drugo dopunjeno izdanje*. Zagreb: Novi informator.

15. Smerdel, B. (2012). *O ustavima i ljudima*. Zagreb: Informator.
16. Smerdel, B. (2014). *Republic of Croatia*. In: Constitutional Law of the EU Member States (Besselink, L., Bovend Eert, P., Broeksteeg, H., De Lange, R., Voermans, W.-eds.), Kluwer.
17. Pierré-Caps, S. (2005). *Droit constitutionnel*, *de Vlad Constantinesco*. PUF, „Thémis“.
18. Vučić, O., Petrov, V., Simović, D. (2010). *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika - teorija, norma, praksa*. Beograd: Dosije studio.

CONSTITUTIONAL REVIEW OF THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA AND THE LAW OF THE REPUBLIC OF SRPSKA IN THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ACCORDING TO THE ARTICLES VI/3A AND VI/3C OF THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Academician Miodrag N. Simović, PhD[1]
Milena Simović, PhD[2]

Abstract: This paper analyzes the influence of decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina on the constitutional system in the Republic of Srpska. The introduction, where the authors present some general observations regarding the working mechanism of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, is followed by essential part comprised of two chapters that provide an overview of the latest practice of this court of the area under review. The first chapter is dedicated to the Court's decisions regarding the jurisdiction of Article VI/3a of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, and the second one deals with Article VI/3C of this Constitution. Final discussion is directed to the need for implementation of reforms in the field of justice and human rights as a prerequisite for fulfilling the obligations arising under Chapter 23 (Judiciary and Fundamental Rights) concerning the accession negotiations to the European Union.

Key words: the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, the Republika Srpska, the Constitution of the Republic of Srpska, the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, the European Court of human rights.

[1] Judge of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Full Professor of the Faculty of Law of Banja Luka, Active Member of the Academy of Sciences and Art of Bosnia and Herzegovina, Foreign Member of the Russian Academy of Natural Sciences and Active Member of the European Academy of Sciences and Arts.

[2] Deputy Director in Secretariat for Legislation of the Government of the Republika Srpska and Associate Professor at the Faculty of Security and Protection of Independent University in Banja Luka.

ЈАВНА УПРАВА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Проф. др Петар Кунић[1]

Апстракт: Колики је значај управе у савременом свијету показује широко прихваћена процјена, да се у западно европским демократијама, у готово 95% случајева, политичке одлуке у потпуности темеље на управним приједлозима и припремама. И не само то, као структура која управља јавним пословима, управа треба да створи проходност друштвеног и економског развоја трудећи се да као сервис привреде и грађана олакша процес пословања. Иако је њен значај пресудан за ефикасност државе у цјелини, динамика реформи у јавној управи у Републици Српској је спора и неуједначена и ни приближно не даје запажене резултате. У управи превладава клијентелистички однос гдје владајуће странке својим сљедбеницима обезбјеђују одређене погодности (нпр. запослење, закључивање уговора са државним предузећима и сл.).

Кључне ријечи: јавна управа, локална самоуправа, уставни систем, Република Српска

1. Увод

Први Устав Републике Српске донијет је као правно конститутивни акт нове државе 1992. године, непосредно послије проглашења њене независности. На уставним принципима конституисана је њена државна власт. У конципирању државне власти пошло се од савремених уставноправних стандарда који обухватају познате вриједности као што су: народни суверенитет, политички плурализам, тродиоба власти, принцип парламентарне владавине, заштита политичких и грађанских права, искључење самовоље политичкоизвршних органа и законитост у раду управе те независност судова.

Нова државна власт заснива се на систему подјеле власти на законодавну, извршну и управну. Народна скупштина остварује уставотворну и законодавну власт. Влада и управа врше извршну власт док судску власт врше судови.

[1] Редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

Мировним споразумом за Босну и Херцеговину (1995. године), Република Српска, која је своју независност прогласила на простору Босне и Херцеговине (1992. године), је постала саставни дио Босне и Херцеговине са промијењеним статусом. У складу са уставним рјешењем Анекса 4 Мировног споразума, Република Српска је један од два равноправна ентитета у Босни и Херцеговини.

Према Анексу 4 Дејтонског Устава, Република је ускладила свој Устав са Уставом Босне и Херцеговине, чиме је задржала свој континуитет од проглашења независности.

Уставним рјешењем Република Српска је задржала све државне функције и надлежности осим оних које су Уставом Босне и Херцеговине изричито пренесене на њене институције, чиме је примјењен уставни принцип пресумпције надлежности у корист ентитета. Каснијим бројним промјенама Устава Босне и Херцеговине које су вршене у форми законских прописа (углавном наметањем од стране ОХР-а) и одлукама Уставног суда, а које нису покривене формом уставних амандмана, знатно су измијењене надлежности Републике Српске у корист државних институција.

Полазећи од садашњег уставно-правног статуса, Република Српска располаже са знатним унутрашњим суверенитетом. Има свој уставноправни поредак, своје надлежности и државну организацију тј. право на самоорганизовање. Сходно томе, круг послова између државе и ентитета је разграничен, те и држава и ентитети дјелују самостално извршавајући своје задатке.

Држава није овлаштена да поставља одређене задатке ентитетима јер дјелује само у оквиру својих уставних овлаштења.

Република Српска врши јавну власт државног карактера, доноси обавезне одлуке и сама их извршава, дакле она има изворну надлежност која није изведена из федералне државне власти. Представља федералну јединицу у оквиру федералне структуре (са одређеним конфедералним елементима) БиХ, тј. врши функције власти на основу сопственог права (*ex iure proprio*). Дакле, она је политички и територијални ентитет са сопственим институцијама власти са унутрашњим субјективитетом.

2. Правна држава као оквир дјеловања јавне управе

Држава је највиша социјално уређена структура на подручју одређеног територија која одређује и проводи обавезујућа правила заједничког живљења свог становништва.

Према нормативистичком концепту, она регулише друштвене односе путем правних правила уређујући понашање за појединце и колективитете према унапријед утврђеним критеријима, ослањајући се у крајњој линији (ultima ratio) на монопол силе. У правној држави владају опште рационалне и неретроактивненорме (оличене у законима, подзаконским актима и другим општим актима) на основу којих се доносе појединачни правни акти који директно утичу на понашање људи [2].

Република Српска у статусу федералне јединице у оквиру Босне и Херцеговине, својим Уставом прихватила је све вриједности, принципе и стандарде савремено уређене заједнице односно правне државе. Тако уређена заједница има велик значај за јавну управу јер обезбјеђује легалитет и легитимитет управне дјелатности. Без подвођења управе под право нема правне државе. Активности управе поред тога што у сваком конкретном случају морају бити законите, морају бити и оправдане у садржинском смислу. Управа не остварује свој легитимитет само у формалним процедурама које свакако имају велик значај, већ садржином свог поступања.

Власт и управа у демократским друштвима полазе од интереса грађана, која уз основна права појединца, солидарност и јавни интерес, представљају основу дјеловања јавне управе.

Основна сврха управе је да задовољи многобројне потребе грађана и привреде. Она представља важан дио административног управљања државном структуром и као таква чини ослонац за ефикасно функционисање државе. У противном, она може знатно ограничити успјешност владине политике и бити велика препрека у економском развоју земље. У правној држави управа може чинити само оно што јој је законом дозвољено, а грађанин може чинити само оно што законом није забрањено. Дискреционо право јавне управе је сасвим ограничено, дозвољено је и штавише оно је неопходно, само у неким подручјима управних активности. Дискреционо право не представља арбитрарност и нема ништа са незаконитошћу. Дискреционо одлучивање постоји само у случајевима када је то законом предвиђено, тј. кад је управни орган овлаштен да слободно одлучује у одређеним ситуацијама.

[2] П. Кунић, *Управно право*, Бања Лука, 2010, стр.54.

Предвиђено је само онда када законом није могуће предвидјети све случајеве који се потенцијално могу појавити. У тим случајевима јавна управа мора поштовати јавни интерес, те одређена правила, као што су добра вјера (*bona fides*), једнакост грађана, правичност поступања и размјерност (пропорционалност), односно разборитост.

3. Позитивно- правно одређење управе

Уставом Републике Српске (чл.97) утврђено је да министарства и други органи управе проводе законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и акте предсједника Републике, у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге послове утврђене законом.

Према Закону о републичкој управи (чл.65), органи државне управе: воде политику развоја, прате стања у појединим областима, врше нормативну дјелатност, извршавају законе и друге прописе, врше управни надзор, одлучују у управном поступку о правима и обавезама учесника у поступку, поступају у прекршајном поступку, старају се о јавним службама и врше остале стручне послове управе.

Поред садржаја активности, Уставом и Законом утврђена је организациона структура носиоца управних активности. Уставом Републике Српске (чл.97) утврђено је да послове државне управе обављају министарства и други републички органи управе, те предузећа и друге организације када су им законом повјерена јавна овлаштења. Послове државне управе обављају и органи локалне самоуправе чије извршење је повјерено општини односно граду. Законом о републичкој управи (чл.12) предвиђено је да послове државне управе обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације. Поједини послови управе ради њиховог ефикаснијег и економичнијег обављања преносе се законом на јединице локалне самоуправе, јавним установама и другим правним лицима, што говори да су бројни субјекти који обављају послове управе.

Као најшири појам како у садржајном тако и у организационом смислу, могли бисмо означити носиоце управних активности јавним службама, нешто ужи и прецизнији појам је појам јавне управе, а најужи се односи на државну управу чија овлаштења морају бити стриктно одређена законом и разрађена подзаконским актима.

Основне функције јавне управе могле би се означити као услужне, регулативне, организаторне и извршне[3].

4. Реформа јавне управе

Реформа јавне управе чини важну димензију реформског процеса свих земаља које су у јеку транзиције. Без реформе и модернизације јавне управе нема успјешног економског и социјалног амбијента.Управа нас прати од рођења до смрти, па стога од квалитета њених услуга умногоме зависи квалитет живљења сваког човјека.

Специфичан контекст сваке државе подразумијева сагледавање како историјског, културног, традиционалног, тако и политичког и правног оквира у којем управа дјелује. При томе не треба из вида испустити чињеницу да она представља елемент динамичног развојног процеса, па би свако статичко проматрање њене појаве било погрешно и неприхватљиво. Промјене се одвијају мушевитом брзином. Управне активности подвргавају се критеријумима тржишне логике (трошковног принципа), што захтијева рационалну организацију, нове технологије, те државног службеника са новим погледима и вриједносним оријентацијама, уз пуну подршку владајућих структура. Мијења се њена улога.

Окосницу њених активности не чини више очување политичког система, већ заштита права грађана и одговорно вршење јавних служби. Управа све мање дјелује као носилац империјума тј. са јачом вољом, намећући обавезе грађанима, а све више као организатор и координатор низа послова везаних за пружање услуга грађанима и остваривање егзистенцијалних и развојних циљева друштва.

На том путу њена улога је незамјењива, а успјех зависи превасходно од квалитета информација чију изворишну основу чине нове технологије које пружају неслућене могућности. Прихваћање промјена лакше је уз школоване и оспособљене кадрове. Они се брже прилагођавају промјенама. Зато управљање људским ресурсима представља важан и пресудан задатак у реформи јавне управе.

Нема функционалне државе без модернизације јавне управе. Она припрема и извршава одлуке. Од њене стручности, знања и

[3] Д. Кавран, *Јавна управа*, Београд, 2003, стр.62.

професионалне етике, умногоме зависи квалитет политичких одлука носилаца политичке власти, јер се управа појављује као главни снабдјевач информационе основе и варијантних рјешења. Успјешна и ефикасна управа представља незаобилазну основу за демократско друштво и правну државу. Незамјењива је њена улога у процесу транзиције. Она није само сервис грађана, већ и сервис привреде. Треба да ствара услове за квалитетнији рад предузећа, банака, осигуравајућих друштава и других корисника њених услуга.

Тржишна привреда не само да захтијева промјене, односно реформе у политичком и правном и привредном животу с обзиром на њихову међусобну условљеност, она захтијева и темељне промјене у улози и раду јавне управе. Административни модели управе који су доминирали у земљама транзиције према којима је управа била дио државног апарата који служи интересној доминацији владајуће класе су неупотребљиви за нове односе. Улога управе је радикално измијењена.

Она није више инструмент владајуће класе са изразитим рестриктивним активностима и административним забранама, већ је она друштвено неопходна корисна служба која поред ауторитативних активности, вршења функција власти, обавља и низ друштвено корисних послова који су од интереса за читаву заједницу. Према томе, она има пресудну улогу за развој једне заједнице и треба да омогући[4]:

- ефикасно остваривање права и интереса грађана, тј. извршава законе и друге прописе и обезбјеђује њихову примјену;
- заштиту људских права;
- примјену одређених политичких одлука;
- заштиту јавних интереса;
- ефикасну организацију правосуђа и прекршајних судова, као и рада у области правосудне управе;
- ефикасну контролу саме себе (унутрашњом контролом спријечи сваки вид самовоље), и инспекцијски надзор над радом и актима недржавних субјеката;
- сручну и квалитетну припрему рационалних закона и других прописа;
- побољшање квалитета живљења сваког грађанина (организацијом и координацијом јавних служби);

[4] П. Кунић, *Неки аспекти модернизације јавне управе у РС*, Зборник реферата са научног скупа, Бања Лука, 1997, стр. 408.

- својом стручношћу и експертском улогом реализацију својинске трансформације.

Дати оквир њене оријентације и активности захтијева радикалну трансформацију како у организационом тако и у функционалном погледу, промјене у методама и технологији рада, повећан степен њене професионалности, деполитизацију, увођење стандарда у селекцији управних кадрова, повећање њене стручности, одговорности и др.

Без наведених промјена управа није у стању да задовољи потребе правне државе чија изградња претпоставља концепт модерне јавне управе. Правна држава представља оквир у којем управа остварује легалитет и легитимитет свог дјеловања, тј.обезбјеђује законитост управних одлука и оправданост њеног поступања.

Неоспорно је да демократску државу битно одређује представничко тијело, слободно изабрано од грађана, извршна власт састављена од шефа државе, владе и јавне управе и независно судство.

Међутим, врло често се под извршном власти подразумијева шеф државе и влада, а занемарује јавна управа као подлога и основа, односно централни дио извршне власти, јер њена услуга прераста само примјену закона.

Савремена јавна управа покрива разноврсне дјелатности, почевши од вођења јавних послова, чија је сврха задовољавање јавних интереса, у оквиру којих јавна управа обавља низ правних и материјалних активности.

Припрема законе и друге прописе, доноси правне акте које могу имати појединачни и општи карактер (зависно да ли се тичу појединачних или општих случајева и интереса), пружа јавне услуге које се тичу заштите сигурности државе, лица, имовине (војска и полиција), пружа социјалне и културне услуге (здравство, школство, социјална заштита, култура и др.), те економске и финансијске услуге (снабдјевање енергијом, превоз,финансије и др.), опслужује и припрема акте за владу, те врши административне послове за парламент и судове.

Поред тога јавна управа има важну улогу из формулисања циљева и процеса извршења политичких одлука[5].

[5] Д. Кавран, *op. cit.,* стр.61.

Свакако да власт и управа у демократским друштвима полазе од интереса грађана који уз темељна права појединаца, солидарност и јавни интерес представљају основу дјеловања јавне управе.

Оквир њеног дјеловања чине два елемента, статичке и динамичке природе.

Први је нормативно-правног карактера чији оквир чине устав, закон, и други прописи.

У правној, односно демократској држави управа може да чини само оно што је дозвољено законом и не може да дјелује *contra legem.*

Други који се може означити као динамички, чине механизми усмјеравања и координирања управне активности од стране владе, односно шефа државе.

Осим што дјелује у споменутим оквирима, јавна управа мора поштовати и одређена начела која не садрже рјешења за поједине случајеве, али су релевантна за изражавање суштине добре управе.

5. Конвергенција управних система и европски припципи јавне управе

Јавна управа несумњиво представља важан дио административног управљања државним структурама и као таква она чини ослонац за њено ефикасно функционисање.

У противном, она може знатно ограничити успјешност владине политике и бити велика препрека у економском развоју државе.

Зато није чудно што се за земље кандидате за чланство у Европској унији постављају услови у погледу степена прилагођености јавне управе земаља кандидата са критеријумима и стандардима утврђеним на нивоу Европске уније као организације.

Познато је да је за чланство у Европској унији потребно испунити двије врсте услова.

То су: правни и економски.

Правни услови подразумијевају преузимање правних прописа и стандарда Европске уније *(acquis communautaire)* у правни систем земаља кандидата, а економски услови подразумијевају тржишну привреду и одржив економски развој.

Степен конвергенције прописа у сфери јавне управе земаља кандидата утврђује Економска комисија, сагледавајући опште стање у јавној управи, те примјену основних принципа јавне управе.

Посебан значај са становишта јавне управе имају копенхашки и мадридски Европски самит[6] на којима су утврђени критеријуми за примање у Унију, међу којима се посебно издваја захтјев за реформисањем јавних управа земаља кандидата.

Уствари, тражи се усклађивање са управним вриједностима оличеним у начелима „квалитетне управе".

Под европским управним простором[7] означава се управни простор који представља релативно усклађени збир принципа и минималних стандарда којима се одређује организација, дјелатност и функционисање органа државне управе на бази *acquis communautaire.*

Оквир европског управног простора чине принципи као што су: транспарентност и отвореност према грађанима и привреди, материјална и формална законитост, предвидљивост и недискриминација, лична и организациона одговорност, ефективност у заштити јавног интереса, ефикасност у употреби ресурса, квалитет и благовремено дјеловање управе на свим нивоима.

Синтагма „квалитетна управа" или „ добра управа" подразумијева такву јавну управу која поштује одређене стандарде и начела управног дјеловања.

Та начела су прокламована на самиту у Ници (2000. године) од стране највиших званичника Европске уније, који су посебно истакли да грађани Европске уније имају право на квалитетну управу.

Уговором је то право и формализовано[8].

[6] Редовни састанак шефова држава и влада земаља чланица.

[7] Д. Кавран, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе", *Правни живот*, бр. 9, 2004, стр. 1064.

[8] Право је утемељено у чл. 41 и 42 Повеље о фундаменталним правима која чини саставни дио Уговора о европској унији а ступа на снагу након што га ратификују земље чланице Европске уније. То су сљедећа начела: начело једнакости, начело доношења одлука у разумном временском периоду, начело саслушања странке, право странке на разгледање списа, обавеза органа да образложи одлуку, право на накнаду штете причињене радом органа Уније и управних организација, право на добијање одговора од институција Уније на једном од језика Уније, право приступа грађана документима Европског парламента, Комисије и Савјета.

Полазну основу принципа који се спомињу чини правна држава.

Поштовање права је претпоставка сваког квалитетног управног дјеловања.

Из принципа који се спомињу у разним документима могуће је издвојити оне који чине „најмањи заједнички именитељ европске јавне управе“,[9] а то су: поузданост и предвидљивост, отвореност и транспарентност, одговорност и ефикасност.

Поузданост и предвидљивост се означава као принцип који уклања арбитрарност у дјеловању јавне управе и снажи правну сигурност грађана што подразумијева да јавна управа дјелује „уз помоћ и у складу са правом“[10].

Такав начин дјеловања ствара услове за извјесност и квалетно предвиђање одлуке. При томе посупак остваривања права и интереса грађана мора бит правичан и непристрасан , који штити достојанство грађана.

Никоме се не могу ограничити право и интереси, а да претходно није обавијештен, саслушан о предмету и разлозима.

Поступак који води управа мора бити брз у тој мјери да не угрожава интересе страна у поступку.

Професионалност службеника је најбоља брана против одуговлачења и спорости поступка.

Само компетентан, образован, одговоран и коректно награђен службеник може бити независан и непристрасан.

Битне претпоставке за професионалност службеника су добро образовање и добар систем одабира и напредовања кадрова.

Отвореност и транспарентност су принципи којима се осигурава контрола јавне управе споља, односно осигурава њена прозирност ради остваривања овог циља. Тајност њеног рада може бити само изузетна.

Општи акти управе могу бити примијењени тек након што су образложени и достављени насловљеним лицима.

Појединачни акти управе могу бити примијењени тек након што су образложени и достављени насловљеним лицима.

[9] Н. Шимац, *Европски принципи јавне управе*, Загреб, 2002.

[10] Према др Невену Шимцу ови принципи изводе се из студије: J. Schwarze, *European Administrative Law*, London, 1992, према документу OCDE (SIGMA/PUMA(99)44: Principes europeens d'administration publigue", Sigma, бг. 27.

Примјена ових начела остварује се не само кроз дужност образложења одлуке управе , већ и кроз отвореност јавних књига за све грађане и обавеза личног представљања службеника.

Одговорност има моралну и правну димензију.

Јавна управа мора одговорно доносити одлуке при чеми мора објаснити и оправдати своје дјеловање.

Исто тако, она је одговорна за све акте које доноси, за етичност свога дјеловања, као и за своје акте пред управним и парламентарним властима.

Продуктивност и ефикасност означавају значајна начела у раду јавне управе.

Продуктивност представља могућност остваривања добрих резултата са што мање утрошених средстава, док ефикасност представља способност јавне управе да оствари постављене циљеве и изнађе адекватна рјешења за остваривање јавног интереса.

Продуктивност јавне управе има мјеродавну улогу у подвргавању јавних служби тржишним критеријумима.

Спомињу се и друга начела[11] која су иманентна демократској јавној управи, а односе се на јавне службенике, квалитету прописа и поступака те на обиљежја јавних услуга, односно служби, као што су: непристрасност, лојалност, материјална незаинтересованост, дискреција и суздржаност (начела која се односе на јавне службенике), једноставност и јасноћа начела (начела која се односе на прописе и управне поступке), те сталност и континуирано пружање услуга и доступност (начела која се односе на јавне службе).

Непристрасност представља основу професионалног односа државног службеника.

Јавни службеник као носилац јавне власти не може у доношењу одлуке изражавати своје политичке, вјерске и друге ставове који би утицали на управну одлуку или пропис.

Материјални и породични интереси, те одређени пријатељски односи, не могу утицати да управна одлука или пропис буду пристрасни и да иду на уштрб поштовања закона и начела поступања.

Непристрасност се исказује и кроз интелектуалну независност, што ће рећи да службеник јавне управе не може бити ласкавац, али ни опонент надређеним службеницима.

[11] Шире о томе: Н. Шимац, *op. cit.,* стр. 98-104.

Лојалност се изражава не само према надређеним већ и према подређеним службеницима.

Према надређеним управним службеницима тај вид односа испољава се кроз све видове сарадње и конструктивног приступа у свим ситуацијама када се доносе одлуке у складу са законом и начелима јавне управе.

Лојалност према подређеним управним службеницима захтијева јасне и прецизне налоге с тачно одређеним мандатом и средствима који се користе у извршавању задатака.

Материјална незаинтересованост подразумијева „одсутност корупције или изнуђивања што је много опаснија појава од пасивне корупције[12]“.

Овдје се не искључује и могућност кумулирања јавне службе с приватним активностима јавних службеника, што није компатибилно с обзиром на то да приватна активност државног службеника може бити у конфликту с јавном службом.

Да би се спријечила свака негативна активност управних службеника, прописима је потребно дефинисати које активности нису спојиве са јавном службом управног службеника, као и обавезу јавног изношења покушаја сваког вида корупције, те санкционисати свако почињено дјело корупције.

Дискреција и суздржаност се односи на понашање службеника јавне управе, и то не само у току вршења јавне службе, него и у приватним активностима.

Сваки државни службеник мора бити свјестан чињенице да у вршењу јавне службе не представља себе лично, већ јавну службу и јавни интерес.

Стога у приватним активностима треба бити суздржан, без посебних коментара и изношења чињеница, посебно оних који се односе на приватну сферу корисника јавних услуга.

Једноставност и јасноћа подразумијева дужност јавне управе да се служи јасним, једноставним и прецизним језиком без пуно формалности.

Прописи могу бити разумљиви без противрјечног и беспотребног компликовања.

Управни поступци требају бити једноставни и транспарентни у оној мјери у којој не иде на штету остваривања права и обавеза грађана.

[12] Ibid., стр. 100.

У том контексту, посебно код сложенијих управних поступака, у развијеним земљама уводи се тзв. „јединствени шалтер“[13], који омогућује да се на једном мјесту обаве многе радње везане за остваривање одређених права,што представља уштеду у времену и новцу.

Сталност и континуирано пружање услуга је битно обиљежје јавних служби које су од виталног интереса за функционисање заједнице, без чијег сталног и трајног пружања услуга грађанима није могуће одвијање нормалног живота (нпр. снабдјевање водом, струјом, плином и др.).

Доступност означава начело које омогућује грађанима да им се јавне службе и услуге приближе, чиме се остварује да грађани као порески обавезници сносе сразмјерно једнак терет јавне управе, као и једнако право на кориштење јавних услуга.

У савременим условима доступност се постиже децентрализацијом и декоцентрацијом, а у скорој будућности то ће бити путем е-управе.

6. Позитивно - правни појам локалне самоуправе

Свакако да без добре и ефикасне локалне самоуправе нема успјешног демократског друштва. Посебно се наглашава њена услужна улога према локалном становништву. Суштина њеног постојања јесте рјешавање егзистенцијалних питања грађана.

Локалне власти треба да обезбиједе јавна добра, да понуде квалитет услуга које подижу квалитет живљења грађана, односно преко одговарајућих служби задовоље бројне свакодневне потребе грађана који живе на територији јединице локалне самоуправе.

На трагу Европске повеље о локалној самоуправи[14] (чл.2), локалну самоуправу могли бисмо дефинисати као право грађана и органа локалне самоуправе да у оквиру закона уређују и управљају одређеним јавним пословима на основу сопствене одговорности у интересу локалног становништва.

Према Уставу Републике Српске, територијална организација Републике уређује се законом, а општине и градови чине основне територијалне јединице Републике, што значи да између Републике

[13] Ibid., стр. 103.

[14] Европску Повељу о локалној самоуправи донио је Савјет Европе 1985. године у Стразбуру.

и основних територијалних јединица нема других територијалних облика у вршења власти. Не постоје другостепени облици јединица локалне самоуправе који су присутни у упоредним правним системима (нпр.окрузи, департмани и др.).

Систем локалне самоуправе уређен је Законом о локалној самоуправи који је у више наврата мијењан и према којем се локална самоуправа остварује у општинама и градовима, а извршавају је грађани и органи јединица локалне самоуправе.

Поред Закона о локалној самоуправи, законодавни оквир локалне самоуправе чине и други прописи као што су нпр. Закон о територијалној организацији Републике Српске, Изборни закон БиХ и Изборни закон РС, Закон о буџетском систему, Закон о комуналним дјелатностима, Закон о грађевинском земљишту, Закон о уређењу простора, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о водама и др.

Три су битна обиљежја концепта локалне самоуправе који су прихваћени у Републици Српској. То су једностепеност локалне самоуправе, монотипска организација и систем "omnibus" надлежности[15] у којем јединице локалне самоуправе без обзира на различите територијалне, демографске, економске и друге разлике врше готово све послове. Правни статус јединица локалне самоуправе је фактички јединствен, ако се занемаре мале разлике између општине и града. Јединице локалне самоуправе имају свој правни субјективитет и низ других јединствених обиљежја (свој назив,своју територију, своје становништво, аутономне прописе, своје органе, сопствену имовину, свој буџет, своје симболе, празник и печате и др.).

7. Закључак

Савремена јавна управа обухвата многобројне активности и несумњиво представља важан дио административног управљања државом. Њене функције не само да постају бројније, већ и све сложеније и теже, што је посљедица бржих друштвених промјена не само управљања државом, већ и привредом и другим јавним пословима.

[15] П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008, стр. 167.

Реформа јавне управе у Републици Српској којом је замишљен процес промјене њене улоге (посебно процес повећања њене ефикасности), траје више од двадесет година.

Резултати тог процеса су прилично скромни.

Циљ да се створи успјешна, компетентна и професионална управа која би служила грађанима и привреди, а истовремено да буде у заштити јавног интереса и општег добра, је изостао.

Реформа јавне управе и њена важност за економски развој и ефикасност функционисања јавних служби у цјелини, дефинитивно није узета довољно озбиљно и без политичке подршке, што је наравно резултирало слабим резултатима.

Правна основа јавне управе је још увијек непотпуна и захтијева не само промјене у постојећој легислативи, већ и доношење нових закона како би се створио нормативни оквир који би био компатибилан са европским принципима јавне управе.

8. Литература:

1. Д. Кавран, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе“, *Правни живот*, бр. 9/2004.
2. Д. Кавран, *Јавна управа*, Београд, 2003.
3. J. Schwarze, European Administrative Law, London, 1992.
4. Н. Шимац, *Еуропски принципи јавне управе*, Загреб, 2002.
5. П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица, 2008.
6. П. Куниħ, *Неки аспекти модернизације јавне управе у РС*, Зборник реферата са научног скупа, Бања Лука, 1997.
7. П. Куниħ, *Управно право*, Бања Лука, 2010.

PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Petar Kunić, PhD[1]

Abstract: What is the significance of administration in the modern world shows a widely accepted assessment that in almost 95% of cases, in Western European democracies, political decisions are based entirely on administrative proposals and preparations. But not only that, as the structure that manages public affairs, the administration should create a passage of social and economic development, trying to facilitate the business process as a service for the economy and citizens. Although its significance is crucial for the efficiency of the state as a whole, the dynamics of public administration reform in the Republic of Srpska is slow and uneven, and it does not give any noticeable results. The administration is dominated by a clientelist attitude where the ruling parties provide certain benefits to their followers (eg employment, contracting with state-owned enterprises, etc.).

Keywords: public administration, local self-government, constitutional system, Republic of Srpska

[1] Full professor at the Law Faculty of the University of Banja Luka.

АРБИТРАЖНА ОДЛУКА ЗА БРЧКО ДИСТРИКТ

Проф. др Синиша Каран[1]

Апстракт: Арбитражни Трибунал за Брчко Дистрикт створио је нови уставноправни, територијални и политички новум у уставном систему који егзистира у Босни и Херцеговини упоредо са другим, постојећим генеричким уставно правним и политичким системима – ентитетима. Увођењем Коначне одлуке у уставноправни систем Босне и Херцеговине једином формалном уставном промјеном је превазишао арбитражни спор и директно утицао на промјену уставноправне позиције Дистрикта и његовог односа, са ентитетима и Босном и Херцеговином као цјелином. Уставни амандман за Брчко Дистрикт је данас, осамнаест година након успоставе Дистркта, Коначну арбитражну одлуку додатном заштитио кроз дјеловање Уставног суда Босне и Херцеговине. Ова чињеница и нова уставноправна околност сасвим упитним са формалноправног аспекта проблематизује евентуално даље дјеловање Трибунала за Брчко, као и са политичког аспекта овог питања.

Кључне ријечи: Арбитража, Брчко Дистрикт, Коначна одлука, Амандман, уставне промјене.

1. Арбитража за Брчко у Дејтонскоме мировном споразуму

Дејтонско – паришком мировном споразуму су предходили тронедељни преговори и парафирање Општег оквирног споразума, али није постигнут споразум о разграничењу у појасу бивше општине Брчко.

Основни правац дјеловања Републике Српске је превасходно био усмјерен на захтјев да Брчко треба да припадне Републици Српској, чиме се остварује територијална цјеловитост и непрекидност, док је друга страна инсистирала на мултиетночком саставу и учешћу Бошњака, позивајући се на податке о предратној општини Брчко. Као други аргумент изнијели су став о потреби да

[1] Проф. др Синиша Каран, Генерални секретар Предсједника Републике Српске, Арбитар Републике Српске у Арбитражном Трибуналу и професор на Факултету правних наука, Паневропски универзитет АПЕИРОН, Бањалука.

Федерација БиХ оствари физичку везу са главним путем за Западну Европу (излаз на ријеку Саву). Ови захтјеви су већ могли дати да се наслути неко компромисно рјешење у будућности, а што ће потврдити и статус Дистрикта као Кондоминијума у Коначној одлуци.

У недостатку договора, а да преговори не пропадну, прихваћено је одгађајуће компромисно рјешење преточено у члан 5., анекса 2. споразума. Члан 5. се састоји од пет тачака[2] у којима је утврђено да ће преговарачке стране прихватити обавезујућу арбитражу чији предмет ће бити међуентитетска линија у подручју Брчког.[3] Остављена је могућност странама и да се другачије договоре.[4]

Предвиђено је и да „уколико не буде другачије договорено" управа над овим дијелом територија остаје као и до тада.[5] Задња тачка члана 5., анекса 2 односи се на рок у којем одлука треба да буде донесена.[6]

2. Арбитражни поступак

Арбитражни процес покреће се 7.8.1996. године прелиминарном Конференцијом ради конституисања Трибунала, рјешавања процедуралних питања, те представљања страна.[7] Предсједавајући је, пошто је примио коментаре од стране

[2] Регулисан је рок у којем се треба конституисати арбитражно вијеће, као и рок за именовање по једног арбитра, а трећег арбитра су требали да именују именовани арбитри, уз могућност да трећега арбитра, у случају да именовани арбитри не постигну заједнички споразум, именује предсједник Међународног суда правде, што се касније у два наврата и догодило.

[3] У тексту Дејтонског мировног споразума спомиње се Додатак у којем је требала бити карта спорнога подручја. Међутим, у Додатку није било никакве карте, те се тражило од арбитара да дефинишу предмет арбитраже.

[4] У пракси међународних арбитража које имају вишечлано арбитражно вијеће одлучује се или већином гласова или једногласно. У случају ове арбитраже предсједавајући је одлучио сам.

[5] Одлука је донешена након прегласавањем.

[6] Рок је био годину дана од дана ступања на снагу Споразума, али није испоштован, већ је уз сагласност странака и одобрење Трибунала продужен на 15.2.1997. године.

[7] На тој конференцији није био присутан арбитар, нити било ко од представника из Републике Српске, јер се до тог момента није успио постићи споразум о предмету арбитраже.

Федерације (Република Српска није упутила никакав коментар), објавио коначну верзију Налога којим се налаже конституисање Трибунала на начин како то предвиђа анекс 2, члан 5, вођење арбитражног процеса у складу са УНЦИТРАЛ-овим правилима, те усвајање доказа у складу са принципима дефинисаним чланом 5.

Друга изјава је требала да садржи План за политичку и економску структуру Брчког.[8] У септембру мјесецу исте године заказана је Конференција у Бечу на којој су изречени ставови да се не поштује тачка 1., члана 5., анекса 2 којом је јасно и недвосмислено одређен предмет арбитраже, те да се манипулише са мапама које су наведене у истој тачки, а нису се налазиле у Додатку[9]. Закључили су да Трибунал нема овлаштења за даљи наставак вођења арбитражног поступка, након чега главни арбитар предложе да у складу са УНЦИТРАЛ-овим правилима одлука о надлежности Трибунала буде одложена до доношења коначне одлуке[10], а главни арбитар је одредио рок у којем се морају сва документа предати[11].

Римска одлука која је донесена 14.2.1997.године, је имала карактер допунске одлуке и као таква је ушла у састав Коначне одлуке. Непосредно прије доношења ове одлуке било је сасвим јасно да су сви рокови за доношење коначне одлуке прекорачени, а обје стране су сматрале да се треба донијети одлука.[12] Римском одлуком се налаже Високом представнику за БиХ да именује свога замјеника,

[8] Федерација је упутила своје изјаве до 14.8.1996.године, док Република Српска још увијек због неријешених основних питања око покретања арбитражног поступка није узимала учешћа у раду арбитраже.

[9] Одредбе које регулишу арбитражни поступак треба да се односе на мјесто арбитраже, службени језик арбитраже, избор арбитара, покретање арбитражног поступка, одржавање усмене расправе, учеснике арбитражног поступка, доношење закључака, примјену мјера и додатних прописа, те окончање самога поступка и доношење коначне одлуке.

[10] Пошто је било очигледно да ће арбитражни поступак пропасти уколико се не уваже приговори обје стране, заказан је састанак у Вашингтону о статусу поступка, те су представницима Републике Српске достављене дејтонске карте.

[11] Након оваквог Трибуналовог става, тадашњи премијер РС упутио је писмо Трибуналу у којем је изнесена могућност потпуног повлачења РС из арбитражног поступка.

[12] Иако је већ у овом дијелу поступка било јасно да ће грубо кршење арбитражних правила бити нешто што ће ову арбитражу окарактерисати до краја, обје стране су на вријеме комплетирале своју документацију, те су сва три арбитра била присутна у Риму приликом доношења Римске одлуке.

супервизора за Брчко који би имао слична овлаштења као и Високи представник[13] (одлуку из Беча није потписао ни један од арбитара).

Ова одредба представља давање законодавних и извршних овлашћења Супервизору, који након избора доноси наредбу којом се захтјева од извршних органа да формирају вишенационална извршна тијела.[14] Допунску одлуку из Беча није потписао ни један од арбитара страна у спору.[15] Овом одлуком предсједавајући је избјегао још једном да донесе коначну одлуку, те је након њеног доношења стране у спору упозорио да би коначна одлука могла да има рјешење за Брчко у виду „неутралне области".

3. Коначна одлука

Непосредно по доношењу Допунске одлуке, одржано је засједање крајем 1998. године у Бону, а на њему је одлучено да Супервизор добије идентична овлаштења као и Високи представник[16].

Коначно, предсједавајући Трибунала је 5.3.1999. године донио Коначну одлуку која је имала доминантно политички карактер, иако је он сам на почетку арбитраже захтјевао да се досљедно руководи правним принципима.

Коначна одлука се састојала и од Анекса који је измијењен 18.8.1999. године, а саставни дио биле су и предходне одлуке из 1997. и 1998. године. Коначна одлука садржи 10 дијелова са укупно 69 тачака којима је регулисан статус области Дистрикта Брчко.

[13] Основни задатак Супервизора за Брчко је био да врши координацију између локалних органа власти и међународне заједнице, изради стратегију за сигуран повратак избјеглица и расељеног становништва, економски опоравак, успостављање слободе кретања, развој трговине, увођење полицијских снага, те припрему за локалне изборе на датој територији. Поред наведених овлаштења Римском одлуком су Супервизору дата овлаштења за доношење обавезујућих прописа и наредби које су локални органи власти били дужни да спроводе.

[14] Овом наредбом уводе се тронационалне позиције у Скупштини општине и извршним тијелима, те се уводи одлучивање квалификираном већином о питањима која су од виталног националног интереса сваког народа.

[15] Постојала је опасност јер је Федерација у току прелиминарног поступка тражила да јој се додијели цјелокупна општина позивајући се на то да Република Српска својим бојкотовањем и приговорима крши Дејтонски споразум и Римску одлуку.

[16] Супервизор је добио могућност да смјењује званичнике који опструишу провођење Дејтонског споразума.

У првом и другом дијелу Одлуке је опис тренутног стања у подручју Брчког, те разлози ради којих се Трибунал опредијелио да Брчко изузме из надлежности оба ентитета.

Даље се констатују тешкоће које се јављају у повратку избјеглог и расељеног становништва, успостави вишенационалне управе, те мултиетничности која је била присутна на овом простору прије рата.

Четврти дио регулише структуру новог Дистрикта, карактеришући га као унитарни, јединствени мултиетнички и демократски простор са свим оним надлежностима које су раније имали ентитети,[17] те доношење Статута владе Дистрикта који је и ступио на снагу осмог марта 2000. године.[18] Предвиђено је и да се однос између Дистрикта, БиХ и њених институција, те ентитета уреди законом који доноси Парламентарна скупштина БиХ.[19]

У дијелу пет изнесене су препоруке Виском представнику и међународној заједници везане за успоставу нормалних животних услова на овом територију. Ту се прије свега помиње пружање помоћи при спровођењу циљева Дејтонског споразума везаних за повратак избјеглих и расељених лица, те помоћ при оживљавању привреде, смањењу стопе незапослености и обезбјеђивању финансијских средстава међународнх донатора.

Одлука посебно апострофира интересе међународне заједнице импелементиране кроз Одлуку, а који су прије свега усмјерени ка повратку лица у своје пријератне домове. Посебно је важна одредница о правном дејству одлуке, те њено усклађивање са Уставом БиХ. [20]

[17] Тачком 36. предвиђено је да се Влада Дистрикта састоји од: Скупштине Дистрикта као законодавног тијела, Извршног одбора којег бира Скупштина; као и независног судства и полиције независне од полицијских снага ентитета.

[18] Статутом је регулисан правни положај Дистрикта као јединствене јединице локалне самоуправе под суверенитетом Босне и Херцеговине, а све надлежности и права ентитета су суспендовани и пренесени на Дистрикт.

[19] Дистрикт има статус правног лица, те способност обављања функција, стицања права и обавеза. Те надлежности обухватају привреду, финансије, јавну имовину, инфрструктуру и јавне услуге, културу, образовање, здравствену заштиту, заштиту животне средине, социјалну заштиту, правосуђе и правне услуге, полицију, стамбена питања, урбанизам и просторно уређење, те остале надлежности битне за функционисање локалне заједнице.

[20] У тачки 34. стоји да ће Брчко Дистрикт имати Владу која ће бити под контролом БиХ у областима које улазе у надлежност заједничких институција БиХ. Брчко Дистрикт припада и једном и другом ентитету, те чини кондоминијум.

Задња три дијела указују на могућност измјена Анекса с обзиром на то да их стране нису прегледале, обавезност провођења одлуке и санкције које могу да услиједе за непровођење. Анекс Коначне одлуке је њен саставни дио, а у њему су одређене смјернице за уређење структуре Дистрикта које је Супервизор узео као основ приликом израде Статута Брчко Дистрикта. Анекс се састоји од 11 тачака које обрађују различита питања која су у Статуту у мањем или већем обиму проширена.[21]

Коначна одлука представљала је правни основ за стварање Брчко Дистрикта, те је Високи представник 8.3.2000. године донио одлуку о оснивању Дистрикта којом је усвојен Статут Брчко Дистрикта, те именована прва Влада.

У стручној јавности оваква одлука Трибунала је изазвала доста реакција, а ставови о новонасталој творевини углавном су били подијељени у односу на правну природу Дистрикта као трећег ентитета, са једне стране и са друге стране ставови да се ради о јединици локалне самоуправе[22] са свим специфичностима. И једна и друга дефиниција имају "потребу" да изразе специфичности Дистрикта, мада сам Статут, а сада и Устав Босне и Херцеговине сасвим јасно дефинишу Дистрикт као јединицу локалне самоуправе истичући њене аутономне институције, законе и прописе и овлаштења и статус прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења у области Брчког.

Посебност на којој се гради једна од теорија је специфичност односа између Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и институција Босне и Херцеговине и ентитета те могућности на бази равноправности уређења тих (будућих) односа законом који доноси Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

[21] Становници Дистрикта који су грађани БиХ могу да изаберу држављанство једног од два ентитета. Они не морају да плаћају ентитетске порезе, нити су обавезни да служе војни рок. Анексом, тачком 2. је дата могућност Супервизору да приликом састављања Скупштине у Статут унесе „етничку формулу" како би се избјегла политичка контрола од стране припадника само једне етничке групе. Истом тачком предвиђена је и клаузула о заштити „виталног националног интереса" свих народа како би се спријечило прегласавање везано за „животна питања" одређеног народа. Даље је ријешено питање полиције и царинске управе, изборно право и симболи, образовни систем и власништво над јавним предузећима.

[22] Први члан Статута Брчко Дистрикта, Дистрикт дефинише као јединствену аутономну јединицу локалне самоуправе.

4. Садашње стање

Тренутну ситуацију Арбитражног трибунала карактеришу, прије свега, персоналне промјене предсједавајућег Арбитражног трибунала за Брчко, од стране предсједника Међународног суда правде и новог арбитра испред Републике Српске, као и чињеница практичног (не)дјеловања Трибунала, али и даље његовог битисања, са могућности и казне, како се наводи у посебном дијелу Одлуке (казне за непридржавање Одлуке). Овај аспект даљег задржавања Трибунала захтјева посебну пажњу, нарочито са аспекта података о напретку који су ентитети постигли како би у потпуности испоштовали обавезу да омогуће успоставу институција Дистрикта и помогну да се обезбиједи ефикасно функционисање тих институција, што представља основни захтјев у процесу имплементације Одлуке.

Тренутна констатација иде у правцу афирмације процеса који се одвијају након Одлуке, а који доприносе да институције постају ефикасне и самоодрживе у функцији интереса грађана Дистрикта Брчко.

Ипак, главне правце могућег дјеловања Трибунала могуће је очекивати у подсјећању на већ назначене казнене одредбе, учвршћивање основа за затварање Трибунала који задржава све надлежности док супервизор не обавијести Трибунал да су испуњени сви услови за затварање. Уз већ назначено подсјећање да ће мандат новог предсједавајућег бити идентичан мандату ранијем предсједавајућем, ипак се наглашава могућност нових поступака у Трибуналу и након Коначне одлуке, у смислу да Трибунал може модификовати Коначну одлуку, што сада посматрамо само као теоретску могућност.

Када је ријеч о обавезама ентитета, истиче се „коначност и обавезност“ Коначне одлуке за Ентитете. То у пракси значи да је за затварање Трибунала потребно потпуно испуњавање обавеза од стране Ентитета у погледу успоставе институција Дистрикта и да те институције функционишу на ефикасан и трајан начин (подсјећајући да је задња процјена из 2013. године од стране супервизора била негативна). На бази ових ставова се може проценити будуће (евентуално) дјеловање Трибунала.

Данас посматрамо Коначну одлуку и наставак рада Трибунала са аспекта нове чињенице која и Одлуку и дјеловање Трибунала ставља у нову уставноправну и политичку димензију. Та нова чињеница је, до сада једина формална промјена Устава Босне и Херцеговине, која се односи управо на уставно позиционирање Дистрикта, Одлуке и утицаја Уставног суда БиХ о било каквом спору у вези са заштитом утврђеног статуса и овлаштења Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.

На основу члана X.1. Устава Босне и Херцеговине (Анекс 4. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини), Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на 49. сједници Представничког дома, одржаној 25. марта 2009. године и на 27. сједници Дома народа, одржаној 26. марта 2009. године, донијела Амандман I на Устав БиХ.[23]

5. Закључак

Арбитражни поступак, доношење Одлуке и касније имплементација, до Амандмана I на Устав БиХ прошла је неколико кључних фаза, раздобља или отклона у односу на Арбитражу, у основи оспоравања у правном, уставноправном и политичком смислу.

[23] АМАНДМАН I НА УСТАВ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ: У Уставу Босне и Херцеговине иза члана VI.3. додаје се нови члан VI.4. који гласи: „4. Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине, који постоји под суверенитетом Босне и Херцеговине и спада под надлежности институција Босне и Херцеговине онако како те надлежности произилазе из овог устава, чија је територија у заједничкој својини (кондоминију) ентитета, јединица је локалне самоуправе с властитим институцијама, законима и прописима и с овлаштењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Однос између Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и институција Босне и Херцеговине и ентитета може се даље уредити законом који доноси Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине. Уставни суд Босне и Херцеговине надлежан је да одлучује о било каквом спору у вези са заштитом утврђеног статуса и овлаштења Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине који се може јавити између једног или више ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине или између Босне и Херцеговине и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине по овом уставу и одлукама Арбитражног трибунала. Сваки такав спор такође може покренути већина посланика у Скупштини Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине која укључује најмање једну петину изабраних посланика из реда сваког од конститутивних народа“.

Оспоравања су вишезначна у материјалном смислу од проглашења арбитраже као антидејтонске кроз ревизионистичко дјеловање до оспоравања предмета (арбитражног уговора – компромисне клаузуле) као и тврдње да је Одлуком повријеђен Устав Босне и Херцеговине, посебно са аспекта подјеле надлежности.

У процесном смислу повријеђен је оквир, обим и предмет спора, повријеђена су правила вођења арбитраже, посебно начин доношења одлука – прегласавањем.

Оспоравало се питање примјењивости Одлуке, да је Одлука политичког, а не правног карактера, са великим бројем процесних и материјалних недостатака, да мијења државно уређење Босне и Херцеговине, да мијења један међународни споразум (Дејтонски споразум), да је уведен трећи ентитет, да је Одлуком требао бити ријешен спор, а да су наметнуте мјере безбједности ентитетима уз пријетње санкцијама.

Сва ова питања су у правном и политичком смислу оптерећивала и оптерећују Трибунал доводећи га у позицију активног судионика процеса ширих размјера од његовог првобитног мандата. Ипак, Коначна одлука је данас саставни дио Устава Босне и Херцеговине.

Данас уставном дефиницијом означавамо Дистрикт као јединицу локалне самоуправе с властитим институцијама, законима и прописима и с овлаштењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Амандман даље даје могућност да се однос између Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине и институција Босне и Херцеговине и ентитета може даље уредити законом који доноси Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

У свјетлу раније констатованих оспоравања и важеће уставне позиције и Одлуке и Дистрикта, сматрамо да је, са аспекта реалног уставноправног стања и политичког прагматизма, најцјелисходније одржати постојећи статус који у основи гарантује и једном и другом ентитету кључне захтјеве испостављене кроз сам процес арбитраже, а да сам Трибунал губи смисао и сврху даљег постојања, при чему је тешко и теоретски, а практично готово немогуће, замислити ситуацију неке нове или другачије одлуке Трибунала.

Коначна одлука је сада уставна материја и под уставноправним надзором Уставног суда Босне и Херцеговине.

Активности Трибунала у будућности би са овог аспекта биле упитно и ризично уставноправно позициониране.

Затварање Трибунала и престанак дјеловања једини је правно могућ исход и политички цјелисходан, уз могућност да свака страна у спору буде и даље дјелимично незадовољна одлуком.

6. Литература:

1. М. Благојевић, *Правна природа Брчко Дистрикта деценију после*, Бања Лука, 2011.
2. Ј. Ђорђевић, *Савремене теорије о федерализму*, Београд, 1987.
3. Џ. Хамилтон – Медисон, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981.
4. М. Јовичић, *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд, 1992.
5. С. Каран, *Арбитражна одлука за Брчко Дистрикту свјетлу Амандмана I на Устав Босне и Херцеговине*, Правни факултет, Бања Лука, 2017.
6. С. Каран, Уставноправноправна и политичка природа Одлука Високог представника у Босни и Херцеговини, *Годишњак Правног факултета*, јули 2015.
7. С. Каран, Облик државног уређења Босне и Херцеговине, *Годишњак Правног факултета*, број 4, јули 2014,
8. С. Каран, *Државни менаџмент и правна држава*, Бања Лука 2014.
9. Р. Кузмановић, С. Каран, *Уставно право*, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2015.
10. Г. Мијановић, *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, Округли сто, АНУРС, Бања Лука, 1999.
11. С. Савић, Неке специфичности правног поретка Босне и Херцеговине - улога Високог представника за Босну и Херцеговину, *Правна ријеч* бр.1/2004.
12. М. Сесар, *Арбитражни поступак*, Љубљана 1991.
13. Округли сто, Дејтонски споразум и Арбитража Брчко, група аутора (Кузмановић Р., Живановић М., Кунић П., Ковачевић Б., Мораит Б., Мирјанић Ж., Поповић В., Савић С., Симовић М., Томић М).
14. Основни правни текстови у вези са Брчко Дистриктом БиХ, Скупштина Дистрикта, Брчко, 2009.
15. Коначна одлука
16. Анекс и допунске одлуке

ARBITRAL DECISION FOR BRCKO DISTRICT

Siniša Karan, PhD[1]

Abstract: The specifics of the Arbitration for the Brčko District have led to the creation of a constitutional, territorial and political separate system that exists in Bosnia and Herzegovina along with other systems - entities. The nature of this Decision, later introducing it to the constitutional and legal system of Bosnia and Herzegovina which will be confirmed, exceeded the arbitration dispute and directly influenced the change of the constitutional and legal position of the District and its relationship above all with the entities. The constitutional amendment gave an answer to, then raised and problematized questions without clear answer in terms of: what are the consequences of such a decision, what is the constitutional definition of the Brčko District after that, and what is it actually, and whether the decision is opposed by the very Constitution of Bosnia and Herzegovina, in particular whether such a decision derogates constitutionally established relations, in particular, those relating to the competences of the entities. Today, twenty years after the establishment of the Brčko District, the actual situation has been created through the implementation of the Final Arbitration Decision, strengthened with the Amendment to the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the additional "protection" of the Decision through the activities of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Further existence (which is formally legal) and eventual action of the Brcko Tribunal is questionable both from the constitutional and political aspect.

Keywords: Arbitration, Brčko District, Final Decision, Amendment, constitutional changes.

[1] Secretary General of the President of the Republic of Srpska, Arbiter of the Republic of Srpska in the Arbitral Tribunal and Professor at the Faculty of Law, Pan-European University APEIRON, Banja Luka.

РЕПУБЛИКА СРПСКА - СУБЈЕКТ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Проф. др Милош Шолаја[1]

Апстракт: Република Српска основана је на оригинаран начин као државна творевина на простору бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине у процесу распада бивше Југославије и на основама неријешеног националног питања у Босни и Херцеговини. То је иницирало унутрашњи оружани сукоб од 1992. до 1995. године. Од самог почетка југословенске кризе у Босни и Херцеговини институције Републике Срспке уважаване су у међународном праву као „страна у сукобу“ из чега је и проистекао њен међународноправни субјективитет. У четири покушаја током процеса тражења рјешења за заустављање рата у БиХ и у коначном рјешењу, Република Српска призната је као државно-правна творевина с међународним субјективитетиом. Иако је већи дио овлашћења за потписивање мира пренијела на делегацију СР Југославије, Република Српска је учесница у процесу међународног споразумијевања у погледу успостављања мира у којем је у Босну и Херцеговину унијела територију коју контролише, институције и политички систем на тој територији. Иако је предратна БиХ наставила постојање као међународно призната ’Босна и Херцеговина’ оба ентитета који је чине – Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине – унијели су у њу ограничени суверенитет и међународноправни субјективитет који се остварују на два нивоа: кроз партиципацију у институцијама и политици БиХ, али и самостално у оквирима специјалних паралелних веза са сусједним државама и на основу могућности склапања споразума и уговора с другим државама и међународним организацијама.

Кључне ријечи: Република Српска, Дејтонски мировни споразум, међународни субјективитет, суверенитет, устав.

[1] Редовни професор на Факултету политичких наука, Универзитета у Бањој Луци.

1. Увод

Република Српска је, као дио територије и уставно-правног система Босне и Херцеговине, унијела свој претходно стечени суверенитет и територију у Босну и Херецеговину на основу Општег оквирног споразума за мир[2] односно Дејтонског мировног споразума који је у сагласности с међународном заједницом[3] након преговора дугих три седмице, постигнут у Сједињеним Америчким Државама. С обзиром на начин настанка Републике Српске, њену каснију улогу у међународним процесима, рјешавању кризних и ратних догађања на простору бивше Југославије као и Босне и Херцеговине, али и у погледу резултата мировног процеса потребно је анализирати њен положај у међународним односима као и улогу коју она може да одигра. Међународне односе и спољну политику потребно је анализирати и из угла актуелних међународних процеса, али и унутрашњо-политичких односа. Током предизборне кампање за опште изборе у Босни и Херцеговини 2006.године у Републици Српској се појавио наглашен захтјев за референдумом о самосталности и независности по формули референдума којим је Црна Гора прогласила издвајање из државне заједнице Србије и Црне Горе и на основу декларативног чина признања постала субјект међународних односа с пуним капацитетом. У неколико наврата идеја о независности Републике Српске враћала се у политички живот Републике Српске. На основу ње, Народна скупштина РС усвојила је и закон о референдуму, а интензитет расправа о могућој независности потицале су одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о забрани и непризнавању резлтата таквог

[2] Општи оквирни споразум за мир (*General Framework Agreement for Peace*) потписан је у Паризу 14. децембра 2010. године. Тиме је постало правоснажно свих 11 анекса тог Споразума усаглашених током међународних преговора о успостављању мира у Босни и Херцеговини од 1. до 21. новембра у америчкој војној бази *Wright-Patterson* у Дејтону (*Dayton*), Охајо (*Ohio*). У политичкој употреби, политикошкој и правној литератури тај Споразум назива се и Дејтонски мировни споразум (*DPA - Dayton Peace Accord*), јер је свих 11 анекса парафирано у Дејтону. Они који преферирају европску улогу у рјешавању ратног сукоба у Босни и Херцеговини називају га Дејтонско-Паришки мировни споразум (*Dayton-Paris Peace Accord*), јер је Мировни уговор као међународно-правни акт потписан у Паризу (Француска).

[3] Под међународном заједницом подразумијева се утицај свих земаља заједно кроз мултилатералне организације и "*ad hoc*" иницијативе попут Контакт-групе иако се најчешће узима у обзир сарадња кроз ефективно дјеловање Сједињених Америчких Држава и Европске уније.

референдума, промјене симбола и химне Републике Српске као и забрани обљежавања 9. јануара као Дана настанка.

Дејтонски мировни споразум унио је у уставно-правни и политички систем Босне и Херцеговине не само легалитет и легитимитет Републике Српске већ и њен субјективитет у међународним односима. На основу Споразумом дефинисаних одредби и успостављених принципа она би могла да се дефинише као државно-правна творевина са заокруженим уставним уређењем и дефинисаним политичким системом од њеног проглашења 9. јануара 1992. године под именом Српска Републике Босна и Херцеговина која може да дефинише своје спољне политике и остварује међународне односе и међународну сарадњу у оквирима остављеног уставног положаја и политичког система у Босни и Херцеговини[4] . То се односи и на ентитет који је назив Република Српска промијенио Одлуком Народне скупштине Републике Српске августа 1992.

Изражени национализам постао је дио свих политика, како унутрашње тако још више спољне, током процеса постсоцијалистичке транзиције у балканским државама. Нестанак социјалистичких режима и криза мултиетничких држава омогућили су ревитализацију и „појачавање многих 'старих' идентитета – историјских, религијских, националних, етничких који су се појавили као основа политичке мобилизације, територијалне сегментације и државотворних захтјева"[5]

У процесу отцјепљења југословенских република од социјалистичке и федералне Југославије Срби у БиХ изразили су национални суверенитет на плебисциту који је организовала Српска Република БиХ 9. новембра 1991.године када су готово стопроцентно одлучили да остану у Југославији „са онима народима који то желе". Срби су касније као колективитет - народ прегласани од стране друга два народа на референдуму о независности Босне и Херцеговине 29. фебруара и 1. марта 1992. године на којем су муслимани и Хрвати са 64,16 одсто гласова одлучили да се поднесе захтјев за признање независности Босне и Херцеговине на основу

[4] М. Шолаја, „Република Српска у међународним односима", *Политика*, Београд, 22. Јануар 2018. године, стр. 16.

[5] С. Вудворд, *Балканска трагедија*, Филип Вишњић, Београд 1997, стр. 386.

закључака Бадинтерове комисије[6] и поред тога што није испуњавала прописане критеријуме[7]. У име Босне и Херцеговине, апликацију је поднијела Влада, а не Скупштина, с тим што на основу важећег Устава СР БиХ ни број изашлих на референдуму о независноати није био довољан за покретања раздруживања пред Бадинтеровом комисијом и Европском економском заједницом. Иако Босна и Херцеговина није испуњавала критеријуме прописане од стране Бадинтерове комисије, Сједињене Америчке Државе одлучиле су да признају независност Републике Босне и Херцеговине и тако предухитре Европску унију и појединачни низ земаља, предвођених Њемачком, које су их раније предухитриле у процесу признања Словеније и Хрватске започетог формирањем Бадинтерове комисије 8. октобра 1991.године, а довршеног актом признања 2. јануара 1992. године.

Преговори о рјешењу међуетничког конфликта у Босни и Херцеговини непосредно након референдума о независности у Лисабону (Португалија) 18.марта 1992. године под медијацијом португалског дипломате Жозеа Кутиљера (*Jose Kutlierro*) донијели су усаглашене принципе подјеле територије и надлежности власти БиХ по принципу етничког суверенитета три националне суб-државне јединице. Тадашњи предсједник Предсједништва Алија Изетбеговић у капацитету лидера муслиманске националне заједнице по повратку у Сарајево повукао је потпис са споразума пратећи то ријечима: „Жртвоваћу мир за државу“[8] што је иницирало

[6] Француски правник Робер Бадентир (*Robert Badentaire*) добио је од Европске економске заједнице мандат да формира комисију правника за арбитражу у процесима конфликата између бивших југословенских република и закључио да је „Југославија у фази раздруживања“ и да не може да опстане као државна заједница. То приликом Арбитражна комисија је прописала критеријуме који морају да буду испуњени да би нека од бивших југословенских република стекла услове за међународно признање.

[7] Генерални закључак Бадинтерове комисије је да су у то вријеме само Словенија и Македонија у потпуности испуњавале постављене критеријуме за успосављање независних држава.

[8] Чињеница је да тадашњи амбасадор САД у Ворен Зимерман (*Warren Zimmerman*) допутовао у Сарајево и разговарао са Алијом Изетбеговићем након чега је потпис повучен. У јавности је кружила верзија да га је на то одговорио амбасадор Зимерман, који је у мемоарској књизи „Порекло једне катастрофе“ (Дан Граф , Београд 2003.) написао да је само питао Изетбеговића: Зашто сте потписали ако вам не одговара“- Ово је аутору текста у интервјуу у Болоњи (Италија) 18. маја 2008. године потврдио и Боб Скарлет (*Bob Scarlett*) у то вријеме савјетник у амбасади САД у Београду.

оружани конфликт заснован на етничким основама. Комуникације су након тога настављене искључиво кроз међународно посредновање. Иако није имала јасно одређену територију, дефинисано самоопредјељење становништва и ефективну власт на више од половине територије[9] Република Босна и Херцеговина је под тим називом[10] постала међународно призната држава што јој је омогућило представљање у међународним организацијама (Уједињене нације, ОЕБС и друге).

Од оснивања 1992. године до мировних преговора у новембру 1995. године Република Српска је постојала као друштвено-политичка и економска државно-правна творевина која је успостављала ефективне државне институције на територији коју је контролисала и на којој је имала апсолутну унутрашњу суверености, представљајући „највишу ничим ограничену власт" на територији на којој је ту власт вршила. Тиме је и без признате државности остваривала апсолутну унутрашњу суверености. Иако територија Републике Српске није била јасно дефинисана, јер су границе и територијални оквир до мировних преговора и Дејтонског споразума као међународног уговора све вријеме били отворени између страна у сукобу, институције политичког система вршиле су ефективну власт на дијелу територије Босне и Херцеговине који су контролисале институције Републике Српске и чију је одбрану остваривала Војска Републике Српске и која је водила оружане борбе за територију и линију разграничења која ће Дејтонским мировним споразумом бити и јасно утврђена и формализована Споразумом.

Републику Српску у преговорима представљале су институције дефинисане Уставом РС - предсједник, Народна Скупштина, Влада, Војска РС и друге, као што су Бошњаке и Хрвате представљале оне институције које су они као националне заједнице

[9] Предсједник Републике Српске од 1992. до 1996. године Радован Караџић користио је податак да су Срби катастарски и грунтовно власници 64 одсто територије Босне и Херцеговине. Караџић и међународна заједница тврдили су у почетку рата у БиХ да Војска Републике Српске контролише 70 одсто територије БиХ. У више рунди мировних преговора одређена је формула по којој је Републици Српској као једном ентитету у БиХ дато право на контролу 49 одсто територије, а Федерацији Босне и Херцеговине, као другом ентитету у БиХ, контрола 51 одсто територије.

[10] Уставним промјенама из 1992. године Промијењен је назив од „Социјалистичка Република Босна и Херцеговина" у „Република Босна и Херцеговине".

прихватили као своје представнике. Институције РС су били признате од стране институција међународне заједнице коју су представљале међународне организације (Уједињене нације, Европска унија, НАТО) или државе појединачно, посебно "велике силе" попут чланица Контакт групе (САД, Русије, Велике Британије, Француске, Њемачке), земље у сусједству и других. То значи да је Република Српска већ током преговора остваривала међународни политички, али и међународно-правни субјективитет, да је била учесница у преговорма и субјект доношења одлука.

Процес глобализације утицао је на стварање сигурнијег и стабилнијег међународног окружења у свијету, што омогућава не само постојање већ и фактичко међународно ангажовање великог броја „нових субјеката" међународних политичких односа, који показују намјере да постану и субјекти међународног права. Чињеница је да "бројност субјеката међународних односа произлази из карактера међународних политичких односа, ширине догађаја и различитих снага чије се учешће примјењује у креирању међународних односа"[11], односно, да нови актери који нису државе, али имају државне карактеристике активно учествују у међународној политици. Број субјеката (актера) политичких односа у свијету, посебно у Европи, која је током историје до краја хладног рата била простор највећих сучељавања, конфронтација и конфликата, нарастао је у великој мјери. Крај биполарне конфронтације и престанак међусобне блоковске угрожености омогућио је видљив раст националистичких и етничких тенденција изражаваних кроз наглашена оживљавања за самодорећењем, самоопредјељењем и независношћу појединих етничких група и територијализованих заједница. Распад три федерације - Совјетског Савеза, Југославије и Чехословачке оживио је идеју стварања суверене националне државе, али и до јаких регионалистичких тежњи и на западу Европе - Белгији, Шпанији, Великој Британији, Њемачкој. Суверена држава не представља искључиви субјект међународних односа и међународног права, већ то постају и бројни не-државни актери: прије свега међународне организације, али и субдржавне творевине, невладине организације, разни покрети, па и чисто економске корпорације.

На простору како историјски већ традиционалних, тако и новонасталих држава на истоку и југоистоку Европе поред

[11] Р. Вукадиновић, *Међународни политички односи*, Политичка култура, Загреб, 2004, стр. 105.

потојећих, појављују се и нове творевине с државно-правним тежњама на темељима фаворизовања једних националних политика на рачун 'других'. "Припреме босанских Срба[12] за рат биле су раније потакнуте разним озбиљним разматрањем признања БиХ, било од стране Европске комисије било од стране некога другог" [13]. Исти аутор даље тврди да су "природа и наставак раних потеза босанских Срба наговјештавали да су то били први кораци у правцу успостављања одвојеног субдржавног ентитета Републике Српске"[14] и да је "признање од стране Европске комисије мање узрок, а више претекст убрзавања процеса који су босански Срби већ започели."[15] Каплану се чини да су српске војне припреме више биле реакција на потезе предсједника Предсједништва БиХ и лидера Сттранке демократске акције, односно, муслимана као национланог субјекта Алије Изетбеговића у правцу независности. "Политика признавања од стране Европске комисије само је убрзавала овај процесс."Некима се чинило (Миша Глени и др.) да је "Изетбеговић форсирао Европску комисију, предвођену Њемачком, да тражи признање Босне и Херцеговине у децембру (1991.) и да тако игнорише оно што је сама босанска Влада радила у правцу независнсоти". Сматра се да је њемачки министар иностраних послова Ханс Дитрих Геншер прихватио да је зелено свјетло за признање била чињеница да му се у томе у приватном разговору није супротставио Изетбеговић. "Чини се да су одговор на потезе

[12] Срби у БиХ и тада, као и данас, не живе само у Републици Српској већ и на оним дијеловима територије Босне и Херцеговине на којима никада, па ни данас, није постојала Република Српска. Они су били представљени кроз институције тадашање Републике Босне и Херцеговине (Предсједништво, Скупштина, Влада, невладине организације итд.), данас кроз све институције Федерације БиХ, укључујући и политичке партије од којих неке имају сједиште у Републици Српској. Своја права на држављанство као и остала грађанска права, попут Срба у Републици Српској, они остварују у Федерацији БиХ. Тиме је национални термин „босански Срби", годинама коришћен у политичке сврхе, јасно територијално и институционално дефинисан у овкрима територије два мултиетниучка ентитета. То значи да је коришћење термина "босански Срби" за оно што представља Република Српска било апсолутно погрешно, јер у Републици Српској живе и своја прва остварују и друга два конститутивна народа Бошњаци и Хрвати, као и националне мањине. У Федерацији је то готово симетрично, иако је број Срба у Федерацији сведен на занемрљив ниво политичке репрезентације и политичке моћи упркос конститутивној једнакости.

[13] R. Caplan, *Europe and Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p.120.

[14] Ibidem.

[15] Ibidem.

према независности босанске Владе (БиХ) биле војне припреме босанских Срба и да су оне биле подршка основном и непопустљивом Караџићевом циљу - захтјеву за подјелу Босне и Херцеговине и, у складу с тим, прогресивним успостављањем српских аутономних региона који су постепено добијали карактеристике 'државе у држави', сваки са сопственом управом, административним структурама, приходима и војном организацијом"[16]

Колапс комунизма донио је и колапс мултинационалних држава и оживљавање старих историјских идентитета - религије, етницитета, националног идентитета, и то је оживјело регионализацију као основу политичке мобилизације и "тврдње о државности које се супротставиле актуелној држави у свим оним областима гдје постојећа или нарастајућа држава није кореспондирала идентитетима мобилисаних група"[17]. Појављују се нови државни идентитети који своје мјесто на скали идентитета налазе у међународним нормама о државном суверенитету и територијалном интегритету, односно, моћи коју представља ентитет као базе за формирање државе. "Историјски је у источној Европи дезинтеграција мултинационалних држава или империја била праћена формирањем националних држава. Процес је почео веома рано у 19. вијеку и није био довршен све до распада Чехословачке и Југославије након пада комунизма"[18].

Поставља се питање - да ли је процес даљег формирања држава на Балкану завршен? Не ради се само о оствареној независности Црне Горе, тежњама Албанаца на Космету и Македонији за својим државама, већ и о тенденцијама за признавање независности у Републици Српској, код Хрвата у подручју које је некада чинила Хрватска заједница Херцег-Босна која је још снажно присутна у свијести Хрвата као жеља за стварањем хрватске федералне јединице у БиХ. Процес формирања политичког ентитета и његовог признања од стране међународних субјеката веома је компликован и зависан од међународних односа и процеса међународне политике и интереса актера.

[16] Ibid., p.125.

[17] S. L. Burg and P. S. Shoup, *The War in Bosnia and Herzegovina: Ethnic conflict and International Intervention*, M. E. Sharpe, London – New York 2000, p.4.

[18] Ibid., p 8.

2. Развој међународног субјективитета

Конфликт у БиХ одразио је тежње ка "територијализацији и институционализацији националних сегемената те су тако створене битно другачије претпоставке за изградњу самосталне државе и дјеловање демократије"[19]. У случају Републике Српске процес је водио стварању државно-правног облика с доминантном националном српском већином и територијом (непотпуном дефинисаном до мировног споразума којим је успостављена линија разграничења), уставним и репрезентативним институцијама које су контролисале извршну власт на одређеној територији."Самостална српска национална држава легитимисана је плебисцитом Срба, а створена и одбрањена војним и политичким акцијама током рата. Данашња српска политичка елита сматра да је Република Српска стекла и одржала територијални и легални континуитет од прокламовања 9. јануара 1992. године до данас"[20] . Република Српска сматра да није настала Дејтонским мировним споразумом већ је њиме само признато њено постојање. "Они (муслимани) проповиједали су забринутост да ли је ова енклава [21] (Федерација БиХ, данас ентитет, *прим, аут*.) формирана с „хрватским дијелом

[19] М. Касаповић, *Босна и Херцеговина, подијељено друштво и непризната држава*, Политичка култура, Загреб, 2005, стр.158.

[20] Ibid.,стр.174.

[21] Федерација Босне и Херцеговине формирана је тзв. „Вашингтонским уставом" 18. марта 1994. године када је донесен Уставни споразум о савезу република Босне и Херцеговине. Делегације босанских муслимана и Хрвата Босне и Херцеговине под притиском Сједињених Америчких Држава на Бошњаке и Хрвате обуставили су међусобне борбе и потписали овај Споразум. САД су придавале велики значај овом споразуму, јер су га у Бијелој кући потписали премијер Републике БиХ Харис Силајџић и представник Хрвата из БиХ Крешимир Зубак у присуству америчког предсједника Била Клинтона. Споразум предвиђа и три конститутивне републике три конститутивна народа: муслимана, Срба и Хрвата. С обзиром да Федерација БиХ није реализована онако како је пројектована у Вашингтону и у свом Уставу од 30. марта 1994. године због неприхватања од стране Републике Српске, Дејтонским споразумом је дефинисана као заједнички ентитет Бошњака и Хрвата на површини од 51 одсто територије Босне и Херцеговине и „тиме наставила континуитет раније БиХ ". (Ибрахимагић, 55.) Ентитет је био Федерација 10 кантона, како их називају муслимани (Бошњаци) или жупанија (како их називају Хрвати) од којих је пет кантона с бошњачком већином два кантона с мјешовитим бошњачко-хрватским саставом и три с хрвтском већином. Сваки кантон има устав, скупштину и владу. Такав устав ФБиХ постао је дио уставно-правног поретка, политичког система и организационе структуре дејтонске Босне и Херцеговине.

Босне“ и да ли је тај потез у супротности с потезом који се повлачи на захтјев САД. Босански Срби фокусирани су умјесто тога на остваривање међународног признања за њихову државу (републику босанских Срба или Републику Српску) и евентуалну унију са Србијом“[22]. Овај процес назива се рекурзивним отцјепљењем што се односи на „отцјепљења од сецесионистичке територије“[23] Покушаји рекурзивних отцјепљења су Република Српска Крајина у Хрватској 1991.године, Република Српска у БиХ 1992.године, Хрватска Република Херцег-Босна 1993.године и Аутономна република Западна Босна 1995.године. „Рекурзивна отцјепљења понекад представљају пријетњу за одрживост и међународно признање сецесионистичких држава. Покушаји рекурзивних отцјепљења пријетили су да ставе више од 70 процената њене територије ван контроле државе чија је независност била међународно призната. Управо под таквом пријетњом, 1995. године, НАТО започиње војну интервенцију у БиХ, која је вратила отцијепљене територије у састав државе“[24]. То показује да су Република Српска, политички систем, уставни поредак као и функционалне и репрезентативне институције настале оригинарним путем[25] на дијелу територије БиХ на којем раније таква творевина није постојала чиме се успоставила као држава *sui generis*, међународно непризната држава односно *de facto* држава[26]. Она је посједовала унутрашњу сувереност на дијелу територије БиХ на којем је организовала све облике власти. Међународна заједница није признавала Републику Српску као државу *de jure*, већ само *de facto* као “страну у сукобу“, односно као националног политичког репрезента Срба у Босни и Херцеговини.

[22] S. L. Burg and P. S. Shoup, *op. cit.,* p.193.

[23] А. Павковић, П. Радан, *Стварање нових држава: теорија и пракса отцјепљења*, Службени гласник, Београд, 2008, стр.197.

[24] Ibid., стр.199.

[25] J. Andrassy, *Међународно право,* Школска књига, Загреб, 1976, стр.10. Оригинерни постанак државе значи да је држава настала на ненасељеном простору или барем на подручју у којем до тада није било државе.

[26] „Тиме што органе матичне државе одстрањују са сецесионистичке територије или их на неку други начин неутрализују, сецесионистичке вође долазе у прилику да од матичне државе преузму ефективну контролу над том територијом и да установе сопствене државне институције на тој територији... Друге државе или међународне организације су се према њима ондосиле као да су оне на власти суверене државе, а при томе ипак формално нису признале нову државу... У таквим случајевима друге државе или међународне оргнаизације *de facto* признају отцијепљену државу као независну и суверену државу.“ (Павковић, Радан, 23.)

Преговори о рјешењу кризе и унутрашњој организацији БиХ у почетку су вођени од стране три националне заједнице у БиХ, међународних институција и других држава (Кутиљеров план).

Као "субјект међународних односа који има одлучујућу способност изворног и стварног дјеловања у међународним размјерама"[27] Република Српска показује стварни међународни политички субјективитет не само као политички представник, већ и кроз територијално-институционално одређење представљања ентитета дефинисаног као државно-правни облик и цјеловито уграђеног у политички систем Босне и Херцеговине. У вријеме мировних преговора, на којима је као Анекс IV мировног споразума дефинисан Устав и уставно уређење БиХ, Република Српска је располагала стварним капацитетом институција и подршком сународника, "снагом које су свесни други субјекти међународних односа"[28], а која је уз то имала и територијалну идентификацију, дакле границу. Друго је питање нивоа и ограничења тог субјективитета, али он је у сваком случају неспоран. "Да не би био фикција, овакав облик (странка, покрет, одбор, регија) треба да располаже стварном снагом и подршком међу својим сународницима и на територији насељеној њима."[29]. То Република Српска свакако има чиме и постаје субјект који "је политички релевантан носилац политичких интереса способних за политичку акцију". Она "посједује политичку моћ", јер да је није посједовала, не би била "страна у сукобу" призната у преговорима. Република Српска је носилац активности који учествује у међународним односима на позитиван или негативан начин чиме се показује као неизбјежан субјект за рјешавање ратне кризе у БиХ, кризе без чијег се завршетка не би могло говорити о успостављању безбједног и стабилног окружења у региону. РС се поставља и као неизбјежан елемент односа са Србијом како кроз специјалне паралелне везе тако и кроз рјешавање унтрашњих односа у БиХ, кроз односе са хрватским и бошњачким народом, успостављање односа са сусједном Хрватском, Русијом, исламским земљама, западном Европом као и земљама сусједима бивше Југославије у оквирима процеса остваривања безбједности и стабилност региона.

[27] Р. Стојановић, В. Димитријевић, *Међународни политички односи,* Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр.84.

[28] Ibid., стр.117.

[29] Ibid., стр.116.

Као „страна у сукобу“, прихваћена као субјект међународних односа, Република Српска је кроз своје институције учествовала у свим мировним преговорима који су се односили на покушаје рејшавање кризе у БиХ. изузев првих преговора у марту 1992.године. Она је посредно унијела свој суверенитет заједно са суверенитетом Републике Босне и Херцеговине у ’Босну и Херцеговину’ чиме је обезбиједила међународни континуитет потојања субјекта међународних односа „чије ће званично име од сада бити ’Босна и Херцеговина’ и наствиће своје правно постојање по међународном праву као држава“[30]. Чланом III Устава дефинисане су надлежности институција Босне и Херцеговине: спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине, политика и прописи за усељавање, избјеглице и азил, спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући односе са Интерполом, увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације, регулисање саобраћаја између ентитета и контрола ваздушног саобраћаја. Међународноправни аспект надлежности ентитета регулисан је истим чланом III, став 2. којим се регулише неколико могућности остваривања међународнопрвног субјективитета Републике Српске.

Прва је могућност успостављање „специјалних паралелних односа“ са сусједним државама „у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом“ (Члан III, став 2.(а)) Тиме је Република Српска претходно Уставом овлашћена да потписује такав уговор’на потпуно суверен начин без обавезе да тражи ауторизацију од институција БиХ. То је учињено до сада три пута: први пут 27. фебруара 1997. године у Београду Слободан Милошевић и Биљана Плавшић потписали су Споразум (ратификован од стране народне скупштине Републике Српске 14. марта 1997. године), али никада није у пуној мјери постао ефективан, јер га је Високи представник за Босну и Херцеговину ставио ван снаге. Други пут такав споразум потписан је 2001.године када је усаглашен с Високим представником за БиХ, а тећи пут потписан је након проглашења независне Црне Горе 2006. Правом на „специјалне паралелне везе“ датим ентитетима дато је *sui generis* ограничење суверенитета БиХ као државе. „Из логичке и граматичке стилизације уставне одребе о

[30]Ibid., стр.72.

успостави посебних[31] односа произлази да је иницијатива за њихову успоставу на ентитетима, а не на сусједним државама, као надопуни за међународне односе. Оно што остане у међудржавним односима нерегулисано, а зашто су надлежни ентитети, ентитети ће успоставом посебних односа употпунити те међудржавне односе.“[32]

Ови ставови могу се разумјети као претпоставка недовољног капацитета Босне и Херцеговине и давање ентитетима државног капацитета и права да шире сваку врсту односа са сусједним државама под условом да не наруше суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. Тиме се шири основа државности ентитета, Републике Српске која однос са Србијом на основу Споразума проширује, али и Федерације БиХ чији Устав „описује Предсједника Федерације као ’поглавара државе’, а још је предвиђао да Влада Федерације БиХ управља спољним пословима, да прима и шаље дипломатске представнике, да има министра спољних послова, и друго што је у надлежности суверених држава“[33] .

Друга могућност остваривања међународноправног субјективитета ентитета што се односи и на Републику Српску, према члану III, став 2. (d) Устава БиХ јесте та по којој ентитети могу да склапају споразуме са другим државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, као и да се законом који доноси исти Парламент може унапријед прецизирати да за одређену врсту споразума није потребан пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Иако није прецизно речено да ли се овлашћење Парламента БиХ даје унапријед, или се потврђује потписан уговор, ентитети могу да проширују уговорне односе не само са сусједним државама већ и свим субјектима међународних односа што проширује и њихов међународноправни субјективитет. Право и могућност самосталног међународног уговарања крактеристика су међународноправне особе без обзира што је оно релативизовано и зависно од одлука Парламентарне скупштине БиХ. Већ само тако дефинисано право умањује ограничења суверенитета и међународноправног субјективитета Републике Српске, будући да остаје могућност да у датом оквиру међународних околности није

[31] Овдје се мисли на „специјалне паралелне односе“ – питање језика и разлика које уводи босански (бошњачки) у односу на српски!

[32] О. Ибрахимагић, *Супремација Босне и Херцеговине над ентитетима,* ВКБИ и Култ Б, Сарајево, 1999, стр. 55-56.

[33] Ibid., стр.55.

могуће блокирати такве споразуме[34]. Иако досадашња пракса није донијела примјере значајнијег коришћења овог права од стране Републике Српске, промијењене унутрашње и међународне околности могу да доведу до ситуације када би се то могло десити.

Трећа могућност, дефинисана чланом III става 2. (c) јесте да ентитети обезбјеђују „услове у оквирима своје надлежности“ за спровођење грађанских закона који ће дјеловати у складу са међународно признатим стандардима и уз поштовање међународно признатих људских права и основних слобода“. Ова уставна могућност у великој мјери остваривана је кроз односе са Међународним трибуналом за ратне злочине на простору бивше Југославије (ICTY) који је односе везане за хапшење и процесуирање ратних злочина обављао са органима оба ентитета понаособ, легитимизујући тиме партикуларну спољнополитичку позицију оба ентитеа у БиХ. Тиме је ентитетима дата нова димензија међуанродноправног субјективитета, не само као активном иницијатору односа, већ и у обрнутом смислу – активном извршиоцу међународно преузетих обавеза чије неизвршење претпоставља и међународнопрвану санкцију.

Уколико се у смислу међународних политичких односа говори о способности изворног и ефективног дјеловања у међународним размјерама, међународноправни субјективитет односи се на то ко може да буде носилац тог дјеловања. Посматрано из угла међународног права, Република Српска је субјекат међународног права који може у одређеним околностима и у одређеној мјери да ступа у међународно-правне односе. На основу Анекса IV Дејтонског споразума, односно Устава БиХ, међународноправни субјективитет остварује се на два нивоа – један је ниво Републике Српске као ентитета, а други заједнички ниво Босне и Херцеговине у којем Република Српска и Срби као нација, према уставним принципима БиХ о националном паритету, партиципирају по дефиницији једном трећином у расподјели функционерских и мјеста извршилаца. У активностима спољне

[34] Таква ситуација се појавила 2005. године када је Влада Републике Српске тражила од Савјета министара Босне и Херцеговине да донесе одлуку о промету горива нижег квалитета из Рафинерије Брод, приватизоване уговором Владе Републике Српске и руске компаније „Заружбењефт“. Иако су бошњачки министри у Савјету блокорали ту одлуку под притиском Валде Републике Српске и српких министра у Савјету министара, под притиском објективних економских околности и под међународним притиском, прије свега Руске Федерације, морали су да попусте и одлука је донешена.

политике БиХ и као творац и као носилац Република Српска активно учествује у циљу реализације својих интереса и политичких опредјељења. Колико РС утиче на дефинисање и спровођење спољне политике БиХ зависи од тренутних унутрашњих односа у БиХ као и од међународних околности. У процесу дефинисања концепата и стратегија спољне политике као и реализације циљева БиХ, ентитети имају посредна овлашћења која се остварују уз коришћење института консензуса[35]. Још прецизнији утицај остварује се у ситуацијама кад ентитетски члан Предсједништва БиХ користи право да покрене питање заштите виталног националног интереса у случајеваима када процијени да је нека одлука „деструктивна по витални интерес ентитета на чијој је територији изабран“. Те ситуације рјешавају се на такав начин да од парламента ентитета у којем је биран тражи потврду свог става у року од три дана. Ако парламент у року од десет дана потврди одлуку члана Предсједништва и прогласи је „деструктивном по витални национални интерс“, одлука неће ступити на снагу. Истина, уставна могућност 'националног вета' ријетко се користи, јер су спољнополитички ставови чланова Предсједништва, у чијој је уставној надлежности вођење спољне политике БиХ углавном унапријед познати, па се те теме и не постављају на дневни ред. Примјер такве ситуације је однос Босне и Херецеговине према признању самопроглашене независности Косова. Националне политике показују да би бошњачки и хрватски чланови Предсједништва признали независно Кососво, али би 'национални вето' (односно покретање заштите виталног националног интереса) уложио српски члан и одлука не би била усвојена. Став Републике Српске као субјекта међународних односа са ограниченим субјективитетом о непризнавању независности Косова постаје тиме и став БиХ као носиоца међународноправног субјективитета. Овако постављеним одредбама ентитети који посредно учествују у спољној политици и сами постају субјекти креирања и вођења спољне политике.

[35] Члан V. Став 2. (c) Устава БиХ поставља начелан став да ће се Предсједништво БиХ као колективни орган „трудити да усвоји све одлуке Предсједништва (тј. Одлуке које произлазе из члана III (1) (a) – (e) консезусом. (Поповић, Лукић, 82.)

3. Уставна основа међународног субјективитета Републике Српске

Да ли се у случају Републике Српске може говорити као о државно-правној творевини са "ограниченом државношћу"? Глобализација и измијењена безбједносна архитектура у којој суверена држава више није носилац одбране и безбједности створили су услове за настанак не-државних субјеката који на располагању имају политичку моћ и утицај. Зато се у модерној политикологији и поставља питање "да ли је модерна, развијена, суверена држава постала историјски изузетак"[36] Модерна држава није успјела да успостави монопол на употребу силе до 19. вијека. "Глобализација суверене државности као доминантне особине савременог међународног поретка није се појавила до 60-тих година као резултат деколонизације. Да ли смо данас, готово 50 година касније, свједоци почетка краја модерне државности?"[37]

Свијет је послије хладног рата ушао у потпуно другачији међународни поредак, много компликованији од једноставног биполарног модела односа заснованог на геополитичким интересима, али стратешки пренесен на сукоб идеологија и кроз тај сукоб изражаван. Нови модел односа заснован је на "надмоћној војној, економској, технолошкој и културној премоћи САД"[38] као глобалној сили, затим на старим или новим силама у настајању или обнављању њихове моћи, али и мултилатералним интеграцијама и регионалним асоцијацијама окренутих либерализацији глобалне трговине. Умањене опасности од ратова и нових изазова безбједности донијели су промјену схватања државног суверенитата, дијелом кроз његов пренос на над-државне, супранационалне творевине и изградњу колективних система безбједности и економско-политичког функционисања, а дијелом се преноси и на суб-државне творевине настале на подручјима наглашених етничких, националних, религијских и других сепаратистичких идентитета, дуго скриваних у оквирима страха од заједничке опасности у вријеме оружаних агресија и окупација. Многе од тих суб-државних творевина карактеришу се као *'de facto* државе, 'државе у држави', 'државе у сијенци', 'непризнате државе',

[36] T. Risse, "Two Thirds of the World", *Internationale Politik*, 4/2005. Vol 6, p.65.

[37] Ibid., p.65.

[38] З. Бжежински, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица 1999, стр.31.

'нешто као државе' и сличне. То је унијело промјене у приступу међународном политичком и правном субјективитету.

Упркос ставу који се појављује данас, да суверена држава по 'вестфалском моделу' остаје основни субјект међународних политичких односа, неки аутори тврде да је дошло до знатних промјена, јер су "субјекти међународних односа носиоци одређених активности и збивања карактеристичних за садржај међународних односа и који утичу на њих у позитивном или негативном смислу"[39]. Анексом IV Дејтонског споразума односно Уставом БиХ Устав Републике Српске усвојен 9. јануара 1992. године постао је саставни дио уставно-правног система Босне и Херцеговине. У тренутку стицања међународног признања признања као уставно-правно обликованог ентитета по 'веберијанском моделу' територијализовано и институционализовано легитимизованог монопола физичке силе, Република Српска је самосталан, суверен и одговоран субјект међународних односа иако нема потпуни међународни субјективитет, јер претходно начин до потписивања Дејтонског мировног споразума није била међународно ни препозната ни прихваћена.

Процес успостављања РС и потоња пракса показаће да она има право и интересе да дефинише сопствену самосталну улогу у међународним односима, да се политички и правно дефинише као субјект међународне политике у оквирима Устава БиХ из којег црпи права и обавезе у међународним односима. Успостављања специјалних паралелних веза са сусједним земљама у складу са 'суверенитетом и територијалним интегритетом БиХ', способност да као ентитет може 'склапати споразуме са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламента БиХ' и да се законом може прецизирати да одређена врста тих споразума не тражи пристанак Парламента, Републици Српској даје лимитиран међународноправни субјективитет уважавајући принцип да је „субјект међународних односа свако ко је по одредбама међународног права носилац права и дужности и дјелује непосредно по прописима тог права и непосредно је подвргнут међународном поретку"[40]. Република Српска, поред наведене три могућности, као цјеловито заокружен ентитет кроз свој политички систем, у оквиру својих правних овлашћења и на дефинисаној територији, са

[39] Р. Вукадиновић, *Међународни политички односи*, Политичка култура Загреб, 2004, стр. 105.

[40] J. Andrassy, *op. cit.,* стр.49.

дефинисаним држављанством становника, одговара за спровођење међународног мировног споразума као међународног правног акта и према томе, дефинитивно је јасно да је субјект међународног права. Њен међународноправни субјективитет јесте лимитиран уставним одредбама о пуном међународноправном субјективитету БиХ, као и односима других субјеката у међународним односима. "Велики број малих држава и других творевина (попут суб-државних облика или ентитета, *on.aym*) поставља питање равноправног учешћа у правима и дужностима из области чланства у међународним организацијама[41]". У свијету постоје државно-правне творевине које посједују индивидуалитет у међународним односима иако нису државе. Фарска Острва имају унутрашњу аутономију у оквиру Данске, али и посебне интерсе које остварују мимо спољне политике Данске. Она су једнакоправно заступљена у Нордијском Савјету и по том основу стекла су одређени међународноправни субјективитет. Многе покрајине у свијету настоје да истакну и прошире свој међународноправни субјективитет, па се на том плану чак и уједињују. Промјене у међународним односима које су убрзале процесе интеграција и створиле амбијент колективне безбједности у којем нема спољне опасности утицали су и на појаву нових идеја у погледу суштине појмова суверенитета и међународноправног субјективитета. Предсједник Баскије од 1999.до 2009. године Хуан Хосе Ибаретче (*Juan Jose Ibarretxe*) у припреми за изборе 2005.године дефинисао је план о „виртуелној независности од Шпаније који би већ тада аутономној регији омогућио министарство спољних послова, судски систем и националне спортске репрезентације које би се такмичиле у међународним такмичењима... Ибаретчеов приједлог да унилатерално прогласи 'ко-сувереност' изазавао је политичку олују"[42]. Као савјетодвни орган Европске уније постоји Комитет регија (*Committee of Regions*) који окупља 224 унутар државне регије од којих неке имају наглашене тежње за што већим степеном аутономије све до независнсоти (Фламанија и Валонија у Белгији, Баскија, Каталонија и Андалузија у Шпанији, Шкотска, Велс и Сјеверна Ирска у Великој Британији, Јужни Тирол у Италији, Баварска и Баден-Виртемберг у Њемачкој, Корзика у Француској, Гибралтар као колонијални посјед, Фарска Острва и Гренланд у

[41] Ibid., стр.52.

[42] A. Cala, K. Johnsion, „Basque Vote Draws Interest", *The Wall Street Journal*, 15. мај 2005.године, стр.9.

Данској и бројни други). Субјекти међународних односа нису једнаки, јер их има "с пуном правном способношћу као и таквих који имају само ограничену правну способност, а то значи да неки субјект не може бити носилац свих права и дужности" [43].

Дјеловање институција Републике Српске прозиводи међународноправне посљедице чиме показује да има пуну активну међународну способност као међународно правно лице. Ограничења субјективитета односе се на Уставом Босне и Херцеговине дозвољени обим права и ниво репрезентације у билатералним и мултилатералним односима, право склапања уговора и обавезу поштовања међународних уговора и других аката. "Има примјера гдје нека заједница, иако није држава, постоји у међународним односима који се равнају према принципима међународног права"[44]

Настанак Републике Српске везује се за постхладноратовски период и глобалне промјене у међународним односима које ће обиљежити нестанак биполарне конфронтације, пораз социјализма као друштвеног уређења и комунистичке идеје као идеолошко-политичког система вриједности и организације, успостављање Сједињених Америчких Држава као униполарне свјетске силе и процес постхладноратовске и постсоцијалистичке транзиције у земљама социјализма. Међународни односи означени су процесима глобализације које прати пораст свјетске трговине, комуникације и размјене информација, процеси регионалних интеграција и преношење суверености на супрадржавне и субдржавне актере међународних односа. То вријеме обиљежавају и нове тенденције у развијеном свијету попут снажнијег испољавања националних, религијских и етничких идентитета чија су посљедица процес настанак низа државно-правних творевина које нису државе у основном виду, али остварују међународни политички и правни утицај и тиме су субјекти и политике и права на међународној сцени. Република Српска, користећи критериуме из Монтевидеа, има сва обиљежја државе - територију, становништво, институције и ефективну власт и способност ступања у међународне односе, али су њена државност и међународни политички и правни субјективитет ограничени позицијом БиХ како према спољнополитичком окружењу тако и према ентитетима. С друге стране, као творевина с огранченом државношћу Република Српска има ограничен међународни политички и правни субјективитет што

[43] J. Andrassy, *op. cit.,* стр 52.
[44] Ibideem.

је немогућност да га реализује у међународним односима на основу политичке моћи којом располаже, како као самосталан субјект у систему међународног права, али и кроз модалитете представљања и уговарачке капацитете дате Уставом БиХ. Нормативно и стварно Република Српска је субјект међународних односа у којима учествује у мјери сопствене политичке способности да успоставља спољнополитичке концепције, концпеције економских односа с другим државама и међународним организацијама и на тој основи релаизује интересе својих становника који свој пуни индивидуални суверенитет остварују у уставано-правном систему Републике Српске као међународно признате државе. „Да су на простору БиХ настале три државе говори члан 1. тачка 7. Дејтонског Устава БиХ, где се изричито каже да ће постојати држављанство БиХ које ће бити регулисано од стране Парламентарне скупштине и држављанство сваког ентитета“[45].

Уколико се признавање *de facto* државе не оствари и *de jure* то се може тумачити као мјера политичког притиска. „Република Српска и Федерација БиХ имају сопствену територију на којој врше своју суверену власт док БиХ нема властите територије, јер њу чини прости збир територија Републике Српске и Федерације БиХ што значи да су на територији БиХ настале три државе. Такође је важно истаћи да БиХ није настала добровољниим уједињењем Републике Српске и Федерације БиХ у нову заједницу већ је то решење наметнуто од стране међународне заједнице“[46].

„Република Српска и Федерација БиХ су међународно признате државе, само што су Република Српска и Федерација БиХ признате прво фактички а затим и правно (Дејтонским споразумом и Конференцијом у Паризу) док је БиХ призната од почетка правно (чланство у Уједињеним нацијама)“[47].

Тенденције негирања надлежности Републике Српске веома су јаке у Федерацији БиХ посебно код Бошњака који унутрашње уређење Босне и Херцеговине виде искључиво као унитарну централизовану државу, а Дејтонски мировни споразум као начин да се заустави рат у Босни и Херцеговини и дату могућност да се касније иде ка што већој централизацији функција и унитаризацији државе. Федерација БиХ има апсолутно једнака међународна права

[45] М. Живановић, *Република Српска у светлу међународног права*, Бања Лука, Народна странка, 1996, стр.22.

[46] Ibid., стр. 22.

[47] Ibidem.

и обавезе, њена унутрашња сложена структура, чија су основа национлани односи Бошњака и Хрвата и баланс међу њима успостављен формирањем десет (10) региона - кантона као федералних јединица. Она не успијева да оствари такав степен идентитета и унутрашњег суверенитета који би истако и потребу снажнијег истицања међународноправног субјективитета, без обзира колико је лимитиран. Систематичније и концептуалније испољавање међународног субјективитета РС је снажна препрека унитаристичким тежњама у БиХ. На руку РС у испољавању тог субјективитета до сада нису ишли политички процеси који су говорили да из "дејтонске" треба прећи у "бриселску" фазу у оквиру чега је кроз низ реформи порески систем дефинисан на нивоу БиХ, систем одбране потпуно пренесен на ниво БиХ и формирана јединствена војска, систем унутрашњих послова у великој мјери такође пренешен на ниво БиХ. То се дешава и у низу других области у оквиру којих су централизоване функције мимо уставних одредби. С обазиром на различитости у погледима на спољну политику, спољнополитички систем се одржава закржљалим и задржаним на анархичним рудиментарним облицима у којима је видљива доминација бошњачких полтичких интереса. Анализирајући функционисање Босне и Херцеговине бивши савјетник предсједника САД и бивши амбсадор САД у Хрватској и Србији Виљем Монтгоимери (*William Montogoemry*) изјавио је да је „Босна и Херцеговина пропала држава у којој ништа не функционише и да једно од рјешења може бити мирни рапад земље"[48]. Бивши амерички дипломата је један у низу међународних представника који су били на дужности у региону и који су након истека политичких обавеза и обавезе ћутања говорили веома негативно о будућности Босне и Херцеговине. Тиме су посредно нагласили и потребу самодефинисања ентитета као државноправних облика који су своју државност и суверенитет унијели у Босну и Херцеговину као државу дефинисану Дејтонским мировним споразумом. Предсједник Републике Српске Милорад Додик у свом инаугуралном говору 2010. године наглашава да је Република Српска "стекла статус стране по међународном праву, са надлежностима које су јој верификоване у Дејтону и Паризу, и суверенитетом који је унијела у државну заједницу Босну и Херцеговину.... Нашим активностима у протеклом мандату

[48] Политика, 1. новембар 2010. године, стр.4.

остварили смо највећи капитал за Републику Српску, а то је право на став.“[49]

4. Закључак

Основно питање које се поставља јесте шта је сврха признавања, односно, шта су циљеви истицања међународноправног поред међународног политичког субјективитета Републике Српске? Субјект међународних односа по међународном праву је Босна и Херцеговина која као призната држава има спољну сувереност. За комплетан одговор на то питање потребно је уважити историјске, политичке, правне и економске узроке настанка Републике Српске као *corpus separatum*. Она се карактерише као државно-правна творевина која с другом таквом државно-правном творевином Федерацијом Босне и Херцеговине твори-чини заједничку Босну и Херцеговину, државу састављену од једне унитарне републике и једне федерације од десет регија, обе с ограниченим суверенитетом и међународно-правним субјетивитетом. У међународном праву оба ентитета су једнакоправна лица. У Републици Српској, са готово 90 одсто становника припадника српске нације, то се наглашава, јер она има наглашен интерес за израженом субјективноишћу. У сложеној унутрашњој структури Федерације Босне и Херцеговине, претежно настањене Бошњацима и Хрватима не истиче се питање међународних односа и међународног субјективитета као актуелна политичка агенда. Анализирајући сличности и разлике, узимајући у обзир историјску, међународнополитичку и еконономску условљеност успостављања мира у Босни и Херцеговини може се донијети неколико закључака:

1. Република Српска унијела је у Босну и Херцеговину територију коју су контролисале њене институције до 1995.године с одређеним међународним везама које су имале правни, политички и економски карактер. У одређеној мјери успостављено је и њено међународно представљање;
2. конституисање Републике Српске доношењем Устава 1992.године и политички систем који ће касније бити реципиран у уставни и политички систем БиХ дефинисао ју је као ’страну у

[49] М. Додик, Предсједник Републике Српске, „Инаугурациони говор“,http://www.predsjednikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=143&lang=rs 28. 11.2010. посљедњи улазак 11:14.

сукобу', а тиме и признат субјект међународних односа. То поставља захтјев за очувањем таквог статуса у случају покушаја било каквих насилних промјена у Босни и Херцеговини чиме би се поставио и захтјев за повратак на преговарчку позицију из 1995.године;

3. по Уставу БиХ, дио њених функција одвија се у оквиру надлежности заједничких органа, а већи дио државних функција припада ентитетима (економија, финансије, привреда, судство, образовање, наука, здравство, спорт итд). По Дејтонском споразуму и Уставу БиХ одбрана и оружане снаге изворно су ентитетска функција која је споразумно пренешена на заједничке органе. Исто је и с организацијом индиректних пореза и царина;

4. компликован механизам успостављања политичке равнотеже, посебно извршних одлука власти отвара се простор за манипулације и опструкције на штету Републике Српске када су у питању и економска и политичка питања, умањује се, чак и онемогућава Уставом БиХ дозвољени ниво и облици међународноправног субјективитета РС;

5. посебни економски интереси Републике Српске који се у оквирима економске политике Босне и Херцеговине реализују самостално захтијевају и такве самосталне међународне односе ентитета дозвољене Дејтонским споразумом и међународним правом;

6. искуство Републике Српске показало је да је снажан притисак на централизацију свих функција у БиХ што се на основу „Бонских овлашћења" у недавној прошлости догађало под великим притиском и кроз ауторитарне одлуке Високог представника што је изазвало незадовољство у Српској и постављање захтјева за враћање пренешених надлежности;

7. јасна је потреба за успостављањем и одржавањем јединствених политика у области образовања, културе и науке, заједничких економских политика и усклађених правних и међународних односа са Србијом, правно дозвољених у оквирима Споразума о специјалним и паралелним везама, а дозвољених по Дејтонском споразуму;

8. остваривање самосталних интереса у образовној, научној и другој комуникацији у међународним односима, посебно с дијаспором коју Република Срспка дијели заједнички са Србијом;

9. међународноправни субјективитет БиХ је врло специфичан, *sui generis*, и остварује се на два нивоа: кроз

институције Босне и Херцеговине у чијим институцијама Република Српска партиципира трећином права и други на нивоу ентитета који предвиђа двије могућности: специјалне паралене везе са сусједним државама што даје потпуни међународноправни субјективитет или на основу сагласности или законским овлашћењем ограниченог међународног субјективитата од стране Парламента Босне и Херцеговине у односима РС према другим државама и међународним организацијама. Развијање и институционализација међународноправног субјективитета у Републици Српској и у Босни и Херцеговини зависиће, зависно од праксе, првенствено од кретања политичких прилика у БиХ укључујући оба ентитета.

5. Литература:

1. A. Juraj (1976), *Међународно право*, Загреб, Школска књига.
2. S. L. Burg, P. S. Shoup (2000), *The War in Bosnia and Herzegovina: Ethnic conflict and International Intervention*, London – New York, M. E. Sharpe.
3. Б., Збигњев (1999), *Велика шаховска табла*, Подгорица, ЦИД.
4. C. Andres; J. Keith (2005) „Basque Vote Draws Interest“, *The Wall Street Journal*, 15. мај 2005.
5. C., Richard (2006), *Europe and Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press.
6. Д. Милорад (2010), Предсједник Републике Српске, „*Инаугурациони говор“,* http://www.predsjednikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=143&lang=rs 28. 11.2010.
7. И. Омер (1999), *Супремација Босне и Херцеговине над ентитетима*, Сарајево, ВКБИ и Култ Б.
8. К. Мирјана (2005), *Босна и Херцеговина, подијељено друштво и непризната држава*, Загреб Политичка култура, Загреб.
9. П. Александар, Р. Петар (2008), *Стварање нових држава: теорија и пракса отцјепљења*, Београд Службени гласник.
10. Политика, 1. новембар 2010.
11. П. Витомир; Л. Владимир (1997), *Документи Дејтон – Париз (Documents Dayton – Paris)*, Бања Лука, Институт за међународно право и пословну сарадњу.
12. R. Thomas (2005) “Two Thirds of the World”, *Internationale Politik*, 4/2005. Vol 6.
13. С. Радослав; Д. Војин (1996), *Међународни политички односи*, Београд, Службени лист СРЈ.

14. Ш. Милош, Република Српска у међународним односима, *Политика*, Београд, 22. Јануар 2018.
15. В. Сузан (1997), *Балканска трагедија*, Београд, Филип Вишњић.
16. В. Радован (2004), *Међународни политички о[50]дноси*, Загреб, Политичка култура.
17. С. Радослав; Д. Војин (1996), *Међународни политички односи*, Београд, Службени лист СРЈ.
18. Ж. Милорад (1996), *Република Српска у светлу међународног права*, Бања Лука, Народна странка.

REPUBLIC OF SRPSKA - SUBJECT OF INTERNATIONAL RELATIONS

Miloš Šolaja, PhD[1]

Abstract: The Republic of Srpska is founded on the originary way as a newly designed state shaped as the specific product on the soil of former Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina in the post-Yugoslav processes in the Balkans caused by an unresolved national question which sparkled the armed conflict 1992 – 1995. From a very beginning the Republic of Srpska had been appreciated as the "party in conflict" having an international political subjectivity as the consequence of such a status. Being the party' in four attempts of finding out a peaceful solution as well as in a final settle down the Republic of Srpska is recognized as the 'state-shaped' form with a certain level of international subjectivity. Although a higher priority in accountabilities on behalf of the Republic of Srpska had been transferred to FR Yugoslavia delegation, The Republic of Srpska was the active participant in a process of negotiating and the peace settlement. It brought into newly defined Bosnia and Herzegovina territory controlled by RS army and institutions legally marked inside Interentity Boundary Line (IEBL) as well as a completed political system. Although Republic of BiH continued existing without attributes simply as the 'Bosnia and Herzegovina' contended of two entities – the Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina – both took over their limited sovereignty and international subjectivity realized on two levels: a level of BiH participating in its institutions and politics; second a level of entities on two ways – on its own with full sovereignty having special parallel relations agreements and by BiH Parliament authorized agreements with other states and international organizations.

Keywords: The Republic of Srpska, Dayton Peace Accord, international subjectivity, sovereignty, constitution.

[1] Full professor at the Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka.

НЕОПХОДНОСТ ДЕКОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ ВИЈЕЋА НАРОДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Проф. др Милан Благојевић[1]

Оно што није могла учинити армија војника,
одрадила је неколицина правника.

Апстракт: У земљама које имају устав у формалном смислу може се до одређене границе разумјети и толерисати потреба политичких актера да у свакодневној међусобној политичкој борби слово важећег устава тумаче онако како то одговара њиховим тренутним политичким интересима, макар за то тумачење и не било уставног упоришта. Такво разумијевање и толерисање је прихватљиво, јер у крајњем мишљење ма ког од тих актера правно не обавезује. Међутим, када то учини суд који у судској хијерархији заузима највише мјесто, таква појава представља истинску опасност за друштво и државу. Управо то питање представља предмет овог рада, с обзиром на то да је начин одлучивања Уставног суда БиХ у једном предмету из 2000. године (о тзв. конститутивности народа у БиХ) разоткрио спремност неколицине судија тог суда да своју функцију ставе у службу остварења одређених политичких интереса. На тај начин је, супротно Уставу БиХ, створена институција Вијећа народа Републике Српске. С обзиром на ове чињенице, постоји неопходност деконституционализације такве институције, због чега је у раду дат и приједлог како да се то учини.

Кључне ријечи: конституционализам, деконституционализација, конститутивност народа, тумачење устава, примјена устава, промјена устава.

1. Уводна објашњења

Од њеног стварања па све до данас Република Српска је (пре)трпила и трпи бројне ударе. Да апсурд буде већи, један од најтежих удара је (не)уставна институција настала на противправан начин, која се зове Вијеће народа Републике Српске. О томе сам

[1] Редовни професор уставног права, Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент Бања Лука.

писао у више наврата до сада, али то није нити смије бити разлог да о овом проблему не пишем поново. Напротив, увијек се и изнова треба(мо) подсјећати и указивати на противправност која лежи у темељима ове институције, због чега постоји неопходност њене деконституционализације.

Прије него што изложим начин на који је дошло до њеног наметања, потребно је да у уводном дијелу рада објасним у ком смислу користим појам деконституционализација Вијећа народа Републике Српске. Тај појам је у непосредној вези са појмом конституционализације, при чему се овај потоњи појам у науци уставног права објашњава двојако.

Наиме, он је најприје у вези са нормативним функцијама сваког устава. Најважније нормативне функције устава су да *конституише (установи)* државну власт, да је *организује и уреди* (што подразумијева и уређивање међусобних односа институција и органа јавне власти) те да *конституционализује (ограничи)* државну власт.

Како видимо, *конституисање* државне власти треба разликовати од њене *конституционализације*, јер конституисање означава сам чин установљавања, док конституционализација представља дјелотворно ограничавање државне власти.

Међутим, осим што се појам конституционализације употребљава у овом смислу, он се такође користи и да би означио уставно уређивање одређених питања, то јест, уношење тих питања у устав у виду одговарајућих уставних норми. Заиста, када се нешто унесе у устав, а шта ће у њега бити унесено зависи од воље уставотворца, онда је оно конституционализовано или, казано српским језиком, поустављено. У том смислу се појам конституционализације и његов антипод деконституционализација употребљавају и у овом раду.

Наставак рада подијељен је у двије цјелине. У првој описујем и истовремено објашњавам противправни пут којим се кретало у (квази)поустављењу Вијећа народа Републике Српске, у чему су кључне улоге имали неколицина правника у Уставном суду Босне и Херцеговине и Канцеларија високог представника у БиХ. С тим у вези и овај пут морам истаћи како ми је средином октобра 2017. године једно лице, чије име из разумљивих разлога не желим навести, а које је неколико година радило као службеник Канцеларије Високог представника у БиХ, рекло у једном од наших

разговора да је одлука Уставног суда БиХ о којој је овдје ријеч написана у Канцеларији високог представника.

Друга цјелина је завршни дио рада, у ком су изложени разлози због којих се предметна институција треба деконституционализовати, као и приједлог начина на који би се то у уставноправном погледу могло учинити.

2. Трећа дјелимична одлука Уставног суда Босне и Херцеговине број У-5/98 од 1. јула 2000. године

Убрзо по завршетку рата и потписивања Дејтонског мировног споразума, један од његових потписника (Алија Изетбеговић) ће 1998. године (као члан Предсједништва БиХ), иако су ентитетски устави прије тога били усаглашени са Уставом Босне и Херцеговине (сагласно члану 12. став 2. тог устава), поднијети захтјев Уставном суду БиХ за оцјену уставности неколико одредаба ентитетских устава. За предмет овог рада од посебне важности је онај дио Изетбеговићевог захтјева којим је тражио да се прогласи неуставном одредба члана 1. Устава Републике Српске, којом је Република Српска била одређена као држава српског народа и свих њених грађана. Вријеме и догађаји који су услиједили након тога показаће да је Изетбеговић овај захтјев поднио знајући да неколицина правника у Уставном суду БиХ може одрадити оно што ни сва његова армија прије тога није могла да учини у рату.

Вјероватно најбоље свједочанство о свему томе оставио је тадашњи судија Уставног суда БиХ Мирко Зовко, у свом издвојеном неслажућем мишљењу написаном уз Трећу дјелимичну одлуку Уставног суда БиХ, број У-5/98 од 1. јула 2000. године. У наставку слиједе подужи изводи из тог издвојеног мишљења, који говоре више него довољно о неправу које је у позадини ове одлуке. Дакле, судија Зовко каже (*курзив у цитату је мој*):

"Али, и у оквиру самоконтроле *нећу моћи избјећи да не говорим о разноразним притисцима, најтежим вријеђањима која су прерастала у најтеже пријетње, не само мени већ и неким колегама, али прије свега које су очигледно задирале и задиру, јер се настављају, у неовисност Уставног суда БиХ*. У тој кампањи, прије свега, се истичу организације на челу са СГВ-ом (*Српско грађанско вијеће - моја опаска*). Те организације лобирају на све стране, почев

од амбасадора најзначајнијих држава па до ранијег и садашњег Високог представника. ... Томе се прикључује и низ новинара из различитих средстава информирања. Пред сваку сједницу и јавну расправу ова кампања се интензивира. ... *Таква кампања је била апсолутно једнострана и стварала је код обичног грађанина на територији овог поднебља предоџбу о овом предмету на један политичко-програмирани начин*. ... Десетак дана пред доношење одлуке невладине организације су организирале скуп којем су присуствовали и представници и експерти у овом предмету, у новинама, на ТВ и радију овом скупу је дат велики значај. На том скупу један предсједник невладине организације, из времена рата кооптирани члан Предсједништва БиХ из реда хрватског народа, *јавно изриче да ће се судити судијама Уставног суда који не донесу позитвну одлуку* (*да се усвоји захтјев Алије Изетбеговића - моја опаска*). ... Ова офанзивна кампања је горе наведеним достизала кулминацију прије одлуке. Но, 1. јула 2000. године дошло је до одлуке за, ... Дошло је до одлуке коју је крајем 1998. године 'крајње неопрезно', али тачно, прогнозирао подносилац захтјева (*Алија Изетбеговић - моја опаска*) када је рекао у једном интервјуу дневном листу 'Аваз': '*За одлуку нам је потребно пет гласова, три странца ће највјероватније гласати за нас, што значи да ћемо имати у најгорем случају пет гласова*'.

Двије чињенице поуздано произлазе из претходног цитата. Једна је да је судија Зовко прије доношења ове одлуке био подвргнут притисцима и пријетњама. Убрзо је услиједила и осуда (не само њега него и судија Звонка Миљка, Снежане Савић и Витомира Поповића), о чему свједочи сљедећи дио издвојеног мишљења судије Зовка (*курзив у цитату је мој*):

Седмичне новине 'БХ дани' од 7. јула 2000. године на читавој уводној страни наводе уредников коментар под насловом 'Седми дан' па, глорифицирајући друге учеснике у овом поступку, *безобзирно посебно вријеђа мене и госп. др Звонка Миљка. Судије из Републике Српске 'отписује' па каже да нијe изненађен њиховим гласањем, али каже за нас двојицу 'но из главе ми не излазе имена судија представника хрватског народа (ваљда у БиХ) која вриједи добро запамтити: дакле, Мирко Зовко, Звонко Миљко! Хисторија злочина и безчашћа над овом земљом зна за примјере и већих злочинаца, и већих бесрамника, али имена Зовке и Миљке заслужују*

посебно мјесто'. ... Све ово говори о невјероватном атаку на неовисност Суда."

Да се радило о систематској кампањи притисака свједочи и проф. др Витомир Поповић, који је у то вријеме такође био судија Уставног суда БиХ. Наиме, и судија Поповић у свом издвојеном неслажућем мишљењу указује на "*...велики притисак средстава информисања Федерације БиХ пред и у вријеме сваког одржавања сједница Суда посвећених овој одлуци"*, истичући да "*то више него сасвим јасно говори о искључиво политичком, а не правном карактеру ове одлуке*".

Ова кампања притисака и пријетњи судијама мора се имати у виду и зато што је она несумњиво била сигнал и тадашњим судијама странцима у Уставном суду БиХ (Јозефу Марку, Хансу Данелиусу и Лују Фавореу) шта се очекује од њих уколико желе мирно наставити и довршити свој судијски мандат у Сарајеву и зарадити високе плате. Другим ријечима, они су, хтјели то признати или не, знали веома добро да ће се наведена кампања усмјерити и против њих уколико своја мишљења и гласове у овом предмету не прилагоде одлуци какву је очекивао Алија Изетбеговић. Он им је поруку у том смислу послао својим интервјуом дневном листу „Аваз“ с краја 1998. године, рекавши између осталог како ће „*...три странца (ће) највјероватније гласати за нас...*“. Када се ово има у виду онда не чуди што је судија Јозеф Марко са сигурне удаљености, док је био члан радне групе тзв. “Венецијанске комисије”, у Стразбуру 1996. године имао став како је сасвим регуларно да се Република Српска уставом одреди као национална држава српског народа. Но, након тога исти судија, дошавши у Сарајево, радикално мијења своје мишљење када се одлучује о приједлогу Алије Изетбеговића и приклања се ономе што је Алија Изетбеговић желио да одраде иностране судије, заједно са бошњачким судијама на које је Изетбеговић са сигурношћу рачунао.

Но, поред чињенице притисака, пријетњи и осуда које поуздано произлазе из својеврсног свједочења судије Мирка Зовка (и судије Витомира Поповића), казивање судије Зовка је од и те какве важности и због још једне чињенице. Наиме, он, како смо видјели, указује на нешто што је неспорно, у интервјуу крајем 1998. године, рекао Алија Изетбеговић, а то је да је већ тада знао да ће за одлуку којом ће бити усвојен његов захтјев гласати тројица тадашњих судија странаца (Јозеф Марко, Ханс Данелиус и Луј

Фаворе) те двоје судија Бошњака (Азра Омерагић и др Касим Бегић).

Међутим, у вези са судијама др Касимом Бегићем и Јозефом Марком постојала је непремостива правна препрека, преко које ће њих двојица прећи гажењем основних правних и моралних начела, што указује на њихово криминално понашање. О томе ће бити ријечи у наставку, при чему је оно што слиједи опет поткријепљено свједочењима судија из тог предмета.

Прије него што ће се приступити доношењу ове одлуке поставило се питање да ли судије др Касим Бегић и Јозеф Марко могу учествовати у томе. Једноставније речено, постављено је питање њиховог изузећа, а у доношењу одлуке о том претходном питању не могу учествовати судије о чијем изузећу је ријеч. На то је тако јасно указао судија Мирко Зовко у свом издвојеном неслажућем мишљењу, рекавши:

"У нашем позитивном праву учешће у изради уговора не оставља могућност да та особа буде и судија у истом предмету, већ могући свједок."

Изузеће поменутих судија је затражено јер је др Касим Бегић у вријеме када је усвајан Устав Федерације БиХ био предсједник Уставно-правне комисије Парламента Федерације БиХ, у име које је и предложио пред Парламентом Федерације БиХ 5. јуна 1996. године 36 амандмана на Устав Федерације БиХ, међу којима је био и приједлог да су Бошњаци и Хрвати конститутивни народи у том ентитету. Поред тога др Касим Бегић је био и експерт у тиму Алије Изетбеговића на мировним преговорима у Дејтону.

Други судија Уставног суда БиХ, Аустријанац Јозеф Марко, који је, као и судија др Касим Бегић, учествовао у доношењу одлуке којом је захтјев Алије Изетбеговића усвојен и наведене одредбе Устава Републике Српске, односно Федерације БиХ оглашене као неуставне, је прије тога био члан радне групе тзв. “Венецијанске комисије” која је у Стразбуру 27. јула 1996. године, у поступку помагања у окончању амандманског усаглашавања ентитетских устава са Уставом БиХ, између осталог закључила: “Да је сасвим регуларно да се Федерација дефинише као ентитет Бошњака и Хрвата а Република Српска као национална држава српског народа”. Но, након тога овај судија мијења мишљење када се одлучује о приједлогу Алије Изетбеговића и тиме у потпуности одступа од

мишљења које је, о истом проблему, имао само пар година прије тога. Овакво понашање најбоље је описао судија Мирко Зовко у свом издвојеном мишљењу, рекавши:

"Пошто о једној истини не могу да егзистирају двије истине поставља се питање шта је права истина, јер може да буде само једна, да ли она прва, свјежа по времену и сјећању, или она каснија која им је прихваћена одлуком суда… Не бих смио и не желим никог да увриједим, али у интересу истине морам да формулишем понашање поменутих као класичну ревизију личног, политичког и правног става. Ради се о конвертитима. У политици је тај појам веома познат и има дубок садржај. Но, није ми нимало симпатичан код правника експерата. А, ето, мене и колеге који су гласали против одлуке немилице нападају, вријеђају и пријете. Нека им то служи на част. Казаћу и то: конвертити не воле досљедне људе јер их подсјећају на њихову савјест. Казаћу и то, нажалост, а касније ћу и да наведем, да је и у суду било конвертита. Потребно је да неке ствари раскринкам да бих заштитио интегритет суда и свој лични."

Да све буде још горе, чињеница је, коју у свом издвојеном мишљењу износи судија проф. др Витомир Поповић, да су у гласању о захтјеву за изузеће судија др Касима Бегића и Јозефа Марка учествовали и њих двојица, дакле судије чије је изузеће тражено. Због тога судија Поповић у свом издвојеном мишљењу и истиче да имајући у виду велики притисак средстава информисања пред и у вријеме одржавања сједница суда посвећених овој одлуци, то више него сасвим јасно говори о искључиво политичком, а не правном карактеру ове одлуке.

Дакле, то је начин на који је гажењем права омогућено да у одлучивању у овом предмету учествују као судије др Касим Бегић и Јозеф Марко. Суштина ове противправности, која је тешко кривично дјело учињено од поменуте двојице судија (злоупотреба службеног положаја) своди се на то да су и њих двојица учествовала у одлучивању о захтјеву за њихово изузеће и, наравно, гласала да се тај захтјев одбије. Када су то постигли, више није било препрека да одраде преостали дио посла на начин који ће бити објашњен у наставку.

Наиме, у супстанцијалном погледу овом трећом дјелимичном одлуком је одлучено да је неуставна одредба Устава Републике Српске (из члана 1.), којом је Република Српска одређена као

држава српског народа. Основ за такву одлуку покушао се пронаћи у преамбули Устава БиХ, при чему је то учињено од стране мањине судија у Уставном суду БиХ, што такође представља кривично дјело злоупотребе службеног положаја. На ово указујем због чињеница да је Уставни суд БиХ у то вријеме, као и данас, имао девет судија (двоје из Републике Српске – двоје Срба, четворо из Федерације БиХ – двоје Хрвата и двоје Бошњака, те троје иностраних судија). Како ће убрзо бити показано, само четворо судија овог суда је у предметној одлуци заузело став да преамбула Устава БиХ има нормативне исказе, то јест да садржи правно обавезујућа правила понашања, док је петоро судија (двоје Срба, два Хрвата и један инострани судија) заузело потпуно супротан став о овом питању. Упркос томе, у коначној одлуци је приказано као да је већина судија одлучила да преамбула Устава БиХ има нормативне исказе.

Четворо судија који су остали у мањини (др Касим Бегић, Азра Омерагић те Јозеф Марко и Луј Фаворе) позивали су се на посљедњу реченицу преамбуле Устава у којој је наведено да су Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталима) и грађани БиХ одлучили како ће гласити Устав БиХ. Из овог дијела преамбуле хтјело се, пошто о томе нема ни ријечи у нормативном дијелу Устава БиХ, извести закључак да тај устав прописује конститутивност Срба, Бошњака и Хрвата на цијелој територији БиХ, а не само на нивоу институција БиХ како, иначе, произлази из нормативног дијела Устава БиХ. Због тога је, дакле, без икаквих правних и научних скрупула требало дати нормативни карактер наведеној посљедњој реченици преамбуле Устава БиХ. Међутим, за такав став, од укупно девет судија, гласало је двоје судија Бошњака и двоје судија странаца, док из издвојеног мишљења судије Ханса Данелиуса, како ћемо видјети, сасвим јасно произлази да и он сматра како у преамбули Устава БиХ, с обзиром на њену садржину, нема нормативних исказа који би правно обавезивали. Овдје на видјело избија врхунац хипокризије у припремању, а потом и доношењу "већинске" одлуке, што се разоткрива анализом издвојених мишљења судија проф. др Снежане Савић, проф. др Витомира Поповића и Ханса Данелиуса и довођењем у везу садржине тих мишљења са одлуком коју су, када је ријеч о правној природи преамбуле Устава БиХ, донијели двоје судија Бошњака и двоје судија странаца. Дакле, у издвојеном мишљењу судије проф. др Снежане Савић наведено је (*курзив у тексту је мој*):

"Приликом самог одлучивања Суда (вијећања и гласања) иако сам, као судија, то сугерисала, није извршено раздвајање у односу на разлоге оспоравања наведених чланова, већ је прије доношења одлуке, на приједлог судије извјестиоца, Закључком Суда, одлучено да се гласа о изреци Одлуке, а да се потом, зависно од карактера Одлуке у меритуму, одлучи о аргументацији. Због овога, Суд је, а и Редакциона комисија Суда, на сједници одржаној 3. августа 2000. године, дошла у ситуацију да је на основу понуђеног коначног Нацрта одлуке судије извјестиоца, али и на основу издвојеног мишљења судије др Ханса Данелиуса, било немогуће утврдити коначан текст Одлуке те је, сагласно томе, Нацрт одлуке, на основу члана 67. Пословника о раду Суда, вратила на сједницу Суда……Образложење Одлуке (аргументација) сачињено је на полазној основи да је већина судија (пет напрема четири) гласала за одлуку да оба члана ентитетских устава нису у сагласности ни са посљедњом алинејом Преамбуле Устава БиХ, нити пак са наведеним члановима Устава БиХ.

Међутим, из издвојеног мишљења судије др Ханса Данелиуса види се да се он у својој одлуци није опредијелио за овакву врсту одлуке, у погледу аргументације…..Због свега наведеног *постоји ситуација да је само четворо судија одлучило онако како се, у овом дијелу образложења (аргументације) предлаже у коначном Нацрту одлуке, а да су петорица судија одлучила другачије, тј. да су заузела став да посљедња алинеја Преамбуле Устава БиХ нема нормативни карактер на који се, у погледу конститутивности народа, позива подносилац захтјева, али и судија извјестилац у самој Одлуци*. Ово је значајно јер имплицира различите посљедице у погледу провођења Одлуке Суда, с обзиром да се њено образложење може засновати само на већинској аргументацији која постоји приликом одлучивања. *Поред овога, аргументација у коначном Нацрту одлуке је у великом дијелу другачија у односу на ону која је презентирана на сједници Суда и на основу које је одлучено као у изреци Одлуке, што је недопустиво*. Нпр. навођење праксе Врховног суда Канаде, Декларације о равноправности и самосталности РС од 19. новембра 1997. године, праксе швајцарског Врховног суда и сл., о чему се на сједници Суда од 30. јуна 2000. и 1. јула 2000. године није расправљало."

Наведени став судије Снежане Савић добија потврду најприје у издвојеном мишљењу судије Ханса Данелиуса, а потом и у издвојеном мишљењу судије Витомира Поповића. Истина, судија Ханс Данелиус у издвојеном мишљењу наводи да одредбу члана 1. Устава Републике Српске сматра супротном чл. II/4 и II/6 Устава БиХ, али за то износи правно ишчашену аргументацију. Наиме, судија Данелиус у свом издвојеном мишљењу каже да ће се одредба члана 1. Устава Републике Српске:

„...вјероватно протумачити од оних Бошњака и Хрвата који живе у Републици Српској или који се желе тамо вратити, као индикација да они нису прихваћени као једнаки Србима већ да су, до неке мјере, виђени као грађани другог реда. Према томе, у овом погледу члан 1. Устава РС садржи дискриминаторан елемент који се не може занемарити. Овај члан би, такође, могао обесхрабрити избјеглице и расељена лица да се врате и стога је несагласан са важним циљем Устава БиХ. Из ових разлога закључујем да члан 1. Устава РС није сагласан са забраном дискриминације из Устава БиХ.“

Како видимо, судија Ханс Данелиус се у покушају да образложи своје издвојено мишљење упустио у недопустиво изношење голих претпоставки, типа да ће се нешто *вјероватно протумачити* од Бошњака и Хрвата на одређени начин и да би нешто *могло обесхрабрити* одређена лица. Стога не чуди што је судија др Звонко Миљко у свом издвојеном неслажућем мишљењу, комбатујући са наведеним мишљењем судије Данелиуса, рекао:

„Очигледно је да се ради о правима индивидуалног карактера и да се самим тим штите права појединаца, а не група као таквих, поготово не (мега) група типа народа (нација) у једној вишенационалној држави. Сама конвенција (*Европска конвенција о људским правима – моја опаска)* не предвиђа *actio popularis*, а чак и када је ријеч о 'групним' апликацијама, сваки појединац у оквиру групе мора показати да је жртва кршења права, што потврђује пракса Европског суда за људска права. И ми се овдје морамо понашати идентично...“.

Дакле, претходно цитирани став судије Данелиуса није правно основан. Да ли су грађани у држави дискриминисани не

може се закључивати само на основу двије одредбе устава, тим прије што ни њихов садржај сам по себи не пружа било какав основ за такав закључак. О постојању или непостојању дискриминације у оваквим случајевима може се закључивати сагледавањем цјелине одредби једног правног поретка те да, како с правом указује судија др Звонко Миљко, "...и када је ријеч о 'групним' апликацијама, сваки појединац у оквиру групе мора показати да је жртва кршења права". Да је тако поступљено од стране судије Данелиуса, као што нажалост није, морао би се извести сасвим супротан закључак од оног који је он извео.

Осим тога, може се навести и низ примјера из компаративног уставног права, у којима су многе државе са европског тла себе означиле најприје као државе једног народа, а потом и свих својих грађана. У Основном закону (уставу) СР Њемачке позива се на *њемачки народ*. У преамбули важећег Устава Републике Хрватске изричито је наведено да се Република Хрватска "…установљује као *национална држава хрватског народа* и држава припадника аутохтоних националних мањина…". У члану 3. Устава Словеније прописано је да је Словенија заснована на трајном и неотуђивом праву *словеначке нације* на самоопредјељење. За разлику од словеначког, уставотворац Естоније је у преамбули Устава Естоније утврдио да је ова држава установљена на "…*неугасивом праву естонског народа на самоопредјељење*….". И у Уставу Албаније тамошњи уставотворац у преамбули наглашава вјековну тежњу *албанског народа* за националним јединством, што другим ријечима значи тежњу за националном државом. У преамбули Устава Републике Македоније се указује да је "…историјска чињеница да је Македонија основана као национална држава *македонског народа*…". Најзад, овдје ћу навести још и примјер из нормативног дијела ирског Устава. Чланом 1. Устава Републике Ирске прописано је да *ирска нација* потврђује неотуђиво и суверено право да изабере сопствени облик владавине што, у суштини, значи право да организује сопствену државу.

Но, остављајући по страни правну неутемељеност и својеврсну произвољност наведеног дијела издвојеног мишљења судије Данелиуса, овдје је од важности онај дио његовог мишљења у којем је више него јасно рекао да преамбула Устава БиХ не садржи нормативно-правне исказе и да стога није правно обавезујућа. Међутим, то није била препрека за судије Бошњаке (др Касим Бегић и Азра Омерагић) и преостале судије странце (Луј Фаворе и Јозеф

Марко) да свом мишљењу придодају и мишљење Ханса Данелиуса. Ево шта у вези са преамбулом Устава БиХ каже судија Ханс Данелиус у свом издвојеном мишљењу (*курзив је мој*):

"Преамбула Устава БиХ се, сама по себи, мора сматрати дијелом тог устава. У складу с тим, Уставни суд је у принципу надлежан да преиспита да ли су устави ентитета у сагласности са овом преамбулом. Међутим, предуслов да се установи несагласност са Преамбулом Устава БиХ мора бити да одговарајућа одредба Преамбуле има нормативни карактер, те да предвиђа ограничења или намеће обавезе обавезујуће за ентитете. Питање које се сада поставља је да ли је члан 1. Устава РС, утолико што наводи српски, али не и бошњачки и хрватски народ, у сагласности са наведеном одредбом Преамбуле Устава БиХ.

У том погледу, сматрам прикладним узети у обзир садржај и специјални карактер ове одредбе Преамбуле. Како се чини из њене формулације, *одредба не садржи никакву правну норму из које слиједе специфична права или обавезе. Ова одредба није ништа више до уводни параграф који идентификује оне који су усвојили и прогласили Устав БиХ*. То је контекст у којем се Бошњаци, Хрвати и Срби означавају као конститутивни народи заједно са осталим, и као они који су, заједно са свим грађанима Босне и Херцеговине, одредили садржај Устава. *Према томе, утолико што наведена одредба означава три народа као конститутивна, то чини само у контексту доношења и проглашавања Устава БиХ, те се за ову одредбу не може сматрати да утемељује било какво правило нормативног карактера или да ствара било какве уставне обавезе. Слиједи да не постоји довољна основа за закључак да члан 1. Устава РС крши посљедњу алинеју Преамбуле Устава БиХ*.

Дакле, судија Ханс Данелиус више него јасно износи своје мишљење о томе да преамбула Устава БиХ не садржи одредбе које би стварале било какве уставне обавезе. Међутим, остале судије (већ поменути др Касим Бегић, Азра Омерагић, Луј Фаворе и Јозеф Марко), као и они савјетници у Уставном суду БиХ који су припремали нацрт ове одлуке (чија имена овдје не наводим зато што ми нису позната), се и поред тога ни мало не устручавају да у образложењу своје одлуке кажу између осталог и сљедеће (*курзив је мој*):

“26. Будући да свака одредба устава ентитета мора бити конзистентна са Уставом БиХ, *укључујући и Преамбулу овог устава*, *одредбе Преамбуле пружају правну основу за преиспитивање свих нормативних аката нижег реда у односу на Устав БиХ док год поменута преамбула садржи уставне принципе* који, према ријечима канадског Врховног суда, описују сфере надлежности, досег права и обавеза, или улоге политичких институција. *Одредбе преамбуле онда нису само описне, већ им је такође дата моћна нормативна снага, те оне представљају ваљан стандард за судску контролу Уставног суда*. Дакле, у наредном дијелу Уставни суд треба у суштини да елаборира која конкретна права и обавезе слиједе из уставних принципа преамбуле Устава БиХ с једне стране, и Устава РС с друге. ...

51. Међутим, питање које је Суд претходно елаборирао (ст. 23. до 26.) - да ли посљедња алинеја Преамбуле, посебно означавање “Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно с осталима),” садржи уставни принцип у вези са осталим одредбама које би могле служити као стандард контроле, *Суд* закључује:

52. Како год неодређен био језик Преамбуле Устава БиХ због овог недостатка дефиниције статуса Бошњака, Хрвата и Срба као конститутивних народа, *она* јасно означава све њих као конститутивне народе, тј. као народе.”

На крају своје одлуке, поменутих четворо судија каже:

„Означавање у Преамбули Устава БиХ Бошњака, Хрвата и Срба као конститутивних, мора бити схваћено као један наткровљујући принцип Устава БиХ којем се ентитети морају у потпуности повиновати према члану III/3(б) Устава БиХ.

Уставни суд закључује да одредба члана 1. Устава РС крши уставни статус Бошњака и Хрвата који им је додијељен посљедњом алинејом Преамбуле Устава БиХ....“.

Како се може видјети, четворо судија које су остале у мањини све вријеме говоре на начин који би читаоца требао навести на закључак да су све судије Уставног суда донијеле овакву одлуку у погледу правне природе преамбуле Устава БиХ. Међутим, то не само да не одговара стварности већ представља њено фалсификовање. Наиме, из претходног излагања више је него јасно да је већински став пет судија (Ханс Данелиус, Снежана Савић,

Витомир Поповић, Мирко Зовко и Звонко Миљко) да преамбула Устава БиХ не садржи нормативне исказе, усљед чега не ствара било какве уставне обавезе.

Оваква одлука Уставног суда БиХ била је, дакле, основ за позивање на измјене устава у Републици Српској. Овдје ћу кратко подсјетити на то како су ове промјене проведене у Републици Српској. Суштина тих промјена је у томе да је кључну улогу у овом процесу стварања и (квази)поустављења Вијећа народа Републике Српске имала Канцеларија високог представника у БиХ и високи представник Волфганг Петрич лично. Наиме, он је одлуком од 11. јануара 2001. године противправно наметнуо тзв. уставне комисије у ентитетима и именовао њихове чланове. Оне ће, са процедурама одлучивања и надлежностима које су такође наметнуте од Волфганга Петрича, бити нуклеус онога што се данас назива Вијећем народа Републике Српске. Затим је Народна скупштина Републике Српске у априлу 2002. године формално усвојила амандмане LXVI-XCI на Устав Републике Српске, али су ти амандмани ступили на снагу тек након што их је прегледао високи представник Волфганг Петрич и одобрио својом одлуком од 19. априла 2002, уз неколико сопствених амандмана. Високи представник то чини тако што у својој одлуци о измјенама и допунама Устава Републике Српске дословно каже:

"Овом одлуком се одобравају амандмани на Устав Републике Српске од броја LXVI-XCI, које је предсједник Народне скупштине Републике Српске др Драган Калинић доставио Високом представнику 18. априла 2002. године (овјерене округлим печатом Републике Српске) и захтијева се њихово објављивање са промјенама на Амандмане LXXI, LXXXII і LXXXV, наведене у даљем тексту, укључујући и додатни Амандман XCII. Сви такви амандмани (првобитни, измијењени и додатни) сматрају се правовремено проглашеним и објављеним од стране Народне скупштине Републике Српске сходно и у потпуној сагласности са чланом 136. Устава Републике Српске и ступају на снагу даном доношења ове одлуке…".

Дакле, тек пошто је високи представник овако одлучио, могао се објавити коначан текст уставних амандмана у Службеном гласнику Републике Српске, при чему је интересантно да на крају тог текста нема, као обично, имена предсједника Народне

скупштине Републике Српске, што је и разумљиво будући да је коначни текст ових амандмана утврдио високи представник.

Шта је суштина ових промјена, у дијелу који је од важности за тему овог рада? Мислим да ништа боље не изражава ту суштину до садржина појединих одредби из Устава Републике Српске. Стога ћу у наставку анализирати поједине од тих одредби, како бих указао на конфузију у њима, као и на апсурд у вези са позицијом у коју су тим амандманима доведене националне мањине у Републици Српској, што се може наћи само овдје и нигдје више. При томе се ни једног тренутка не смије губити из вида да је наведена одлука Уставног суда БиХ, која је усвојена супротно Уставу БиХ и на начин који сам претходно објаснио, основ за ова, као и друга рјешења из Устава Републике Српске у вези са фамозном конститутивношћу народа.

Дакле, након ових измјена Устава Републике Српске у њему су прописане (Амандманом LXXXII којим је допуњен члан 70. Устава Српске) двије процедуре за усвајање општих правних аката у вези са тзв. виталним националним интересом - синтагмом која је у уставно уређење Републике Српске уведена након ових уставних промјена. И у једној и у другој процедури битно је да се покрећу када је ријеч о виталном националном интересу *конститутивних народа*, а не и националних мањина. Међутим, да би акт усвојен од стране Народне скупштине био прихваћен и у Вијећу народа Републике Српске за њега морају гласати сви клубови делегата у Вијећу народа, а то значи и клубови делегата из реда тзв. "осталих", тј. из реда националних мањина. Такав закључак недвосмислено произлази из сљедећих уставних одредби (Амандман LXXXII):

"Уколико више од једног предсједавајућег или потпредсједавајућег Вијећа народа сматра да закон спада у питања од виталног националног интереса дефинисана у Амандману LXXVII закон ће бити уврштен на дневни ред Вијећа народа као питање од виталног интереса…..

Уколико већина *сваког клуба који има делегате у Вијећу народа* гласа за такве законе или друге прописе или акте, сматраће се да су они усвојени……

У случају да 2/3 једног од клубова конститутивних народа у Вијећу народа одлучи да се закон, акт или пропис односи на витални интерес, закон ће разматрати Вијеће народа.

Уколико већина *сваког клуба заступљеног у Вијећу народа* гласа за тај закон, други пропис или акт, исти се сматра усвојеним."

Јасно је, дакле, да из оваквих уставних рјешења произлази како се ниједан акт не може сматрати усвојеним ако за њега није гласао и клуб националних мањина, с обзиром на то да и он има свој клуб у Вијећу народа. И у томе јесте апсурдност уставног рјешења на коју желим указати у раду, а која је у вези и са пресудом Европског суда за људска права у предмету Сејдић-Финци. Наиме, у одлуци Уставног суда БиХ, како је претходно указано, тај суд је неуставно (четворо судија тог суда), из посљедње реченице преамбуле Устава БиХ извео закључак о томе да су сви народи (Срби, Бошњаци и Хрвати) конститутивни на цијелој територији БиХ, упркос томе што тако нешто не произлази не само из преамбуле Устава БиХ него ни из његовог нормативног дијела. Но, чак се ни Уставни суд БиХ, боље рећи оно четворо већ поменутих судија, није смио упустити у то да тврди како су и националне мањине (тзв. остали) конститутивни у БиХ. Међутим, ако то није учинио Уставни суд БиХ то је учињено током измјена Устава Републике Српске које су услиједиле након одлуке Уставног суда БиХ. Тако је сада у Уставу Републике Српске прописано (Амандман LXXVIII) да "Вијеће народа има по осам чланова из сваког конститутивног народа и четири члана из реда Осталих." Претходно је показано да, било да је питање виталног националног интереса покренуто од стране предсједавајућег, односно потпредсједавајућих Вијећа народа или, пак, од 2/3 једног од клубова конститутивних народа у Вијећу народа, из одговарајућих одредби Устава Републике Српске произлази да је за усвајање закона, другог прописа или акта неопходно да за њега гласа већина *сваког клуба заступљеног у Вијећу народа*. А тај клуб, поред Срба, Бошњака и Хрвата, имају и остали, то јест националне мањине. То произлази и из неколико одредби Пословника Вијећа народа Републике Српске. Тако је чланом 27. Пословника прописано да Вијеће народа бира свог предсједавајућег и три потпредсједавајућа и да они морају бити из различитих конститутивних народа *и осталих* (тј. националних мањина). Потом је у члану 34. Пословника прописано да се у Вијећу народа формирају клубови делегата за конститутивне народе и остале. Дакле, и ови остали (тј. националне мањине) имају свој клуб делегата који, према члану 35. Пословника, разматра све законе, прописе и друге акте које је изгласала Народна скупштина. У члану

81. тачка 4. Пословника, у вези са процедуром за законе и друге акте од виталног националног интереса, прописано је (курзив је мој):

"4. Уколико већина *сваког клуба који има делегате у Вијећу народа* гласа за такве законе или друге прописе и акте сматраће се да су они усвојени."

Јасно је да се, према слову Пословника (који садржи преписану одговарајућу одредбу Устава Српске), закони у вези са виталним националним интересом не могу сматрати усвојеним ако за њих није гласао сваки од клубова делегата у Вијећу народа. Уколико то није могло бити постигнуто, формира се заједничка комисија, од по пет чланова из Народне скупштине Републике Српске и Вијећа народа Републике Српске. Задатак ове комисије је да покуша усагласити текст закона или другог акта усвојеног у Народној скупштини Републике Српске. Према члану 83. став 3. Пословника Вијећа народа, од пет чланова ове комисије које бира Вијеће народа један делегат је из реда осталих. Када се ова чињеница доведе у везу са одредбом амандмана LXXXII према којој ова комисија одлуке доноси *консензусом*, јасно је да ни овдје текст закона или другог акта не може бити усаглашен, усљед чега се не може сматрати ни донијетим, ако своју сагласност није дао и делегат клуба националних мањина, без обзира што је ријеч о питању од виталног националног интереса конститутивних народа.

Зашто указујем на ово апсурдно уставно рјешење. Оно је у вези са положајем националних мањина у било којој држави на свијету. Нигдје се, наиме, осим овдје код нас, не може наићи на овакво рјешење у вези са правима националних мањина, а о њима се управо ради када се употребљава термин "остали". Таква могућност, каква им је дата претходно анализираним уставним одредбама, за њих не произлази ни из међународних правних докумената. Чланом 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина одређено је да ће стране потписнице креирати услове неопходне за ефективно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и јавним пословима, посебно оним који утичу на њих. У том смислу већ је на нивоу БиХ донијет Закон о заштити права припадника националних мањина. Чланом 9. тог закона прописано је право припадника националних мањина у БиХ на заступљеност у органима власти и другим јавним службама на свим нивоима, сразмјерно проценту њиховог учешћа у становништву

према посљедњем попису БиХ. Остваривање овог права на нивоу јединица локалне самоуправе већ је омогућено одговарајућим одредбама Изборног закона БиХ (члан 13.14 тог закона). Учешће националних мањина (сразмјерно њиховом броју) може се и треба омогућити и у ентитетским парламентима, и то у Народној скупштини Републике Српске и Представничком дому Парламента Федерације, тако што би се у одговарајућој мјери повећао број посланика у Народној скупштини Српске, односно Представничком дому Парламента Федерације БиХ.

Међутим, из овога не произлази обавеза да се националним мањинама обезбиједи учешће у парламенту федералне јединице на начин како је учињено у Уставом Републике Српске, а посебно не да им се обезбиједи представништво у Дому народа у савезном парламенту БиХ. Разлог за ово је чињеница да националне мањине у БиХ нису она уставноправна специфичност због које је ваљало образовати Дом народа Парламентарне скупштине БиХ, већ су то њени народи - Бошњаци, Срби и Хрвати. Они су, дакле, конститутивни на нивоу БиХ и то је својеврсна квинтесенца уставног уређења БиХ. На њој почива, боље рећи само од ње (те конститутивности народа на нивоу БиХ) зависи стабилност односа у БиХ како у овом тренутку, тако још више у времену које је испред нас. Нажалост, ову суштину босанско-херцеговачког уставног уређења није хтјело да разумије и уважи не само оно четворо судија Уставног суда БиХ, већ ни већина судија Европског суда за људска права које су одлучивале у предмету Сејдић-Финци у којем је, опет прегласавањем као и у претходно анализираној одлуци Уставног суда БиХ, донијета пресуда која имплицира рушење наведене квинтесенце не само уставног уређења БиХ него и босанско-херцеговачког живота у цјелини.

На то у својим издвојеним мишљењима основано указују судије Мирко Зовко и проф. др Витомир Поповић. Тако судија Мирко Зовко с правом истиче (*курзив у цитату је мој*):

"Међутим, да не буде забуне, *не одређује устав конститутивне народе, већ напротив конститутивни народи, као 'државотворни или уставотворни', одражавју моћ народа да донесе устав и створи државу. ... Било би 'смијешно и апсурдно', што је добро познато, да су у стварању Републике Српске учествовали Бошњаци и Хрвати*. ...У овом повијесном процесу карактеристично је 'договарање основних принципа' најприје у

Женеви 8. септембра 1995. године, па у Њујорку 26. септембра 1995. године. Најкарактеристичније је то да на овим преговорима учествује и Република Српска. *У тачки 2.2. један од договорених принципа у Женеви гласи: 'Сваки ће ентитет (Федерација БиХ и Република Српска) наставити постојање у складу са својим садашњим уставом', уз обавезу да Устав ускладе с овим принципима. Према томе, већ овај договорени принцип не може се занемарити при тумачењу Устава БиХ у односу на спорно питање. Ово тим прије што задња алинеја Устава БиХ гласи - цитирам 'Подсјећајући на основна начела усаглашена у Женеви 8. септембра 1995. и Њујорку 26. септембра 1995. године'. Из овога се може закључити да никада није ни било помена да ће се структура у ентитетима измијенити коначним мировним споразумима у односу на конститутивност народа.* ....Али ми није јасно, након одлуке Суда о конститутивности народа на читавој територији БиХ, како може даље егзистирати ентитет под називом 'Република Српска'. Након наше одлуке једино би се могао звати, нпр. Република Срба, Бошњака и Хрвата."

И судија проф. др Витомир Поповић у свом издвојеном мишљењу даје разлоге који, у битном, одговарају претходно цитираним разлозима судије Мирка Зовка. Наиме, судија Поповић се такође позива на тачку 2.2. принципа договорених у Женеви 8. септембра 1995. година, након чега исправно закључује:

"На основу свега изнесеног може се закључити да су Срби, Хрвати и Бошњаци конститутиван народ по Уставу БиХ, али да нису конститутиван народ по Уставу Републике Српске на нивоу Републике Српске, а нити по Уставу Федерације на нивоу Федерације БиХ. Ако Република Српска није држава српског народа, како захтјев (*Алије Изетбеговића - моја опаска*) тврди, зашто јој је Устав БиХ (члан 1. став 3) признао назив 'Република Српска' и шта може да означава ријеч 'српска' ако не да је то држава српског народа; ако су у Републици Српској конститутивни народи још Бошњаци и Хрвати, онда она сигурно не би могла имати Уставом признати назив него би се, по аналогији, могла звати "Република српско-хрватско-бошњачка' и гдје би у том случају она могла наћи *ratio* свог постојања. ....Поступајући на овај начин, Уставни суд БиХ се од своје уставне улоге 'чувара Устава' претвара у законодавни орган, па и у уставотворца, што би по мом дубоком

мишљењу могло проузроковати несагледиве посљедице, како по Суд, тако и по Дејтонски споразум у цјелини, па и Босну и Херцеговину, односно њене ентитете, Републику Српску и Федерацију БиХ."

3. Завршни дио

Претходни дио овог рада с разлогом сам завршио одговарајућим цитатима из издвојених неслажућих мишљења судија Мирка Зовка и проф. др Витомира Поповића. Учинио сам то због тога што најприје судија Зовко с правом указује да "*не одређује устав конститутивне народе, већ напротив конститутивни народи, као 'државотворни или уставотворни', одражавју моћ народа да донесе устав и створи државу. ... Било би 'смијешно и апсурдно', што је добро познато, да су у стварању Републике Српске учествовали Бошњаци и Хрвати*". Стога апсурдно звучи почетни дио преамбуле садашњег Устава Републике Српске у којем је речено да Народна скупштина Републике Српске доноси тај устав "*Поштујући вољу својих конститутивних народа и грађана да образују и очувају Републику Српску*". То је не само тешка неистина која говори о идеолошко-индоктринативној функцији преамбуле Устава Републике Српске, већ је то истовремено и доказ који потврђује ријечи проф. др Витомира Поповића да се тиме проузрокују несагледиве посљедице по Дејтонски споразум у цјелини. Ја бих овоме додао да је тиме положен темељ за погубне посљедице по Републику Српску, јер претходно цитирани дио преамбуле Устава Републике Српске, као и све оно што је из тога потом изведено у нормативном дијелу тог устава (витални национални интерес и Вијеће народа Републике Српске), доводе у питање назив Републике Српске, а тиме и саму њену државно-правну есенцију.

Стога ћу у овом завршном дијелу на концизан начин изложити два разлога који указују на неопходност деконституционализације једног противправно створеног конструкта у виду Вијећа народа Републике Српске.

Свакако да се за ту деконструкцију као први разлог намеће онај правни. Наиме, претходно излагање показало је како у темељима Вијећа народа Републике Српске леже озбиљне и тешке злоупотребе уставносудијске функције од стране неколицине судија

Уставног суда БиХ, као и исте такве злоупотребе позиције високог представника у БиХ. У суштини, неколицина правника и високи представник у БиХ одрадили су оно што није могла учинити ни армија Изетбеговићевих војника у протеклом грађанском рату, а то је да квазипоуставе институцију Вијећа народа Републике Српске.

Из овог правног разлога произлази и морални разлог за деконституционализацију Вијећа народа. Наиме, неправо никада не може прибавити легитимитет не само у правном него ни у моралном погледу.

Међутим, питање које се с правом треба поставити је како извршити ову деконституционализацију. Према амандману LXXXIX Устава Републике Српске о приједлогу акта о промјени Устава одлучују Народна скупштина и Вијеће народа, а промјена Устава је усвојена ако за њу гласа најмање двије трећине од укупног броја народних посланика и већина чланова Вијећа народа из сваког конститутивног народа и осталих (дакле и националних мањина). Како видимо, оваквим уставним "рјешењем" Република Српска је доведена у позицију "заробљеника" нечега што је створено на противправан начин, јер се за промјену било које уставне одредбе захтијева сагласност и Вијећа народа, при чему је извјесно да барем један дио тог вијећа на то никада неће пристати, без обзира што је до његовог стварања дошло на противуставан начин.

Стога не преостаје ништа друго до да се деконституционализација ове неуставне творевине изврши доношењем новог Устава Републике Српске, који би био устав дисконтинуитета донесен од претходно на демократским изборима изабране конституанте.

NECESSITY FOR DECONSTITUTIONALIZATION OF THE REPUBLIC OF SRPSKA COUNCIL OF PEOPLES

Milan Blagojević, PhD[1]

Abstract: In the countries that have a constitution in a formal sense it can be understood and tolerated in some extent the need of political actors to have a letter of domestic constitution interpreted in a way which corresponds to their political interests in their everyday mutual political campaign. Such understanding and toleration are acceptable since, in final, their opinion is not legally binding. But, when the court does so, the court which has the highest place in the judiciary, such behavior is truly dangerous for society and state and we should be worried about that. Exactly this question is a topic of this paper, due to the fact that away on which Constitutional Court of B&H decided in a case from the 2000 year (on so-called constitutionality of the peoples in B&H) unmasked readiness of few judges in that Court to put their functions in service of a realization of certain political interests. In this way, contrary to the Constitution of B&H, is constructed the institution of the Republic of Srpska Council of Peoples. Considering these facts, there is a necessity for deconstitutionalization of such institution and the author has given proposal in the paper how to do this.

Keywords: constitutionalism, deconstitutionalization, the constitutionality of the peoples, interpretation of the constitution, implementation of the constitution, amending of the constitution.

[1] Full Professor of Constitutional Law, University of Business Engineering and Management Banja Luka.

ПРАВНА ПРИРОДА СИСТЕМА ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Доц. др Милан Пилиповић[1]

Апстракт:Умјесто вишедеценијског конституционализовања начела јединства власти у његовој скупштинској варијанти који је био присутан у југословенској уставности, Устав Републике Српске утврђује да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, на законодавну, извршну и судску. Природу система власти одређује се искључиво према односу двије врсте власти политичког карактера (легислативе и егзекутиве). Притом, за одређивање правне природе система власти нарочито је од значаја и дјелокруг овлаштења којима располаже шеф државе. Стога ћемо у одређивању правне природе система власти у Републици Српске, анализирати уставни положај предсједника Републике Српске, те однос предсједника Републике и Владе према Народној скупштини.

Кључне ријечи: систем власти, Република Српска, Предсједник, Влада, Народна скупштина

1. Увод

Држава на својој територији врши различите функције путем којих остварује различите циљеве. Државна власт је једна и јединствена, јер и држава је један субјект, једна правна и политичка организација. Она ту власт врши путем бројних органа[2] који обављају одређене послове остварујући задатке које је држава преузела на себе, а ради се о бројним задацима или дјелатностима које су усмјерене ка реализовању разноврсних циљева (одржавање интегритета, чување реда и безбједности, заштита права и слобода, економски, социјални напредак итд). Те циљеве држава остварује различитим функцијама, а према Слободану Јовановићу, „те функције нису ништа друго него разне манифестације државне

[1] Доцент (Уставно право), Правни факултет Универзитета у Бањој Луци; Е-маил*: milan.pilipovic@pf.unibl.org*

[2] То је подјела „на законодавне, извршне и судске органе, од којих свака врста органа врши по једну грану државне власти, тј. законодавну, извршну и судску власт. До ове поделе се долази преко учења о функцијама државне власти“. Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, Београд, 2008, стр. 196.

власти, а субјекат државне власти нису државни огани него сама држава“.[3]

Државна власт је јединствена, али „ипак се мисли да је могуће чинити разлику између три различита саставна дијела власти, законодавне извршне и судске државне власти“.[4] У уставноправној теорији посебну пажњу привлачи однос између законодавне и извршне власти, јер су то власти политичког значаја и бирају се по посебним мјерилима, док се судска власт врши независно од поменуте двије власти.

Приликом разматрања односа државних власти сагледавају се међусобна средства утицаја у организационом и функционалном смислу. Под организационим средствима подразумијева се могућност носиоца једне власти да утиче на избор и разрјешење носиоца друге власти. Функционална средства утицаја значе мијешање у рад других органа власти (постављање одређених питања, давање смјерница, надзор над радом уз могућност поништавања и укидања аката итд.). Од бројних могућих рјешења о међусобним односима између органа државне власти, формирана су два основна теоријска схватања: теорије о подјели власти са варијантама круте и еластичне (гипке) подјеле; теорија о јединству власти. Дакле, дефинисана су два основна организациона начела: начело подјеле власти и начело јединства власти.

На бази тих теорија, као облике државне власти разликујемо: предсједнички систем у коме је извршена крута подјела власти; парламентарни систем са еластичном подјелом власти; полупредсједнички систем као комбинација предсједничког и парламентарног система, због чега се у литератури назива још и мјешовитим системом.

У Републици Српској државна власт се заснива на начелу подјеле власти. Уставотворну и законодавну власт остварује Народна скупштина, извршну власт врши Влада, док судска власт припада судовима. У структури власти је и предсједник Републике, који представља Републику и изражава њено јединство

Природа система власти одређује се искључиво према односу двије врсте власти политичког карактера (легислативе и егзекутиве). Притом, за одређивање правне природе система власти нарочито је од значаја и дјелокруг овлашћења којима располаже шеф државе. Стога ћемо у одређивању правне природе система власти у

[3] С. Јовановић, *О држави*, Београд, 1922, стр. 144.

[4] Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951, стр. 246.

Републици Српске, анализирати уставни положај предсједника Републике Српске, те однос предсједника Републике и Владе према Народној скупштини.

2. Предсједник Републике Српске

Устав Републике Српске[5] утврђује да се државна власт у Републици организује на начелу подјеле власти, на законодавну, извршну и судску, те у оквиру тога, одређује да Републику представља и њено државно јединство изражава предсједник Републике. Овако формулисан члан Устава оставља дилему којој грани власти припада предсједник Републике што је могуће одгонетнути након анализе његовог уставног положаја. Устав, дакле, не одређује предсједника Републике Српске као органа извршне власти, већ као органа који представља Републику Српску и изражава њено јединство. Уставотворац се вјероватно руководио чињеницом да се предсједник Републике не бави свакодневним оперативним извршавањем закона и провођењем политике коју утврђује Народна скупштина. Упркос томе, он не може водити политику која није сагласна законима и политици коју утврђује Народна скупштина, па се, ипак, може тврдити да је егзекутива у Републици Српској бицефална, односно, да извршну власт врше Влада, као оперативни орган извршне власти и предсједник Републике, као шеф државе. Као посљедица принципа конститутивности народа у Републици Српској, предсједник Републике Српске има два потпредсједника који припадају различитим конститутивним народима међусобно и у односу на предсједника Републике Српске.

2.1. Избор и мандат предсједника и потпредсједника

Предсједник Републике се бира на непосредним изборима од стране грађана, а поред њега, бирају се и два потпредсједника из других конститутивних народа тако да је за предсједника изабран онај кандидат са листе који освоји највећи број гласова, а за потпредсједника ће бити изабрани кандидати из реда друга два

[5] У овом раду је коришћен Устав Републике Српске којег су приредили и уредили Драгана Марковић и Андријана Марјановић, у издању Народне скупштине Републике Српске, Бања Лука, 2014.

контитутивна народа који имају највећи број гласова иза изабраног предсједника.[6] Дакле, за предсједника Републике биће изабран кандидат који освоји релативну већину гласова. Проф. Г. Марковић уочава проблем у оваквом начину избора предсједника Републике, који се манифестује у томе да може бити изабран кандидат који умањују његов легитимитет, те сматра да би избори могли бити двокружни, како би се изабраном шефу државе обезбиједио што јачи демократски легитимитет, поготово ако се узму у обзир његове надлежности.[7] *Мандат* предсједника и потпредсједника Републике траје четири године, а исто лице моће бити изабрано за предсједника или потпредсједника Републике Српске највише два пута узастопно. Мандат предсједника и потпредсједника Републике се продужава у случају непосредне ратне опасности или ратног стања, док такво стање траје, односно, док се не створе услови за избор предсједника и потпредсједника[8] Устав је предвидио могућност *опозива* предсједника (и потпредсједника) Републике, односно да предсједнику и потпредсједницима мандат престаје и прије истека времена на који је биран у случају оставке или опозива.[9] Предсједник Републике је одговоран грађанима и они га могу опозвати истим поступком по којем су га и изабрали, а поступак се уређује законом.[10] Он ужива имунитет. Устав Републике Српске је специфичан зато што не прецизира у којим случајевима предсједник Републике може бити позван на одговорност, већ само прецизира могућност његовог опозива упућујући на закон којим је то питање требало бити ријешено.“[11]

Предсједник своје надлежности обавља самостално, а два предсједника из различитих конститутивних народа, само помажу тј. потпредсједници Републике Српске немају самосталне надлежности У случају привремене спријечености предсједника Републике да обавља функције, он сам одређује који од потпредсједника га замјењује. Члан 80 Устава утврђује

[6] Члан 83 Устава Републике Српске.

[7] Г. Марковић, *Избор и одговорност шефа државе*, Правна ријеч,часопис за правну теорију и праксу бр. 31/2012, Бања Лука, 2012, стр. 263

[8] Члан 85 Устава.

[9] Члан 87 Устава.

[10] Члан 88 и 89 Устава. Ове одредбе се односе и на потпредсједнике.

[11] Ово питање је било детаљно урађено Законом о избору и опозиву предсједника и потпредсједника Републике Српске (Сл. гласник Републике Српске бр. 16/96) који је престао да важи даном ступања на снагу Изборног закона Републике Српске (Сл. гласник Републике Српске бр. 34/02).

„Предсједник Републике одређује који ће потпредсједник Републике замјењивати у случају привремене спријечености да обавља своје функције“ Међутим, недостатак Устава је у томе што не утврђује услове, поступак за утврђивање ни привремене ни трајне спријечености предсједника, нити начин обављања послова из надлежности предсједника Републике у случају његове смрти.У евентуалним измјена Устава, то би морало бити утврђено и регулисано.

За одређивање правне природе система власти од значаја је и дјелокруг овлашћења којима располаже шеф државе.

2.2.Овлаштења (надлежности) предсједника Републике Српске

Надлежности предсједника Републике превазилазе положај шефа државе у парламентарном систему и сврставају га у групу „јаких предсједника“.[12] Основну одредбу да „предсједник представља Републику и изражава њено државно јединство“, Устав надограђује низом конкретних права.[13]

Надлежности предсједника Републике утврђени су чланом 80 Устава РС:

- Представља Републику;
- Предлаже Народној скупштини кандидата за предсједника Владе;
- Предлаже Народној скупштини кандидате за предсједника и судије Уставног суда РС, на приједлог Високог судског и тужилачког савјета;
- Указом проглашава законе усвојене у Народној скупштини у року од 7 дана од дана њиховог усвајања, при чему у том року може захтијевати од Народне скупштине да поново одлучује о закону, а ако га она поново усвоји, дужан је да га прогласи;
- Указом, на приједлог Владе, поставља и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре и друге међународне представнике Босне и Херцеговине из Републике Српске,
- Обавља у складу са Уставом Републике Српске и Уставом Босне и Херцеговине и законом, послове из области безбједности и

[12] К. Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2000, стр. 401.

[13] Овлашћења предсједника Републике утврђена су, прије свега, чланом 80 Устава, али овлашћења постоје и у члановима: 72, 74, 76, 81, 82, 89, 94, 120, 132 Устава.

односа Републике са другим државама и међународним организацијама;

- Даје помиловања;
- Додјељује одликовања и признања утврђена законом;
- Образује савјетодавна тијела и стручне службе за обављање послова из своје надлежности;
- На приједлог Владе, указом поставља и опозива шефове представништава РС у иностранству, предлаже амбасадоре и друге међународне представике БиХ из РС;
- Обавља и друге послове у складу са Уставом.

Надлежности предсједника Републике су таксативно утврђене Уставом. Овај став би могао бити упитан због формулације да „обавља и друге послове у складу са Уставом. Међутим, приклањамо се мишљењу да „се ради о извјесној непрецизности, а не и могућности да се надлежности председника Републике утврђене Уставом допуњавају или мијењају законом или неким другим општим актом“[14]. Предсједнику Републике Српске у обављању послова које им повјери, помажу два потпредсједника. Установа потпредсједника „учвршћује истакнут положај шефа државе, иако потпредсједник нема изворних овлаштења већ извршава налоге предсједника и мијења га по потреби“[15]. Из уставних одредби је видљиво да предсједник Републике има овлаштења представљања Републике у земљи и иностранству, учешћу у законодавним активностима, предлагању носилаца одређених државних функција, те остале традиционалне надлежности шефа државе.

Основна функција предсједника Републике *је представљање* Републике, не само на унутрашњем већ и на спољном плану. У том сегменту, важно је истаћи да предсједник Републике закључује међународне уговоре са државама и међународним организацијама које мора ратификовати Народна скупштина, те да на приједлог Владе, именује и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре Босне и Херцеговине из Републике Српске. Осим, тога, предсједник Републике обавља, у складу са Уставом Републике Српске и Уставом БиХ и законом,

[14]А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002, стр. 151.

[15] С. Орловић, *Један период из уставног развоја извршне и законодавне власти у Републици Србији и Републици Српској*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, бр. 10/2007, Бања Лука, 2007, стр. 293 и 294.

послове из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама. Ове надлежности у области представљања Републике, појављују се, у ствари, као значајан дио спољне политике[16] и указују на истакнуту политичку улогу предсједника Републике и елементе полупредсједничког система власти.

Предсједник Републике Српске се може појавити у улози *овлашћеног предлагача* промјене Устава,[17] а *учествује у законодавном процесу*. Он према Уставу,[18] има право предлагања закона, а својим указом потврђује закон. Предсједников указ спада у акте коначног обликовања једног законског приједлога у форми закона. Ова форма је обавезна тако да закон не може постати закон без предсједниковог указа. Указ је правни акт општег карактера, којим предсједник Републике Српске, користећи своје дискреционо право, потврђује закон, тј. саглашава се са уставношћу и законитошћу, али и цјелисходношћу доносиоца и поступка за доношење. Право предсједника Републике да указом проглашава законе је временски ограничено на период од седам дана. У том року је предсједник Републике дужан да се изјасни да ли је сагласан са законом или не. Дакле, предсједник може привремено да суспендује нови закон (суспензивни вето), а у том случају, закон се враћа на поновно разматрање и гласање у Народној скупштини од које се не захтијева никаква посебна већина при поновљеном гласању. Ако га Народна скупштина поново усвоји, предсједник је дужан да га објави. „Суспензивни вето се разликује од сличних рјешења по томе што Народна скупштина и у поновљеном гласању закон прихвата простом већином“.[19] Неки аутори сматрају да овакво предсједниково право није нарочито значајно, јер се може претпоставити да ће парламент поново гласати за исти приједлог закона, чим је то већ једном учинио. Због тога предсједник није активни чинилац у вршењу законодавне власти.Тако проф. Дарко Симовић истиче да „право суспензивног вета може од предсједника да створи активну власт само ако је за поновно усвајање ветираног закона неоппходна квалификована већина која надмашује владину

[16] Устав Републике Српске ни прије 1995. године није предвиђао да предсједник Републике у цјелини води спољну политику.

[17] Члан 132 Устава

[18] *Члан 76 Устава.*

[19] К. Трнка, *op.cit.,* стр. 320.

парламентарну већину“. [20] Међутим, усагласили би се са проф. Г. Марковићем који сматра да вриједност предсједниковог права суспензивног вета зависи од неколико различитих фактора: стварне политичке моћи предсједника, угледа у бирачком тијелу, односа политичких снага у парламенту.[21]

Уставом Републике Српске, предсједнику Републике повјерена је *изборно-координативна функција,* и то у односу на избор предсједника Владе, предсједника Уставног суда и судија Уставног суда. Предсједник Републике се појављује у улози својеврсног посредника између Народне скупштине, као законодавног, представничког тијела, и Владе, као носиоца дијела извршне власти, који се може оквалификовати, као средишњи или централни дио извршне власти.

Устав Републике Српске утврђује[22] нормативне дјелатности предсједника Републике. Она се односи на то да предсједник Републике, за вријеме непосредне ратне опасности или ратног стања, којег прогласе институције Босне и Херцеговине, ако Народна скупштина не може да се састане, на приједлог Владе или по сопственој иницијативи и након што саслуша мишљење предсједника Народне скупштине *доноси уредбе са законском снагом* и о питањима из надлежности Народне скупштине Републике Српске и одлуке о именовању и разрјешењу функционера које бира односно именује и разријешава Народна скупштина. Ове уредбе односно одлуке о именовању и разрешењу предсједник је обавезан поднијети на усвајање тј. потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане. Предсједник Републике, док траје ово стање, може и обуставити поједине одредбе устава које се односе на доношење закона, других прописа и других аката и предузимања мјера републичких органа и на поједине људске слободе и права,[23] мијењати и организацију и овлаштења извршних, управних и судских органа и њихов персонални сасав, као и територијалну организацију Републике. Дакле, предсједник Републике према Уставу доноси уредбе са законском снагом у вези с питањима из надлежности Народне скупштине у условима утврђеним Уставом, али и акта којим се могу обуставити поједине

[20] Д. Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд, 2008, стр. 328.

[21] Г. Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр. 189.

[22] Члан 81 Устава РС.

[23] Осим из члана 10,11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24 и 25 Устава.

одредбе Устава Републике Српске. У оквиру своје нормативне дјелатности предсједник Републике може, дакле, доносити, условно посматрано, двије групе аката: уредбе са зоконском снагом и акте са уставном снагом. Кад предсједник Републике одлучи да донесе уредбу са законском снагом, претпоставка је да претходно морају бити испуњени сви други услови утврђени Уставом за доношење ових уредби, које не подлијежу контроли законитости, али зато подлијежу оцјени уставности. Уставни суд не би могао да цијени потребу доношења ових уредби, јер је то политичка а не правна оцјена, али би могао да цијени усклађеност тих уредби са Уставом.[24] Иако, у основи, имају заједничке елементе са уредбом са законском снагом, *прво,* акта предсједника Републике са уставном снагом, могу ограничити или мијењати поједине одредбе Устава у условима рата и непосредне опасности које се односе на: доношење закона, других прописа и општих аката;предузимање мјера републичких органа; на људске слободе и права, осим слобода и права за које је Уставом утврђено да се не могу ограничавати ни за вријеме ратног стања и непосредне ратне опасности, и *друго,* мијењати организацију и овлашћења извршних, управних и правосудних органа као и територијалну организацију у Републици.

2.3.Однос предсједника Републике и Владе

Предсједник Републике има овлашћење да, након консултација са представником посланичке већине, предложи кандидата за предсједника Владе, водећи рачуна да воља већине у Народној скупштини мора бити сагласна и вољи предсједника Републике поводом личности којој ће повјерити премијерски мандат, јер Народна скупштина бира Владу.

Предсједник Републике нема на располагању формална средства утицаја на састав Владе, јер о њима одлучује мандатар за састав Владе и Народна скупштина. Уставна рјешења избора Владе и улоге предсједника у том процесу, *типично је за парламентарни систем власти*.

Предсједник Републике може може тражити од Владе да изложи ставове по појединим питањима од значаја за Републику, сазвати сједницу Владе и ставити на дневни ред питање из њене

[24]Види шире: Б. Ненадић, *Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској*, Зборник Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1997, стр. 401-402.

надлежности.[25] Предсједник Републике може чак и да одреди период у којем Влада треба да заузме ставове и да га о томе обавијести, а тај период не може бити краћи од 48 часова. Из разлога хитности или других оправданих разлога предсједник Ребулике може и сам сазвати ванредну сједницу Владе у року од 48 часова и уврстити на дневни ред питање из њене надлежности.[26] „Ово обиљежје полупредсједничког сустава у уставној организацији власти у Републици Српској, не предвиђа институт супотписа аката предсједника Републике од предсједника Владе или овлаштеног министра.“[27] Према Закону о Влади, Влада има обавезу да заузме став по питању на које је предсједник Републике тражио одговор. Влада, притом, није дужна да усвоји став који је у складу са политиком предсједника Републике, „али не може избјећи да расправља и заузме став о одређеном питању. И овдје ће став Владе зависити од односа политичких снага у Републици, политичке снаге и улоге предсједника Републике и улоге предсједника Републике и расположења јавног мњења, о коме Влада мора водити рачуна при заузимању става о важним питањима.“[28]

Предсједник Републике има овлашћење да интервенише у случају када оцијени да је дошло до кризе у функционисању Владе. Предсједник Републике, на иницијативу најмање двадесет посланика, а пошто саслуша мишљење предсједника Народне скупштине и предсједника Владе, може да затражи од предсједника Владе да поднесе оставку. Уколико то овај одбије да учини, предсједник Републике је уставно овлашћен да га разријеши својом одлуком.

На крају, може се закључити да „према начину избора и овлашћењима, предсједник Републике Српске се може сврстати у категорију 'јаких' предсједника“.[29] Предсједник има велика овлашћења, која у многоме улазе у подручје надлежности извршне власти – Владе, али и законодавне власти.

2.4. Однос предсједника Републике и Народне скупштине

[25] Члан 82 Устава РС.

[26] Члан 30 Закона о Влади (Службени гласник Републике Српске“, број 118/2008.

[27] З. Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006, стр. 278.

[28] Г. Марковић, Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини, Правна ријеч, бр. 27/2011, Бања Лука, 2011, стр. 192.

[29] К. Трнка, *op.cit.,* стр. 319.

Однос предсједника Републике Српске према Народној скупштини Републике Српске базира се на принципу независности. Предсједнику Републике Устав гарантује да га могу смијенити само бирачи који су га и изабрали.

Устав Републике Српске[30] утврђује да „предсједник Републике може, пошто саслуша мишљење предсједника Владе и предсједника Народне скупштине, одлучити да Народна скупштина буде распуштена," те да распуштањем Народне скупштине престаје и мандат Вијећа народа. Из овакве уставне формулације произилази да мишљење предсједника Владе и Народне скупштине није обавезајућег карактера за предсједника Републике, те да му није потребна њихова сагласност за доношење одлуке о распуштању. Да је предсједник Републике самосталан у доношењу одлуке о распуштању парламента, види се из чињенице да Уставом није утврђено да Влада подноси приједлог за распуштање, као што је то у многим државама, већ то може бити првенствено политичка процјена у датим околностима, предсједника Републике. Устав Републике Српске спада у ред оних устава који не садржи одредбе којма се прецизирају случајеви и услови под којима би могло доћи до распуштања Народне скупштине. „Он то може учинити када дође до сукоба између Народне скупштине и Владе о политици коју треба водити, али и онда када није задовољан политиком коју води Народна скупштина односно влада која ужива политичку подршку Народне скупштине."[31] Имајући у виду уставно регулисање института распуштања Народне скупштине од стране предсједника, може се рећи да се у знатној мјери врши поремећај сразмјере у односима ова два државна органа у корист предсједника Републике. У пракси примјене Устава Републике Српске из 1992. године, запазићемо један случај распуштања Народне скупштине, у јулу 1997. године.[32]

Предсједник Републике је овлашћени предлагач промјена Устава, има право предлагања закона, других прописа и општих аката Народној скупштини Републике Српске. Предсједник

[30] Члан 72 Устава.

[31] Г. Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, бр.27/2011, Бања Лука 2011, стр. 194.

[32] Предсједник Републике Биљана Плавшић распустила је Народну Скупштину због тога што скупштина није извршила неке од својих Уставом утврдјених функција, те због непостојања координације рада Владе, скупштине и предсједника Републике.

Републике има право да се супротстави вољи Народне скупштине поводом приједлога закона - одбијањем стављања потписа на указ којим би се тај закон имао прогласити.

Да би Народна скупштина могла обавити своју, Уставом предвиђену функцију избора Владе и судија Уставног суда, неопходно је да приједлози потекну од предсједника Републике. Предсједник Народне скупштине има обавезу обавјештавања предсједника Републике о одржавању сједница Народне скупштине. Ово обавјештење нема сврху позива - Народна скупштина упућује позив предсједнику Републике да присуствује њеној сједници како би се изјаснио о неком важном проблему. Предсједник Народне скупштине дужан је сазвати сједницу на захтјев предсједника Републике.

Као што је већ наведено, предсједник Републике добија битна овлашћења, из надлежности Народне скупштине и Владе у вријеме ратне опасности или ванредног стања када се не може састати Народна скупштина. Тада може доносити уредбе са законском снагом и имановати и разрјешавати функционере које бира или именује Народна скупштина Републике Српске. Касније те акте подноси на верификацију скупштини. Он може мијењати организацију и овлашћења извршних, управних и правосудних органа и њихов персонални састав, као и територијалну организацију у Републици.

3. Влада Републике Српске

Као што је то случај и код других савремених устава, Устав Републике Српске непосредно уређује основна питања Владе и републичке управе, док све остало препушта законима.

3.1. Избор и мандат Владе

Влада је колегијални орган извршне власти. Владу бира Народна скупштина, послије сваког конституисања, на период од четири године.[33] Предсједник Републике предлаже кандидата за предсједника Владе. Кандидат за предсједника Владе на посебној

[33] Члан 91 Устава.

сједници излаже програм Владе и предлаже њен састав.[34] Предсједник и чланови Владе бирају се јавним гласањем, ако Уставом или законом није другачије одређено. Прво се бира предсједник Владе, а након тога чланови Владе, са листе коју је предсједник предложио. За избор је неопходна већина од укупног броја посланика тј. 42 посланика. О листи за чланове Владе гласа се у цјелини, изјашњавањем "за" или "против" листе.

Мандат предсједника и чланова Владе почиње даном избора, када они дају свечану изјаву пред Народном скупштином,[35] а траје четири године. Влади престаје мандат престанком мандата Народне скупштине, распуштањем или скраћењем мандата Народне скупштине, изгласавањем неповјерења Влади од Народне скупштине, оставком Владе и оставком и разрјешењем предсједника Владе.[36] Министру престаје мандат престанком мандата Владе, изгласавањем неповјерења Влади, његовим разрјешењем или оставком. Влада којој је мандат престао на један од набројаних начина, остаје на дужности до избора нове Владе. Влада се обавезно образује на почетку изборног периода парламента, али њено остајање на власти зависи од тога да ли ће и до када ће уживати повјерење парламента, јер уколико изгуби повјерење парламента, влада силази са власти. Правило је да је мандат владе једнак дужини парламентарног мандата, тако да је уставна одредба о образовању Владе на период од четири године условна.[37] Наиме, ако дође до распуштања или скраћивања мандата Народне скупштине, престаје мандат и Влади. У свим овим случајевима престанка мандата Владе (усвајањаоставке, изгласавања неповерења или престанка мандата предходној Влади због распуштања или скраћивања мандата Народне скупштине), у року од 10 дана предсједник Републике предлаже кандидата за предсједника Владе, а нова Влада мора бити изабрана у року од 40 дана од дана предлагања кандидата за предсједника Владе

[34] Члан 93 Устава. Избор састав и мандат Владе, поред Устава, прописан је и Законом о Влади од члана 6-14; те Пословником Народне скупштине Републике Српске, члан 245-247.

[35] Члан 7 Закона о Влади.

[36] Члан 11 Закона о Влади.

[37] То је због тога што повјерење које народни посланици дају Влади чином избора, не може бити утврђено на одређено вријеме К. Трнка, Н. Милићевић, М. Н. Симовић, М. Дмичић, *Устави ентитета са коментаром*, Сарајево, 2004., стр. 424.

3.2. Надлежност Владе

Уставом Републике Српске[38] се утврђују сљедеће надлежности Владе Републике Српске:

- предлаже законе, друге прописе и опште акте;
- предлаже план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун;
- обезбјеђује провођење и извршава законе, друге прописе и опште акте;
- даје мишљење о приједлозима закона, других прописа и општих аката које Народној скупштини подноси други предлагач;
- доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона;
- утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере у министарствима, другим републичким органима и управним организацијама;
- усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација;
- врши надзор над радом министарстава и других републичких органа и управних организација и укида или поништавањихове акте који су у супротности са законом или прописом Владе;
- обавља и друге послове у складу са Уставом и законом.

Устав је оставио могућност и законског нормирања полажаја и надлежности Владе. Поред уставом утврђених надлежности, надлежности Владе су прописане и Законом о Влади Републике Српске. Тако је и Законом прописано да извршну власт у Републици Српској, у складу са Уставом, врши Влада Републике Српске. У вршењу власти, Влада спроводи политику, извршава законе и друге прописе Народне скупштине и одговорна је за стање у Републици у свим областима из своје надлежности.[39]

Влада прије свега, има типично *изврши надлежности*. Наиме, значајна овлашћења Владе као извршног органа власти је да извршава законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине тако да она располаже и генералним уставним овлашћењем за доношење извршних уредаба тј. уредби ради извршавања закона и

[38] Члан 90 Устава Републике Српске.
[39] Члан 1 и 2 Закона О Влади.

других општих аката парламента.[40] Значи, нормативна дјелатност извршне власти омеђена је законом, у смислу да општи правни акти имају за циљ извршење закона са утврђеним циљем, предметом и основном садржином, и то непосредно законом ради чијег извршења се доносе. Дакле, уредбе се доносе ради извршења закона, и то само појединих његових одредби путем њиховог конкретизовања и прецизирања. Међутим, у нашем правном систему није децидирано уређено до које се границе један однос може уредити законом, а у којој димензији уредбом. Општеприхваћен је став да се уредбом не може уређивати материја слобода и права грађана, увођење пореза, буџет, кривична дјела. Само у условима одређених околности – рат и непосредна ратна опасност, према Уставу Републике Српске, ова материја може бити регулисана од стране извршне власти.

Влада у својој надлежности обавља послове *предлагачко-иницијаторског карактера,* што је и теоријски и практично повезано са извршном функцијом у ширем смислу. Најмоћнији инструмент вођења политике у надлежности Владе је предлагање закона, других прописа и општих аката Народној скупштини, предлагање Народној скупштини плана развоја, просторног плана, буџета и завршног рачуна и давања мишљења о приједлозима закона, других прописа и општих аката других овлашћених предлагача. Дакле, Влада је квалификовани носилац законодавне иницијативе у Народној скупштини.[41]

У посебну групу послова сврставају се тзв. *самосталне надлежности владе*. Таквом надлежношћу сматрамо право и дужност Владе да утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере у министарствима, другим републичким органима и управним организацијама. Хијерархијски однос Владе према органима управе видљив је из одредби да Влада усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација;врши надзор над радом министарстава и других републичких органа и управних организација и укида или поништавањихове акте који су у супротности са законом или

[40] Уредбу, као правни акт Владе, уводи Устав Републике Српске дајући Влади генерално уредбодавно овлашћење.Члан 90, тачка 3. и 4. Устава Републике Српске.

[41] К. Трнка, Н. Милићевић, М. Н. Симовић, М. С. Дмичић, *op.cit.,* стр. 422.

прописом Владе. Влада одлучује и о образовању представништва у иностранству.

Влада заступа Републику као правно лице, стара се о заштити јавног интереса и у том смислу врши права и дужности које Република има као оснивач јавних служби, других органа и организација, ако другим законом није другачије одређено. Имовину Републике користи, њоме управља и располаже Влада, ако другим законом није другачије одређено.[42]

3.3.Однос Владе са Народном скупштином

Владу у Народној скупштини представља предсједник Владе. Владу може представљати и члан Владе кога одреди Влада. Влада може одредити своје сталне представнике у појединим тијелима Народне скупштине. Стални представници могу се одредити и за поједина питања.[43] Преко својих представника она на сједницама скупштине излаже своје ставове и објашњења појединих законских приједлога. Влада може предложити да се размотри одређено питање и према њему заузме став или да се одгоди доношење одређеног акта или расправе о одређеном питању док Влада према том акту, односно питању, не заузме став.

Однос Владе и Народне скупштине проистиче из *надлежности* егзекутиве. То је првенствено право Владе да учествује у законодавном поступку који се води у парламенту, помоћу предлагања закона, амандмана на приједлог закона, учешћа у претресу закона.

Влада и чланови Владе одговарају Народној скупштини. Народна скупштина може изгласати *неповјерење* Влади. Приједлог за неповерење Влади може поднијети најмање 20 посланика.[44] Интересантно је да се предсједник Републике, који може под одређеним условима проузроковати оставку предсједника Владе, а тиме и пад читаве Владе, у Уставу не спомиње као директни предлагач расправе о повјерењу Владе. Тако проф. А Фира истиче

[42] Члан 3 Закона о Влади.

[43] Однос Владе и Народне скупштине, осим Устава, прописани су и Законом о Влади, члановима од 32 – 39, те члановима 283 – 301 Пословника Народне скупштине Републике Српске

[44] Члан 94. ст. 3 Устава. Међутим, Пословником је прописано да је поводом разматрања питања која се односе на остваривање контроле над радом Владе, Народна скупштина може поставити питање повјерења Влади ако је то покренуло најмање једна трећина народних посланика.

„једино би се екстензивним тумачењем , примјеном правила да ко може више, може и мање, могло узети да и предсједник Републике може изазвати расправу о повјерењу Влади. Али, по Уставу, он није непосредни предлагач тога, мада су му сигурно, политички путеви да то постигне допуштени“[45]. Исто тако, и Влада може поставити питање свог повереља у Народној скупштини, ако сматра да није у стању да обезбјеђује спровођење утврђене политике и извршење аката Народне скупштине, чије се доношење предлаже или спровођење ставова или предложених мјера, или да не може преузети одговорност за обављање своје функције, ако се не донесе акт чије доношење предлаже. Питање повјерења у име Владе поставља предсједник Владе. О повјерењу Влади Народна скупштина се изјашњава јавним гласањем, ако другачије не одлучи. Ако Народна скупштина изгласа неповјерење Влади, доноси одлуку о разрјешењу Владе и о томе обавјештава предсједника Републике. Поновни поступак за изјашњавање о повјерењу Влади не може бити покренут прије истека шест мјесеци од дана изгласавања повјерења Влади.[46] У случају да парламент Влади изгласа неповјерење, Влада мора поднијети оставку. Тиме се изражава политичка одговорност Владе пред парламентом. Предсједник Владе може предложити Народној скупштини разрјешење члана Владе. Дакле, министри за рад својих ресора одговарају Влади, а Влада се одржава док има повјерење парламента. Одлука о разријешењу Владе или члана Владе сматра се усвојеном ако је за њу гласала већина од укупног броја Народних посланика.

Предсједник Владе може поднијети *оставку* коју подноси предсједнику Народне скупштине Оставка или разрешење предсједника Владе повлачи оставку Владе.[47] Осим предсједника Владе односно Владе у цјелини, и чланови Владе могу Народној скупштини поднијети оставку. Министар подноси оставку предсједнику Владе, а он је доставља Народној скупштини. Народна скупштина констатује оставку и министру престаје мандат. Предсједник Републике може да на инцијативу 20 посланика, пошто саслуша мишљење предсједника Народне скупштине и предсједника Владе, затражи о предсједника Владе оставку. Уколико предсједник

[45] А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002; стр. 156.

[46] Питање (не)повјерења Владе прописано је члановима 298 - 301 Пословника Народне скупштине Републике Српске

[47] Члан 12 Закона о Влади

Владе одбије да поднесе оставку, предсједник Републике га може разријешити функције.

У будућности, неопходно је ефикасније коришћење инструмената парламентане контроле. Наиме, од настанка Републике Српске, Влада је углавном имала комотну парламентарну већину, а и предсједник Републике је припадао истом политичком блоку који је чинио већину у Народној скупштини из које произашла и Влада. То је у сложеним политичким околностима у Босни Херцеговини и појачаном утицају међународних фактора, допринијело стабилности власти и система у Републици Српској, ефикасној извршној власти, али и омогућило и стварало претпоставке за њену доминацију над парламентом и слабљење његове контролно-надзорне улоге. Дакле, долазило је до поремећаја равнотеже у корист извршне власти, било на страну Владе, било на страну предсједника Републике, зависно од функције коју је обављао лидер партије која је носилац парламентарне већине.

4. Закључак

На основу уставног положаја и овлашћења предсједника Републике Српске може се закључити да су функције и овлашћења предсједника Републике доста велике и да значајно улазе у подручје надлежности Владе и Народне скупштине, односно има озбиљан утицај на вршење власти у цјелини. Не може се рећи да је он шеф државе по моделу полупредсједничког система, (не учествује у избору министара, нити их он може разријешити), али је извјесно јачи од аналогног функционера у класичном парламентаризму. Из начина избора Владе и њеног односа према Народној скупштини, произилази да је систем власти парламентарног типа. Међутим, сматрамо да правна природа система власти у Републици не одговара ни „чистом“ парламентарном систему, јер систем власти у Републици Српској има елемената полупредсједничког система. Имајући у виду уставни положај органа извршне власти, Устав Републике Српске познаје елементе парламентарног и полупредсједничког система власти, али претежу елементи полупредсједничког система. *Елементи парламентарног система* су: предсједник републике предлаже кандидата за предсједника Владе; политичка одговорност Владе пред Народном скупштином; могућност распуштања Народне скупштине; право уласка Владе у

Народну скупштину; утицај Народне скупштине на рад Владе. *Елементи полупредсједничког система су*: непосредан избор предсједника Републике; право суспензивног вета предсједника Републике; дискрециono право предсједника Републике да распусти Народну скупштину; ограничено право разрјешења предсједника Владе; значајна овлашћења предсједника Републике у ратном и ванредном стању; право сазивања сједнице Владе, иако предсједник не руководи њоме; одсуство његове политичке одговорности пред другим институцијама.

У даљој изградњи и функционисању правног система, као израза демократског и парламентарног режима, у којем се поштује принцип уставности и законитости, нужно је успоставити децидирано разграничење између законодавне и извршне власти и у нормативном и у стварном смислу.

5. Литература:

1. А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља. Том 4,Уставно право Босне и Херцеговине,* Нови Сад, 2002.
2. Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, Београд, 2008.
3. Б. Ненадић, *Уставна концепција нормативне дјелатности извршне власти у Републици Српској*, Зборник Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, 1997.
4. Г. Марковић, *Избор и одговорност шефа државе*, Правна ријеч,часопис за правну теорију и праксу бр. 31/2012, Бања Лука, 2012.
5. Г. Марковић, *Правна природа система државне власти у Босни и Херцеговини*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу бр. 27/2011, Бања Лука, 2011.
6. Д. Симовић, *Полупредсједнички систем*, Београд, 2008.
7. *Закон о Влади Републике Српске*, „Службени гласник Републике Српске“, број 118/2008.
8. З. Миљко, *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Загреб, 2006.
9. К. Трнка, Н. Милићевић, М. Н. Симовић, М. Дмичић, *Устави ентитета са коментаром*, Сарајево, 2004.
10. К. Трнка, *Уставно право*, Сарајево, 2000.
11. С. Јовановић, *О држави*, Београд, 1922.
12. С. Орловић, *Један период из уставног развоја извршне и законодавне власти у Републици Србији и Републици Српској*,

Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, бр. 10/2007, Бања Лука, 2007
13. Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951.
14. *Устав Републике Српске* (ур. Д. Марковић и А. Марковић), Бања Лука, 2014.
15. *Пословник Народне скупштине Републике Српске*, (неслужбени пречишћени текст; ур. Љ.Тимотија), Бања Лука, 2017.

THE LEGAL NATURE OF THE SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Milan Pilipović, PhD[1]

Abstract: Instead of the decades-long constitutionalization of the principle of the unity of power in its parliamentary variant that was present in Yugoslav constitutionality, the Constitution of the Republic of Srpska states that the state power in the Republic is organized on the principle of the division of power into legislative, executive and judicial power. The nature of the system of power is determined exclusively by the relation of two types of authorities of a political character (legislative and executive). In order to determine the legal nature of the system of government, the authority of the head of state is particularly important. Therefore, in determining the legal nature of the system of power in the Republic of Srpska, we will analyze the constitutional position of the President of the Republic of Srpska and the relation of the President of the Republic and the Government to the National Assembly.

Keywords: a system of government, Republic of Srpska, President, Government, National Assembly

[1] Assistant Professor (Constitutional Law), Faculty of Law, University of Banja Luka. E-mail: milan.pilipovic@pf.unibl.org

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

342.4(497.6 РС)(082)

НАУЧНО-стручна конференција Устав Републике Српске, двадесет шест година касније (2018 ; Бања Лука)
Устав Републике Српске, двадесет шест година касније : зборник одабраних радова са научно-стручне конференције / [предсједник организационог одбора конференције Зоран Ђерић]. - Бања Лука : Истраживачки центар, 2019 (Бања Лука : Маркос)

Тираж 100. - Стр. 7-8: Уводна ријеч / Зоран Ђерић. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз већину радова.

ISBN 978-99976-704-6-5

а) Устав - Република Српска

COBISS.RS-ID 7973656