
Проф. др Милан Благојевић¹

Оригинални научни рад

UDK: 342.2/.3+327(497.6)

ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ИНТЕГРАЦИОНИ ПРОЦЕСИ

Апстракт

Вријеме у којем живимо карактеришу, између осталог, разноврсни процеси повезивања држава у свијету, као и њиховог интегрисања у различите међународне организације. За простор на којем живимо од посебне важности су настојања да се он интегрише у структуре Европске уније. Једно од питања које се с тим у вези поставља већ дуже вријеме је не само то какво државно уређење има БиХ него и са каквим обликом тог уређења она може постати чланица поменуте уније. Том питању је посвећен овај рад. У њему аутор, између осталог, указује на искуства држава (Белгије и Шпаније) чије сложено државно уређење није препрека за њихово чланство у Европској унији. Због тога ни дејтонски Устав није препрека за чланство Босне и Херцеговине у тој организацији (као ни у другим међународним организацијама), што је и најважнија порука овог рада.

Кључне ријечи: *интеграциони процеси, евроатлантске интеграције, државно уређење, федерација, савезна држава, федералне јединице, ентитети, расподела надлежности.*

1. Уводни дио

Савременом свијету већ дуже вријеме својствена су два међусобно супротстављена процеса, од којих је један дезинтеграција, а други је интеграција. Они се као својеврсне константе одвијају

¹ Ванредни професор на Универзитету за пословни инжењеринг и менаџмент у Бањалуци. mail: milanblagojevic@hotmail.com

од завршетка Другог свјетског рата до данас. Простор на којем живимо био је (и још увијек је) својеврсна позорница на којој су се одвијала (и још увијек се одвијају) ова два противрјечна процеса. Дијалектици сваке противрјечности својствена је развојност која се, у случају нашег простора, кретала од дезинтеграционих ка интеграционим процесима. Иако су међусобно супротстављени, и један и други процес имају нешто заједничко, а то је да су болни. Као савременици ових процеса ми смо те последице најбоље осјетили (и осјећамо). Они од нас који су имали срећу да преживе разарање бивше Југославије, на сопственој кожи су осјетили све болове које је са собом носио (и носи) тај дезинтеграциони процес. Но болност није својствена само овом процесу него и процесу интеграције. Иако на први поглед звучи парадоксално, искуство са нашег простора говори нам како интеграциони процес подразумијева (према идеологији оних који тај процес осмишљавају, планирају и изводе) претходну дезинтеграцију (праћену бомбардовањем и разарањем од стране интегралиста) одређених цјелина, чиме се циљ јединства ставља изнад циља различитости. С обзиром да ћемо о овоме говорити на одговарајућем мјесту у наставку, у уводном дијелу подсјетићемо на још једну тегобу. Наиме, процес интеграције у облику за који смо се, како ће бити показано, већ определијели, доноси са собом и тегобу о којој је, спознавши је, својевремено говорио Ђерђ Лукач. Он је, како се указује већ у основној литератури из филозофије, сматрао да грађанско друштво представља облик индивидуализма који вербално промовише различитост и грађанске слободе. Међутим, у стварности је на дјелу потпуно униформисање друштвеног живота, док на индивидуалном плану константно јачање аутономије појединца порађа апсурдну ситуацију у којој је живот без других људи немогућ, а са другима неиздржив, што грађанско друштво претвара у очајни индивидуализам, односно у трагедију усамљених у себе затворених појединаца.²

Тешко је отети се утиску о истинитости ове тегобе, тим више јер је она, ма колико јој се опирали, толико присутна и у нашим оновременим животима. Међутим, ни данашњег човјека, као ни оног из Лукачевог времена (и простора на који су се односиле наведене Лукачеве мисли) не треба кривити за ову интровертност, јер је то својеврсна законитост грађанског друштва којој се (када се то друштво прихвати, а ми смо то већ учинили), као и свакој другој законитости нико (и ништа) не може одупријети.

² М.Савић, В.Н. Цветковић, Н.Цветковић, *Филозофија*, четврто издање, Београд, 2006, 241.

Но, за предмет овог рада од посебне важности је процес *униформисања друштвеног живота*, који је неизоставна компонента модела интеграционих процеса за који смо се већ определијели. Тај процес се, мало по мало, одвија пред нама и ми смо његови савременици, иако тога често нисмо ни свјесни. Он тангира све поре живота у глобалном друштву званом држава, а то значи и њено државно уређење, што се у нашем случају односи на државно уређење Босне и Херцеговине (БиХ). О томе ћемо, дакле, говорити у овом раду, и то на начин што ћемо указати на различита схватања о томе какво државно уређење има БиХ, а потом на који начин интеграциони процес у који је она ушла утиче на то уређење. Разумијевању свега овога претходи подсјећање на то за који интеграциони процес се БиХ определијелила и на који начин је то учињено.

2. Евроатлантске интеграције Босне и Херцеговине

Подсјећање на то за шта се када су интеграције у питању Босна и Херцеговина већ определијелила потребно је због тога што се износе и могућности њеног другачијег пута. Тако се у позиву за научни скуп под називом Балканско раскршће, чије одржавање је планирано за 30. мај 2013. године у Бањалуци у организацији Европског дефендологија центра, помиње „могућност избора алтернативног пута развоја“. С тим у вези у позиву се између осталог каже:

„Са обновом моћи и угледа Русије, главног ослоња и заштитника мира и сарадње на евроазијским просторима, за Босну и Херцеговину се отвара могућност избора алтернативног пута развоја. То кретање је започето потписивањем Декларације о стварању Евроазијског савеза - ЕАС, 18. новембра 2011. године на основи савеза Русије, Бјелорусије и Казахстана, док су кандидати за чланство Киргизија и Таџикистан. У основи Савеза је и низ гранских интеграционих структура Савеза Независних Држава - СНГ, а то су: - 1) Организација договора о колективној безбједности - ОДКБ, савез за безбједност основан 15. маја 1992. године, чије су сада чланице шест држава – пет наведених и Арменија, - 2) Царински савез основан у децембру 2010. године и Јединствени економски простор – ЈЕП Русије, Бјелорусије и Казахстана, који постоји од почетка 2012. године. Евроазијски Савез је пројекат конфедеративног савеза држава са јединственим политичким, економским, војним, социјалним и културним простором, који треба да почне да дјелује 01. јануара 2015. године“.

Осим што указује на могућност и другачијег начина интеграције овог простора у свјетске геополитичке процесе, цитирани текст неодољиво подсећа и на нека прошла времена у којима су људи и народи са овог простора (што је посебно важно када је српски народ у питању) стављани, као и сви бројчано мали народи, пред дилему којем царству је мудрије приклонити се. Није нам намјера да овом приликом износимо разлоге *pro et contra* између могућности које се нуде, него да фактографски изнесемо шта је већ урађено *a propos* овог питања у БиХ од стране њеног политичког естаблишмента. Стога ће наставак овог рада бити својеврсно кратко подсећање на најважније кораке којима је у евроатлантском правцу Босна и Херцеговина већ добрано одмакла.

У том смислу ништа се не може потпуно и правилно разумјети уколико би се занемарила улога коју је у свему томе имао (и има) високи представник у Босни и Херцеговини. А за правилно разумијевање значаја и снаге одлука којима је високи представник трасирао пут БиХ према Европској унији и НАТО, од посебне важности је налог високог представника о провођењу одлуке Уставног суда БиХ, број АП-953/05. Овај налог високи представник (Кристијан Шварц-Шилинг) наметнуо је 23. марта 2007. године.³ У наставку ћемо пренијети садржај овог налога, уз напомену да је курзив у тексту наш. Дакле, налогом је високи представник одлучио сљедеће:

Члан 1.

С циљем провођења Одлуке Суда, Предсједништво Босне и Херцеговине ће упутити високом представнику, као предсједавајућем Управног одбора Вијећа за имплементацију мира, сва питања истакнута у поменутој Одлуци која би требали разматрати међународни органи наведени у поменутој Одлуци.

Члан 2.

Сваку радњу коју предузме било која институција или орган у Босни и Херцеговини у циљу успоставе домаћег механизма контроле одлука високог представника донесених према његовом

³ Налог је доступан на службеној интернет страници Канцеларије високог представника, на адреси http://www.ohr.int/print/?content_id=39398., 15.05.2013.

међународном мандату, високи представник ће сматрати покушајем да се угрози provedба цивилних аспеката Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, и сама по себи ће се сматрати понашањем којим се угрожава таква provedба.

Члан 3.

Без обзира на било коју супротну одредбу у било којем закону или другом правном акту у Босни и Херцеговини, *било који поступак покренут пред било којим судом у Босни и Херцеговини, којим се оспорава или доводи било како у питање једна или више одлука високог представника, прогласиће се недопустивим осим ако високи представник изричито не да своју претходну сагласност.*

О сваком поступку из става 1. овог члана, предметни суд ће безусловно и званично одмах обавијестити високог представника.

Ради отклањања сваке сумње или недоумице, а узевши у обзир свеукупност претходно споменутог, овим се, у вршењу наведеног међународног мандата високог представника и према тумачењу тога мандата даље у тексту овог налога те по снази наведеног Анекса 10, изричито налаже и утврђује да не постоји могућност да институције Босне и Херцеговине и/или било која од њених административних јединица и/или било који други орган власти у Босни и Херцеговини сносе било какву одговорност за било какав губитак или штету за које би се наводило да произлазе, директно или индиректно, из такве одлуке високог представника донесене према његовом међународном мандату, или уопште у било у којем случају по било по којем основу.

Члан 4.

Ради отклањања сумње, овим се изричито изјављује и указује да је овдје садржане одредбе Налога, сваку појединачно и све заједно, утврдио високи представник према свом међународном мандату и да стога *не подлијезу изношењу пред ни одлучивању од стране судова Босне и Херцеговине ни судова њезиних ентитета или било гдје другдје, те да се ни пред којим судом, никада, не може покренути поступак у вези са обавезама чије извршење из њих проистиче.*

Члан 5.

Овај Налог *ступа на снагу одмах* и одмах се објављује у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, Службеном гласнику Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине и у Службеном гласнику Републике Српске.”

Како видимо, према овом налогу ни једна одлука или мјера високог представника не може бити предмет судског преиспитивања од стране било које судске институције. Иако је и прије овога високи представник наметао одлуке (законе) којима је успостављао институције на нивоу БиХ (па и оне којима је трасирао евроатлантски пут БиХ), цитирани налог је важан јер представља својеврсну потврду такве његове вишегодишње праксе (њиме се само верификује оно што је и прије тога постојало у пракси), која ни прије овог налога није могла бити предмет судског преиспитивања. Дакле, није високом представнику био потребан овај налог да би и прије тога наметао своје одлуке, а нарочито да би оне биле провођене у пракси од стране домаћих институција. На то указују успостављање и дјелатност институција од значаја за евроатлантске интеграције БиХ.

Тако је Законом о Савјету министара БиХ, којег је наметнуо 2002. године⁴, високи представник одлучио да успостави (као стално тијело) Дирекцију за европске интеграције. Према том закону (члан 23.) ова дирекција (курзив у тексту је наш):

“...врши нарочито послове који се односе на усклађивање активности тијела власти у Босни и Херцеговини, надзор над provedбом одлука које доносе надлежне институције у Босни и Херцеговини а *које се односе на све одговарајуће активности потребне за европске интеграције.*

Дирекција учествује у активностима или израђује нацрте и приједлоге политика, закона, других прописа и смјерница које се односе на извршење послова које је *Босна и Херцеговина дужна предузимати како би се укључила у процесе европске интеграције.*

⁴ Закон је доступан на службеном интернет порталу високог представника, на адреси http://www.ohr.int/print/?content_id=28610., 15.05.2013.

Дирекција обавља и друге послове који се односе на покретање иницијатива и савјетовање о питањима усклађивања укупних процеса и активности тијела власти у Босни и Херцеговини *на испуњењу обавеза према европским интеграцијама.*”

Ово је, дакле, суштина начина на који је дошло до формирања наведене институције на нивоу БиХ, након чега су услједиле њене активности усмјерене на интеграцију БиХ у Европску унију, које (те активности) у континуитету трају до данас.

Ово је, у суштини, модел по којем је БиХ усмјерена и на придруживање НАТО савезу. Темелј за то представља одлука високог представника (Педија Ешдауна) од 08. маја 2003. године.⁵ Њоме је успостављена Комисија за реформу система одбране у БиХ. Том одлуком високи представник је одредио (наложио у члану 2. Одлуке) да:

“Одбрамбене структуре у Босни и Херцеговини као и закони којима се те структуре успостављају *морају бити усклађени са евроатлантским стандардима*, с циљем да се, као минимум, осигура прихватљива кандидатура Босне и Херцеговине за улазак у програм *Партнерство за мир*”.

Ова одлука, као и активности поменуте комисије које су потом услједиле, јесу темелј за пренос надлежности у области одбране са ентитета на ниво БиХ, услед којег су престали постојати Војска Републике Српске и Оружане снаге Федерације БиХ. Учињено је то Споразумом о преносу надлежности у области одбране,⁶ којег су 30. децембра 2005. године потписали премијери Републике Српске и Федерације БиХ (Перо Букејловић и Ахмет Хаципашић), у присуству тадашњег предсједавајућег Савјета министара БиХ (Аднана Терзића). Чланом 1. Споразума је одређено да су стране сагласне да се *све надлежности ентитета у области одбране пренесу на институције Босне и Херцеговине*. Чланом 2. Споразума је одређено да стране потписнице признају да ће *све надлежности* које ентитети пренесу на основу тог споразума *у потпуности и искључиво вршити институције Босне и Херцеговине*. На основу овог споразума донијети су Закон о одбрани Босне и Херцеговине

⁵ Одлука је доступна на интернет адреси http://www.ohr.int/print/?content_id=29841.., 15.5.2013.

⁶ Споразум је објављен у “Службеном гласнику Републике Српске”, бр. 4/06.

те Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.⁷ С обзиром на тему овог рада указаћемо на неколико одредби из ових закона, које показују како се Босна и Херцеговина и путем закона на својеврстан начин већ определијелила, боље рећи правно обавезала за своју НАТО будућност. Тако је чланом 15. Закона о одбрани Босне и Херцеговине између осталог прописано да министар одбране БиХ “предлаже и доноси прописе, издаје директиве и наређења која се односе на организацију, администрацију, особље, обуку, опремање, размјештај и употребу Оружаних снага *како би се осигурала* максимална интероперабилност у Оружаним снагама *и интероперабилност са снагама НАТО-а*” (курзив је наш). Према члану 26. овог закона, командант Оперативне команде Оружаних снага има надлежност предлагања иницијатива за побољшање *интероперабилности Оружаних снага с оружаним снагама држава чланица НАТО-а*. Исто је прописано као надлежност и за команданта Команде за подршку Оружаних снага (члан 29. овог закона). Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине све чинове (генерала, официра, подофицира и војника) уподобљава НАТО ознакама (члан 155. овог закона), након чега је у члану 186. тога закона прописано: “Сва професионална војна лица и лица у резервном саставу ће 1. јануара 2006. године преузети и чинове НАТО-а на начин утврђен у члану 155. овог Закона”, с тим што је наредним ставом овог члана (а у истом циљу) одређено како ће се поступати у случајевима да пријашњи чин нема еквивалентан чин у чиновима НАТО-а.

Оваквим законским одредбама конвенира војна доктрина Оружаних снага БиХ. Тако се у њој, у поглављу посвећеном заштити суверенитета и територијалног интегритета БиХ, каже да (курзив је наш) “*Реструктурисање ОС БиХ у складу са НАТО стандардима* има за циљ постизање интероперабилности, како унутар БиХ тако и унутар колективних система сигурности”. Или, у поглављу 4.2. Помоћ цивилним властима указује се на *изражено опредељење БиХ за изградњу партнерских односа са чланицама НАТО, односно за приступање Програму партнерства за мир*. У Доктрини обуке Оружаних снага БиХ каже се да ће НАТО-ов регионални центар за обуку *подучавати особље Оружаних снага НАТО-овим процедурама, како на тактичком тако и на здруженом нивоу*.

⁷ Оба закона објављена су у “Службеном гласнику БиХ”, бр. 88/05. Законе је донијела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на сједници Представничког дома одржаној 28.09.2005. те на сједници Дома народа одржаној 05.10.2005. године.

3. Утицај интеграционих процеса на државно уређење БиХ

Како видимо, БиХ се не само определијелила за евроатлантске интеграције него је на том путу већ предузела значајне кораке. Тај процес је, како показује искуство, укључивао и питања која су у вези са државним уређењем Босне и Херцеговине. Око тог уређења у домаћој уставноправној науци не постоје слагања. Ово стога што има схватања која негирају федералну уставноправну структуру БиХ. Др Омер Ибрахимагић с тим у вези “...истиче како нема никакве уставне сметње да се БиХ сматра простом децентрализованом државом са два аутономна мултиетничка ентитета, који по ширини својих надлежности и Уставом дефинираној претпостављеној надлежности ентитета, БиХ приближава федерацији”.⁸

На другој страни стално су присутна настојања да се ентитетима негира државно-правни карактер. Наводи се да је то питање ријешено тако што је “Уставни суд БиХ (је) у својој Трећој дјелимичној одлуци већ 2000. године установио да ентитети нису државе, а да се сложена структура босанскохерцеговачке државности исцрпљује у различитим облицима расподјеле надлежности између ентитета и државе”.⁹

При томе као да се “заборавља” да се не може одлуком суда (па макар то био и уставни суд) одређивати да ли одређена цјелина унутар неке федералне државе има или нема државно-правни карактер. Умјесто тога, за давање одговора на ово питање треба користити критеријуме које је успоставила уставноправна наука. С тим у вези треба водити рачуна најприје о количини и квалитету власти коју унутар одређене федералне државе врши нека њена ужа цјелина. Ако та цјелина на својој територији организује сопствену власт која је према квалитету и количини државна власт (свеобухватна државна власт, у смислу вршења законодавне, извршно-политичке, управне и судске власти у складу с одредбама савезног устава о подјели надлежности), онда је то први од услова због којих таква цјелина заслужује својство федералне јединице која има државно-правни карактер. Други услов је да је таква власт заштићена савезним уставом. Ова заштита се остварује

⁸ О.Ибрахимагић, Босна и Херцеговина је проста децентрализована држава, пренијето према др М. Благојевић, *Правна природа и положај Брчко дистрикта у Босни и Херцеговини*, Добој, 2002, 31.

⁹ Е.Шарчевић: Устав из нужде, *Консолидација уставног права Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2010, 320.

кроз савезним уставом извршену расподјелу надлежности између савезне државе и њених федералних јединица. Тиме се предупређује закључивање било које од ових власти у домен који припада оној другој, у ком смислу савезни уставни суд има важну, боље рећи неизоставну улогу у рјешавању оваквих спорова. О томе вјероватно понајбоље свједочи државно уређење БиХ, како у вези са њеним односом према Републици Српској и Федерацији БиХ, на једној, тако и у вези са њеним односом према Брчко дистрикту БиХ на другој страни. Наиме, искуство овдашњег државног уређења показује (у чему је јединствено у свијету) како се уставноправна заштита положаја федералне јединице (оне расподјеле надлежности о којој је малочас било ријечи) не мора нужно остваривати само примјеном партиципативног мјерила,¹⁰ већ и на начин на који је поступљено у случају Брчко дистрикта. “Тај начин се од до сада познатих модела разликује по томе што се власт федералне јединице, која је у свему једнака власти коју на својој територији врше остале федералне јединице унутар исте федерације, правно јемчи одговарајућим уставноправним одредбама чију заштиту та федерална јединица може добити пред надлежним судом”.¹¹

Када се имају у виду ова мјерила, онда нема сумње да је БиХ по свом државном уређењу сложена (федерално) уређена држава. Међутим, интеграциони процеси за које се БиХ, како смо видјели, определијели (што на основу налога високог представника, што вољом домаћих политичких субјеката), имали су одраза на то уређење. Оно што се с тим у вези може одмах истаћи је да се радило о једнообразном процесу у којем је, зарад евроатлантских интеграција, долазило до преноса надлежности са ентитета на ниво БиХ. За протеклих петнаест година ентитети су на ниво БиХ пренијели више од 60 својих надлежности, док није забиљежен ниједан случај у којем је нека надлежност пренијета са нивоа БиХ на ентитете.

Ово преношење је, у основи, вршено на два начина. Читав процес је почео закључивањем високог представника у овај дио уставноправне материје. Наиме, најприје је високи представник наметао законе којима је вршио тај пренос, као у случају већ

¹⁰ Ово мјерило федерације подразумијева учешће федералних јединица у вршењу власти на савезном нивоу, нарочито њихово учешће (путем својих представника-посланика, делегата) у вршењу законодавне власти на савезном нивоу.

¹¹ М.Благојевић: *Правна природа Брчко дистрикта деценију послје (Упоредни приказ)*, Бања Лука, 2011, 151. Заштита о којој је овдје ријеч одређена је у члану VI3(а) Устава БиХ, као и Амандману I (сада члан VI4) Устава БиХ.

поменутог Закона о Савјету министара БиХ којим је, како смо видјели, образовао Дирекцију за европске интеграције БиХ. Потом би домаћи носиоци државно-политичке власти прихватили (у истовјетном тексту) законе наметнуте од стране високог представника, јер је то био услов да би их касније могли мијењати и допуњавати. На овај начин, у основи, пренијете су (у *потпуности*) са ентитета надлежности и у областима царине, одбране, индиректног опорезивања. Поред тога, овом методологијом (у њеној основи) дошло је и до дјелимичног развлашћивања ентитета. Тако је, између осталог, поступљено у правосудној области, у којој су ентитети на нивоу БиХ пренијели своје надлежности за именовање и разрешење носилаца правосудних функција (судије и тужиоци). Стога је, између осталог и позивањем на потребе евроатлантских интеграција, у протеклом периоду дошло да развлашћивања ентитета у корист БиХ мимо темеља који су с тим у вези положени њеним Уставом. Тиме је развој овдашњег федералног државног уређења показао својеврсну (у свјетским размјерама јединствену) специфичност, која се огледа “...у томе што се о развоју њеног сложеног државног уређења врло често није одлучивало кроз њене политичке институције већ изван њих, и што су рјешења с тим у вези наметана споља од институције која је потпуно изван тог система”.¹²

Други начин на који је долазило до преноса надлежности се одвијао од стране домаћих актера. При томе када помињемо домаће актере не мислимо само на домаћи политички, него и на домаћи економски естаблишмент. Чинимо то ради тога што овај потоњи естаблишмент (у спрези са политичким), као уосталом и исти такав естаблишмент у Србији или Црној Гори, због својих већ изграђених (снажних) економских веза са економијом Европске уније има сопствени витални интерес да се интеграциони процеси доминантно одвијају у правцу евроатлантских интеграција (па и по цијену да то буде на штету федералних јединица, када је ријеч о преносу њихових надлежности на савезну државу).

Код овог модела преноса надлежности у њега није био инволвиран тако отворено високи представник. Међутим, за тако нешто није ни било потребе, с обзиром да је умјесто њега на такав начин у пренос надлежности била (и јесте) инволвирана Европска унија, и то не само путем својих представника у БиХ већ и службеним посјетама (кад затреба) својих високих дипломата из Брисела. Како се то радило и ради? У суштини, и једноставним

¹² М. Благојевић, *Технологија охаеризма*, Добој, 2004, стр. 131.

језиком казано, то се чини на сљедећи начин. Најприје се полази од тога да се БиХ “опредијелила” за евроатлантске интеграције, при чему није важно то што до тога, како смо показали, није дошло изворно од стране домаћих, демократски изабраних носилаца политичке власти. Потом се, пошто се ово опредјељење узима као непорециво и неповратно, постављају услови Босни и Херцеговини које мора испунити на путу тих интеграција. Међу тим условима¹³ су и они који се односе не само на даљи пренос надлежности са ентитета на ниво БиХ, већ и на конституционализацију политичко-територијалне прекомпозиције БиХ. Наиме, један од услова за даље евроатлантске интеграције БиХ био је, између осталог, и онај који се тиче Брчко дистрикта БиХ. Дакле, у основи на овај начин дошло је до усвајања Амандмана I на Устав БиХ којим је извршена својеврсна конституционализација ове федералне јединице. Учињено је то тако што је у Устав БиХ тим амандманом унесен члан VI4 према којем Брчко дистрикт има сопствене институције, законе, прописе, као и овлаштења и статус *коначно* прописан одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења. Поред тога, овим амандманом Брчко дистрикту је омогућена и судска заштита (пред Уставним судом БиХ) његовог уставноправног положаја и надлежности¹⁴, и то сваки пут када његови овлаштени представници сматрају да су било којим актом или радњом друга два ентитета, или од стране институција БиХ, повријеђени тај положај или надлежности.

Од надлежности које су на претходно описани (други) начин пренесене са ентитета на ниво БиХ треба поменути област јавних набавки, а овоме се може додати и пренос надлежности везане за организацију и рад институције омбудсмена. Један од свјежијих примјера је област државне помоћи. Наиме, у фебруару 2012. године Парламентарна скупштина БиХ усвојила је Закон о систему државне помоћи у Босни и Херцеговини.¹⁵ Чланом 1. став 2. тог закона прописано је да се њиме утврђују надлежна тијела за примјену

¹³ За које је у домаћем политичком и правном вокабулару смишљена синтаagma „европски стандарди“. Овој синтагми се врло често прибјегава у свакодневној комуникацији (па и оној стручној и научној), иако они који се на њу позивају доста често не знају како обим, тако ни садржај тог појма у случајевима у којима се иначе њиме служе.

¹⁴ Које у потпуности одговарају надлежностима Републике Српске и Федерације БиХ. Дакле, овај дистрикт је сада и кроз текст Устава БиХ (устава у формалном смислу) добио верификацију свог положаја и овлаштења као федерална јединица БиХ.

¹⁵ Закон је објављен у “Службеном гласнику БиХ”, бр. 10/12, а ступио је на снагу 15.02.2012.

његових одредби у складу са *правилима Европске уније о државној помоћи*, а посебно Савјет за државну помоћ БиХ. Ова институција је од посебне важности, с обзиром да је сада она искључиво надлежна за одлучивање о давању државне помоћи, без обзира да ли ту помоћ даје БиХ, њене федералне јединице, кантони у Федерацији БиХ или градови и општине. Ово стога јер је чланом 5. став 3. предметног Закона прописано да је државна помоћ која је додијељена без одлуке или противно одлуци наведеног савјета незаконита и мора се извршити њен поврат. На овај начин федералне јединице су себе развластиле од одлучивања у овој све важнијој области друштвених односа, пренијевши ту своју надлежност на ниво БиХ. Од какве је важности овај њихов корак може се видјети у хипотетском примјеру, довођењем у везу одредбе члана 5. став 3. у везу са чл. 7, 10. и 11. овог закона. Према члану 7. овог закона Савјет има осам чланова, од којих три представника именује Савјет министара БиХ, два представника именује Влада Републике Српске, два представника именује Влада Федерације БиХ, а једног представника именује Влада Брчко дистрикта. Према члану 11. Закона за одржавање сједнице Савјета потребно је присуство најмање седам његових чланова, а да би одлуке биле правно ваљане потребно је да за њих гласа седам чланова Савјета, што подразумијева и глас најмање једног члана из сваког конститутивног народа у БиХ. С обзиром да је Савјет (према члану 10. Закона) искључиво надлежан за одобравање програма државне помоћи и *појединачне државне помоћи*, као и за одлучивање о поврату незаконито додијељене државне помоћи, то значи да федералне јединице путем својих представника могу опструисати једна другу код додјељивања државне помоћи на својој територији, чиме се могу блокирати важни економски пројекти. Довољно је, наиме, да представници једне од федералних јединица (или представници савезне власти) не дају свој гласове за одлуку која је у вези са додјељивањем државне помоћи у другој федералној јединици па да та одлука не буде усвојена.

4. Закључна запажања

Претходно излагање показало је да су центри економско-политичке моћи (домаћи и инострани) у значајној мјери већ трасирали правац којим се БиХ креће (и којим ће се кретати) када је ријеч о разноврсним интеграционим процесима. Ради се о евроатлантском интеграционом путу. Имајући у виду да је, како досадашње искуство показује, цијена тих интеграција била развлашћивање ентитета,

поставља се питање будућности њеног државног уређења. Питање је сасвим умјесно, без обзира што наведено развлашћивање још није извршено у мјери да би се рекло како БиХ више није федерално уређена држава. Оно што је до сада учињено (како од стране домаћих снага, тако и од иностраних чинилаца) на плану развлашћивања федералних јединица у БиХ указује на двије чињенице. Једна од њих (која је у вези с иностраним чиниоцима) показује да ће се инострани (евроатлански) чиниоци који управљају тим процесима задовољити процесом развлашћивања ентитета тек онда када све њихове најважније надлежности буду пренијете на ниво БиХ. Овога треба бити нарочито свјесна Република Српска, с обзиром на то да, објективно посматрано, само она има стварни интерес да државно уређење БиХ остане федерално, јер је то *conditio sine qua non* њеног опстанка. Нема, међутим, таквог уређења ако федералне јединице не посједују и не врше власт која је, по количини и квалитету (одређеним савезним уставом), државна власт. А такве власти опет нема ако домаћи актери (економско-политички) не поставе (што све ове године нису учинили) својеврстан праг (ин)толеранције када је ријеч о даљем развлашћивању ентитета у БиХ.

Федерално државно уређење БиХ није, дакле, препрека за учешће БиХ у било којем интеграционом процесу, па ни оном евроатлантском. О томе, уосталом, свједоче примјери држава какве су СР Њемачка, Република Аустрија, Краљевина Белгија, Република Италија, Краљевина Шпанија. Државно уређење сваке од ових земаља је врло сложено, али то није препрека за њихово чланство у Европској унији. Примјера ради, Уставом Шпаније (чл. 148. и 149.) извршена је распоdjела надлежности између ове државе и њених аутономних области. Имајући у виду такву распоdjелу надлежности „...у пракси се води рачуна да аутономне области задрже своје надлежности и у процесу прилагођавања шпанског правног система потребама *acquis communautaire*“, што се између осталог чини и тако што је „...успостављен тзв. Међувладин комитет који се зове *Conferencia para Asuntos Relacionadas con las Comunidades Europeas*. У оквиру тог комитета састају се највиши званичници државне администрације с политичким представницима 17 аутономних области ради расправљања питања која се односе на усклађивање шпанских прописа с прописима Европске уније. Оно што је посебно интересантно јесте чињеница да државни званичници приликом наступа у Бриселу морају, у вези с питањима која су у надлежности аутономних области, бранити онај став који су у оквиру наведеног тијела заједнички заузели представници области, па и када централна

власт о томе има другачији став¹⁶. Треба указати и на чињеницу да „...Уставни суд Шпаније штити уставне надлежности шпанских аутономних области, за шта као примјер служе одлуке тог суда СТРs 58/1982, 252/1988 и СТР 165/1994 у којима је суд одлучио да држава Шпанија нема монопол у процесу европских интеграција, односно да примјена права Европске уније не може утицати на уставну расподјелу надлежности између државе Шпаније и њених аутономних области“¹⁷.

Случај Белгије је посебан. У овој земљи постоји Савјетодавни комитет који окупља представнике федералне извршне власти и представнике белгијских федералних јединица. „На сједницама овог комитета се расправља и одлучује *консензусом* између осталог и о питањима обавеза које ова држава мора испунити на основу прописа Европске уније. При томе треба имати у виду да према Уставу Белгије већина таквих питања спада у искључиву надлежност региона или се ради о питањима из подијелене надлежности региона и федерације. У литератури се истиче како ни једна федерална држава чланица Европске уније нема тако радикалан приступ рјешавању овог питања као Белгија, с обзиром на то да регионални министар може представљати и износити погледе и ставове Белгије у Савјету министара Европске уније. Такође се указује како су се белгијске федералне јединице избориле за *принцип ротације*, који им омогућује да сваких шест мјесеци њихов представник представља ставове Белгије у Савјету министара Европске уније“¹⁸.

Дакле, примјери наведених, као и других држава чланица Европске уније које имају федерално државно уређење, показују како то уређење није препрека њиховом чланству у тој унији, с једне, као ни функционисању Европске уније с друге стране. Стога ни државно уређење дејтонске БиХ, објективно, није и не може бити проблем њеном чланству у било ком облику интеграција. Међутим, оно чега све ове године недостаје нашем друштву је прихватање и развијање једног посебног облика правне и политичке културе који се може назвати федералном правно-политичком културом. Овај дефицит (у његовом политичком дијелу) је примарно посљедица

¹⁶М.Благојевић, *Правни есеји*, Бања Лука, 2011, 250.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.* О овоме видјети и у W.Sweden: Belgian Federalism, Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union, 2003, 12-13. [http://dtserv3.compsy.unijena.de/ss2013/theopol_uj/73142928/content.nsf/Pages/A511349CD3C27F1DC1257B51004C696B/\\$FILE/Session%208%20-%20Belgian%20Federalism.pdf](http://dtserv3.compsy.unijena.de/ss2013/theopol_uj/73142928/content.nsf/Pages/A511349CD3C27F1DC1257B51004C696B/$FILE/Session%208%20-%20Belgian%20Federalism.pdf), 11.3.2014.

чињенице што се интеграциони процеси од одређених политичких снага (прије свега бошњачке политичке провенијенције) покушавају искористити како би се (и уз помоћ иностраног фактора) ентитети (у суштини Република Српска) што више развластили, чиме би била обесмишљена потреба њиховог даљег постојања. При томе неће да се прихвате искуства других земаља, па ни оних на које је претходно указано, без обзира што је ријеч о позитивним искуствима. На другој страни наведеном дефициту (у његовом правном дијелу) прилично је склона правничка професија у БиХ. О томе понајбоље свједочи један свјежији примјер из судске праксе Уставног суда БиХ. Ради се о одлуци овог суда, број У 16/11 од 13. јула 2012. године.¹⁹ Одлучујући о уставности Закона о провођењу Анекса Г Споразума о питањима сукцесије на територији Републике Српске,²⁰ Уставни суд је у тој одлуци изнио схватање које нема упориште у Уставу БиХ, што је прошло прилично незапажено у домаћој јавности. Да би се разумила важност тог схватања у наставку ћемо изнијети релевантне дијелове из поменуте одлуке. Уставни суд БиХ најприје у ставу 31. одлуке износи став како у односу на питање подјеле надлежности између БиХ и ентитета није могуће усвојити опћенити став који би важио у свим случајевима, већ то питање (када постоји *дилема* у погледу подјеле надлежности) треба размотрити у сваком конкретном случају. Проблематичност ове тврдње долази отуда што Суд на тај начин прави проблем тамо гдје га нема. Наиме, Уставом БиХ извршена је *јасна* расподјела надлежности између БиХ и њених федералних јединица и баш на том терену не би требало бити дилема. Стога наведена тврдња Уставног суда БиХ напосто нема уставно упориште. Након овога Суд у ставу 32. одлуке између осталог наглашава:

“...да ова одлука неће садржавати опћените (генералне) ставове на темељу којих би, у свим ситуацијама, било могуће одговорити да ли ентитети или било које друге административне јединице у Босни и Херцеговини имају уставну надлежност за доношење прописа који се односе на провођење (имплементацију) међународног уговора који је закључила Босна и Херцеговина и на чије испуњење се обавезала”.

Међутим, убрзо након овога Суд поступа супротно претходно цитираном, јер у ставу 35. исте одлуке изриче, казано његовом терминологијом, “опћенит (генерални) став” да (курзив је наш)

¹⁹ Одлука је доступна на интернет порталу Уставног суда БиХ, <http://www.ccbh.ba/bos/>, 11.3.2014.

²⁰ Овај закон објављен је у “Службеном гласнику Републике Српске”, број 71/10.

“...Босна и Херцеговина, према релевантним одредбама Устава Босне и Херцеговине, има обавезу и надлежност за извршавање међународних обавеза Босне и Херцеговине у оквиру чега има и овлаштење да одлучује о начину извршавања међународних обавеза Босне и Херцеговине”.

Из цитираног видимо како је Уставни суд склон да ово прилично сложено питање „поједностави“ (на штету ентитета), иако му слово Устава БиХ не пружа правни основ за то. Проблематичност оваквог става, са становишта интереса ентитета, може се уочити на једном хипотетском примјеру. Претпоставимо да БиХ потпише уговор са Европском унијом о приступању БиХ тој организацији. Имајући у виду претходно цитирани став Уставног суда БиХ (из става 35. наведене одлуке) то би, према овом суду, значило да (само) савезна власт ради извршавања међународних обавеза из таквог уговора одлучује о начину њиховог извршавања и када је, примјера ради, ријеч о томе како ће се уређивати друштвени односи у областима радног права, стварног права, облигационог права, привредног права итд, без обзира што је ријеч о областима у надлежности ентитета. Услјед тога би, с обзиром на овакву уставну расподјелу надлежности, ентитети (а не савезна држава) били надлежни за извршавање међународних обавеза у тим областима. Међутим, Уставни суд БиХ наведеном одлуком као да унапријед припрема терен да у погодном тренутку (када БиХ потпише уговор о њеном приступању Европској унији) може дерогирати уставну расподјелу надлежности. Тиме би могле наступити такве ситуације, чије наступање не би требало дозволити јер су неуставне, у којима би, позивањем на изнесени став Уставног суда БиХ, Парламентарна скупштина БиХ могла доносити законе и у оним областима за које није надлежна, након чега би се Уставни суд БиХ у споровима о оцјени уставности таквих закона позивао на то како је он ово питање већ разматрао и о њему одлучио у наведеној одлуци. Овакво поступање, дакле, није у складу са Уставом БиХ, а ни компаративна пракса га не потврђује будући да, како смо раније казали, Уставни суд Шпаније у својој јудикатури у вези са истим питањем сматра да држава Шпанија нема монопол у процесу европских интеграција, односно да примјена права Европске уније не може утицати на уставну расподјелу надлежности између државе Шпаније и њених аутономних области.

Стога, завршавајући овај рад морамо поновити како, по нама, наведено схватање Уставног суда БиХ не би требало бити

прихваћено, јер за њега не постоји не само компаративно упориште већ, што је важније, оно нема упориште ни у Уставу БиХ. Уколико, међутим, оно преовлада, то ће бити још један од неуставних модела за развлашћивање ентитета.

Prof. Milan Blagojević Ph.D

Associate Professor, University for Business Engineering and Management Banja Luka

**CONSTITUTIONAL ORDER OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA AND INTEGRATIONAL PROCESSES**

Summary

Our time is characterised, among other things, by different kind of processes of associating of states in the world, as well as their integration into different international organisations. To the area where we live, and as it has been shown many time in political practise, striving that this area be integrated into European Union structures is of special importance. One of the questions related to that striving, the question that is being put for a long time, is not only what kind of governmental structure has Bosnia and Herzegovina but with what kind of governmental structure this state can become a member of European Union. This paper is devoted to this question. In the work the author, inter alia, points out on the experiences of the states (Belgium and Spain) whose complex governmental structure is not obstacle for their membership in European Union. For that reason neither Dayton Constitution is obstacle for membership of Bosnia and Herzegovina in that organisation (it is not obstacle for membership of this state in other international organisation as well), and exactly this is a main message of this paper.

Key words: integration processes, euroatlantic integrations, governmental structure, federation, federal state, federal units, entities, distribution of competences.