

*Проф. др Радомир В. Лукић*

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

## ДЕМОКРАТИЈА У УСТАВУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

*Предмет рада је анализа одредаба о демократији у Уставу Босне и Херцеговине, применом догматског и нормативног правног метода. Циљ рада је да се утврди који тип демократског политичког поретка је утврђен Уставом Босне и Херцеговине и да се упореди са одговарајућим теоријским моделом. Већина елемената утврђених Уставом Босне и Херцеговине упућује на закључак да је Уставом успостављен делимично измењени модел консоцијативне односно консензуалне демократије, који се уобичајено примењивао у друштвима са сегментираним расцепом, односно високим степеном друштвеног расцепа, који не допушта настајање релативно хомогеног друштва, како би се на тај начин избегла примена већинске демократије, која у таквим друштвима води доминацији појединих сегмената друштва односно појединих друштвених група над другим јасно различитим сегментима друштва, односно друштвеним групама, а одатле и извесним сукобима са несагледивим последицама.*

**Кључне речи:** Консоцијативна демократија; Већинска демократија; Вето; Устав Босне и Херцеговине; Заједничке институције Босне и Херцеговине; Парламентарна скупштина; Веће представника; Веће народа; Председништво Босне и Херцеговине; Савет министара Босне и Херцеговине; Међународни надзорни механизам; Високи представник за Босну и Херцеговину.

\*

\* \*

1. Општи оквирни споразум о миру за Босну и Херцеговину из 1995. године издржао је и у протеклих двадесет година положио свој велики историјски испит. Дигао је са самртничке постеле распаднуту,

---

Радомир В. Лукић, [radomirvlukic@gmail.com](mailto:radomirvlukic@gmail.com).

дисолуцијом смртно погођену Босну и Херцеговину, у коју је она пала још 1991. године, због покушаја политичке елите хрватског и (тада још увек) муслиманског народа и њихових верних националних бирачких тела у Босни и Херцеговини да следе вероломну и противуставну сепарацију СР Словеније и СР Хрватске од СФР Југославије, али и због незрелог, незналачког, пристрасног и себичног, скоро у свему погрешног деловања ондашњих главних протагониста међународних и међудржавних односа, које је довело до прераног признања њене државне самосталности и независности. Прерано признање било је непосредан *casus belli* грађанског рата у Босни и Херцеговини.

Босна и Херцеговина се дефинитивно распала 1992. године. Њена дисолуција била је за упућене лако предвидива и сасвим очекивана. Наиме, било је сасвим извесно да је дотадашње уставно уређење Босне и Херцеговине, настало у социјалистичкој Југославији, нужно подразумевало постојање југословенске федерације, и да тако уређена Босна и Херцеговина неће моћи да надживи СФР Југославију. Само у југословенском окружју њен дотадашњи уставни положај и уређење јемчили су и обезбеђивали доњу границу потребних равнотежа међу њеним нацијама, грађанима и институцијама. Свака измена, а посебно она која се тичала уређења и судбине југословенске федерације, реметила је такав сложен векторско-политички и уставни еквилибријум и ултимативно захтевала знатно другачије уставно уређење Босне и Херцеговине. Поготово је то важило за такву тектонску промену каква је била државна независност ове дотадашње југословенске федералне јединице. Међутим, то није схватала ни хрватска, ни (тада још увек) муслиманска политичка елита, као ни њихова верна бирачка тела. Још трагичније је да то нису схватили ни бројни међународни политички и дипломатски представници, који су у то време крстарили Југославијом, или седели у различитим мировним конференцијама и знатно утицали на цео развој догађаја у југословенској федерацији.

Социјалистичка Република Босна и Херцеговина се распала прво на два, недуго потом и на три, територијално, организационо и функционално сасвим одвојена дела – Републику Српску, Хрватску Заједницу Херцег-Босну и „Републику Босну и Херцеговину“ (под муслиманском односно бошњачком контролом).

Република Српског Народа Босне и Херцеговине проглашена је у јануару 1992. године, као директан одговор на захтев за признање државне самосталности и независности Босне и Херцеговине, који су хрватски и муслимански представници у државним органима СР Босне и Херцеговине поднели Европској заједници. Исте године, проглашена

је и Хрватска Заједница Херцег-Босна, после политичких и оружаних сукоба који су се јавили између Хрвата и Бошњака на територији на којој су до тада власт вршили органи Републике Босне и Херцеговине. Република Српска вршила је државну власт на територији коју је контролисала. И Херцег-Босна је, такође, вршила власт на територији коју је контролисала. Исто је било и са тзв. Републиком Босном и Херцеговином, која је вршила власт само на територији коју је контролисала, и поред амбиције да њени органи представљају целу Босну и Херцеговину у предратним границама. Међутим, и поред те амбиције, три стране су биле третиране као три зараћене стране у грађанском рату у Босни и Херцеговини и, као такве, биле су равноправне учеснице свих међународних мировних преговора, на којима су преговарале о окончању грађанског рата, поновном уједињењу Босне и Херцеговине и њеном новом уставном уређењу, у свему прилагођеном државној самосталности и независности. Изузетак је био једино у погледу мировних преговора који су окончани закључивањем Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину. Непосредно пре почетка ових преговора, вођени су мировни преговори између Хрвата и Муслимана, који су окончани формирањем Федерације Босне и Херцеговине, у Вашингтону 1995. године, а нестанком Хрватске Заједнице Херцег-Босне, која није учествовала у у преговорима у Дејтону.

2. Општим оквирним споразумом о миру за Босну и Херцеговину уважене су историјске датости и разлике, а Босни и Херцеговини удахнут је нови живот, у знатно измењеној односно реконфигурисаној државноправној организацији и политичкој конфигурацији уопште.

Грађански рат је донео насиље, озбиљно и неприхватљиво кршење одредаба уставног права, унутрашњег кривичног права, међународног кривичног права и међународног хуманитарног права, и потпуни прекид односа између у почетку, две, па три, и на крају опет две зараћене стране у грађанском рату, односно између три највеће националне групе становника у Босни и Херцеговини. У таквој ситуацији, заиста није било једноставно одабрати решења за уставно уређење Босне и Херцеговине, а нарочито за три државна облика – за облик организације власти, државно уређење и облик политичког поретка односно режима. То посебно важи за облик политичког поретка, који, на свој начин, значајно утиче на садржину преостала два поменута државна облика.

У одабиру облика политичког поретка, творцима устава само су два избора била ваистину једноставна: избор између аутократског и демократског облика политичког поретка и избор између већинског и консолцијалног концепта демократског политичког поретка. Наравно, у корист

демократског облика политичког поретка, односно демократије и у корист његовог консоцијалног облика. Мада, међутим, ни у том погледу дилеме нису биле потпуно једноставне како се у први мах може учинити! Наиме, историја учи да после грађанских ратова није тако једноставно применити потписане мировне споразуме и да је за њихово извршење нужен неки надзорни механизам.<sup>1</sup> Природа, садржина и граница надзорног механизма могу да значајно утичу на постигнућа и ограничења демократије, посебно онда када се њиме значајно ограничавају народна сувереност и сувереност државе. О овом питању и страни демократије у уставу Босне и Херцеговине биће више речи при крају овог текста.

С обзиром на природу, могуће врсте (моделе, идеалне моделе, типове) консоцијалне демократије и разлике међу њима, све друго у вези са даљим избором врсте, садржине, граница и институција демократије било је заиста вишеструко сложено у време доношења<sup>2</sup> Устава из 1995. године за његове писце, творце и доносиоце.<sup>3</sup> Историјски ионако компликовани политички односи између Срба, Хрвата и Бошњака, у великој мери били су заражени и затровани нетом окончаним грађанско-ратним сукобом и требало је да томе буде прилагођен одабрани и институционализовани модел демократије, а уз то и окренут ка неком од одабраних друштвених идеала.

Рад је посвећен само анализи уставних одредаба о демократији. Премда сам свестан велике сведености предмета рада, јер би целовита анализа подразумевала анализу примене консоцијацијских начела у свим изворима уставног права у Босни и Херцеговини, и на свим равнима организовања власти и локалне самоуправе, ипак сматрам да је овако узак предмет довољан да се стекне делимична слика о демократији у Уставу Босне и Херцеговине.

3. Двадесети век, његова друга половина нарочито, означава се као век демократије, како у емпиријском, једнако тако и у теоријском по-

---

<sup>1</sup> За новије случајеве вид.: С. Clapham, “The Challenge to the State in a Globalised World”, Jennifer Milliken (ed.), *State Failure, Collapse&Reconstruction*, Blackwell Publishing, reprinted, 2005, 37–41.

<sup>2</sup> Користим се речју „доношење“, иако сам потпуно свестан посебности поступка у коме је овај Устав „створен“, што за собом повлачи и значајне последице на природу „дејтонске“ Босне и Херцеговине.

<sup>3</sup> Под писцима подразумевам сараднике Државног секретаријата Сједињених Америчких Држава и адвокате који су унајмљени ради писања Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину; под творцима сматрам Сједињене Америчке Државе и западне чланице тзв. Контакт групе (мањим делом и представнике Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Босне и Херцеговине), а под доносиоцима представнике Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Босне и Херцеговине.

гледу. Његов крај и почетак двадесет првог века означавају се као време трећег таласа демократизације.

Мисао о демократији је обогаћена, њена теорија проширена и продубљена, емпирија демократије знатно обогаћена, систематски проучена, а чињенице о њој сређене и груписане. Чини се да је „коначно“ утврђено да нема једног јединог и универзалног модела демократије који би у свакој држави и у свако време могао да буде примењиван са истим учинцима и да су варијације демократије, у веома пиroom распону, релативно бројне. С обзиром на то да овај рад није посвећен теорији демократије као таквој, њеним садржајима и варијацијама, већ позитивном уставном уређењу демократског политичког поретка у Босни и Херцеговини, много онога што се тиче теорије о демократији остаће изван интереса овог рада, а усредсређивање је усмерено само на њена два модела, на већински модел демократије, на једној страни, и консociјативни (или консензуални) модел демократије, на другој страни, са нагласком на овај последњи модел.

Распон политичких поредака који се означавају као демократски веома је широк. У приличној мери упроштено говорећи, на једном крају тог широког распона налази се политички поредак самовладе, односно демократија идентитета или тзв. потпуна, идеална демократија, на средини је поредак владавине већине, до њега је модел плуралистичке демократије, а на другој крајњој страни тог, како је речено, веома широког распона је владавина (општим) изборима одабране мањине у име народа и за народ. Многе друге тачке на том распону нису поменуте, а постоје, како у теорији, тако и у пракси демократије. Но, заједничко свим теоријским моделима и практичним остварењима демократије је то да они који врше власт, односно владају, долазе на позиције власти и владања у држави вољом народа која се исказује на изборима. Од те заједничке тачке различити теоријски погледи на демократију и разна практична остварења демократије се међусобно веома разликују.

Почетно либерално разумевање демократије подразумева компетитивну, представничко-елитистичку и већинску демократију, са мањином као критичком опозицијом, која је увек у опасности од изложености тиранији већине. Такво схватање се релативно уврежило и у популарном, народном разумевању демократије. Међутим, релативно рано указивање на могућу опасност од тираније већине над мањином, као на њен велики и скоро нерешив недостатак, довело је до бројних покушаја модификације либералне демократије, почев од система сразмерног представништва и сразмерне расподеле мандата, преко плуралистичке демократије, све до консociјалне

(консензуалне) демократије,<sup>4</sup> уз константно задржавање политичког представљања односно репрезентације. Компетитивност и већина почињу у одређеним државама да уступају место компромису у облику консензуса и консоцијације, уз бројна средства за заштиту значајнијих друштвених група, укључивши и међусобни вето. Та промена дешавала се унутар основног схватања да нема једног идеалног обрасца, механизма и облика демократије који једнако позитивно погодује свим државама и друштвима, па чак ни истом друштву у различитим временским периодима.

Консоцијативна демократија је практичан и нормативан покушај да се високо диференцирана и фрагментисана друштва отргну из потенцијалног (погрешно гледаног као спасоносног) загрљаја аутократског политичког поретка и кобног, смртоносног стиска грађанског рата и побуна, и усмере ка једном облику демократије који одговара управо таквим високо фрагментираним друштвима, а знатно је другачији од већинске (вестминистерске) демократије, али је, и поред тога, у сваком случају, демократски. Можда је његову супстанцијалну природу понајбоље изразио Н. Бобио, називајући је консоцијативном (придруженом) демократијом у којој се одлуке доносе споразумно.<sup>5</sup>

Високо фрагментисана друштва најчешће су мултиетничка и мултиконфесионална. Карактерише их веома висока сегментирана фрагментација и постојање мањег или већег друштвеног расцепа међу изолованим, скоро изолованим или пак веома удаљеним друштвима. Расцепи (тзв. сегментирани расцепи) спречавају потпуну интеграцију разнородних (хетерогених) и у значајним, посебно у политичким елементима различитих група у „једно (хомогено) друштво“, са прихватљивим степеном међусобних разлика у интересима које не доводе до друштвеног расцепа и не прете распаду политичког друштва, политичког поретка и, на крају, и саме државе. Таква друштва постоје на свим континентима, па и у самој Европи, у којој већински модел демократије, ипак, доминира. За оваква друштва, вели Лајпхарт, као полазна политичка тачка вреди став да се сви „слажу у томе да се не слажу“, због чега се до (минималног) решења долази путем преговора, а без већинског одлучивања у коначном исходу.

---

<sup>4</sup> Арент Лајпхарт, иако није први теоретичар консоцијативне демократије, свакако је њен најпознатији заговорник, користио је у својим делима за овај модел демократије две синтагме, прво консоцијативна демократија, а потом консензуална демократија. Користим се, некако по навици, називом којим се у својим ранијим списима користио сам Лајпхарт, а и због тога што се он чешће користи у литератури на српском језику. О томе, више вид.: В. Васовић, Предговор књизи Арена Лајпхарта *Модели демократије*, Београд – Подгорица 2003, 16–17, 30.

<sup>5</sup> Вид. Н. Бобио, *Будућност демократије*, Филип Вишњић, Београд 1990, 36.

Фрагментираним друштвима се уместо грађанског рата, сталних побуна, насиља, аутократије и распада нуди један модел демократије који се почесто квалификује као директан логички опозит (на темељу *argumentum a contrario* закључивања) већинској демократији или као контраст већинском моделу демократије.<sup>6</sup> Већински модел демократије није погодан за таква друштва и његова примена у таквим друштвима доводила је и доводила би у будућности до фаталних конфликта, кобног расцепа и потпуно дисфункционалне државе,<sup>7</sup> те стварања услова за нерешиве сукобе, који на крају могу да доведу до грађанског рата и распада државе.

Творци теорије о консочијативној демократији, а Лајпхарт посебно, износе њене основне елементе и услове за њен успех. Пошто овај рад није првенствено посвећен теорији и пракси консочијацијских демократија, они ће само бити наведени, без даљих приказивања и коментара. Елементе консочијацијске демократије чине: велика коалиција политичких вођа, међусобни вето (као средство самозаштите групе односно група), пропорционалност приликом одређивања заступљености, и висок степен аутономности сваког друштвеног сегмента.<sup>8</sup> Повољност односно неповољност услова за остваривање консочијацијске демократије зависи од: типа политичког вођства односно елита (уз приврженост елита очувању јединствености државе и демократског поретка), равнотеже моћи, типа вишепартијског система, величине (територије и бројност становништва) државе, типа и уређења друштвеног расцепа, постојања и преовлађујућег типа привржености, представничког партијског система (тј. кога партије представљају и који део становништва се идентификује са партијама), изолације сегмената и федерализма, традиције у преговарању и усаглашавању међу елитама.<sup>9</sup>

4. У Босни и Херцеговини постоји управо описана ситуација сегментираних фрагментација односно сегментираних друштвеног расцепа. И данас постоје међусобно мање или више одељене и удаљене друштвене, тачније националне и религиозне групе. Степен националне и верске фрагментације друштва још увек је веома висок. Такво стање није само производ „пусте самовоље екстремиста и етнократа“, који су, наводно,

<sup>6</sup> Вид. В. Васовић, 16, 32. Схватање да су либерална, већинска демократија и консензуална демократија два подтипа демократског типа политичког поретка, а не два одвојена типа политичких поредака, вид. Х. Линц, А. Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд 1998, 53–54.

<sup>7</sup> Вид. тако: Р. Дал, *Демократија и њени критичари*, ЦИД Подгорица, Подгорица 1999, 240–242; Р. Дал, *О демократији*, Политичка култура, Загреб 2000, 194–196.

<sup>8</sup> Вид. тако: А. Лијпхарт, *Демократија у плуралним друштвима*, Глобус, Накладни завод, Школска књига, Загреб 1992, 32–58; А. Лијпхарт, *Модел демократије*, Службени гласник – ЦИД, Београд – Подгорица 2003, 93–105.

<sup>9</sup> Вид. А. Лијпхарт, (2003), 59–107.

„међусобно посвађани када им то треба“, али су и међусобно веома кооперативни „када им је то потребно да одрже *status quo* и да задрже своје положаје и привилегије у држави и политичком систему“, већ је то, пре свега, очекиван исход објективно постојећих разлика у историји, култури, идејама, идеологијама, религији, обичајима, вредностима, жељама и политичким стремљењима конститутивних народа, као највећих и за судбину Босне и Херцеговине објективно одлучујућих група. Све то, наравно, не значи да ове одељене и често веома супротстављене групе немају и цео низ значајних и важних заједничких интереса. Но, постојање једног броја заједничких интереса не умањује значај постојања целог, чак и бројнијег, низа одвојених и различитих интереса, који доводи до веома високог степена сегментарне фрагментације и диференцијације, на ивици друштвеног расцепа, или уз његово изражено постојање.

Стога, често слушане критике о наводном трибализму конститутивних народа у Босни и Херцеговини сасвим су непримерене појму и садржини њеног плуралистичког друштва, са јасним линијама сегментираних националне и верске фрагментације и оцртаним расцепом. Општи оквирни споразум о миру је, због тога што су приликом његовог конципирања узете у обзир ове значајне чињенице, подигао са самртничке постеле, васкрсао и наново „поставио на ноге“ данашњу Босну и Херцеговину. Елементи консоцијације у Уставу Босне и Херцеговине предмет су колико честих толико и површних, нестручних, пристрасних, необјективних, предумишљајних и неоправданих, те идеолошки заснованих критика различитих појединаца, група и политичких партија, који би, свесно или несвесно, умишљајно или нехатно, хтели да доведу до потпуног успостављања модела класичне већинске демократије, а тиме и до враћања Босне и Херцеговине у преддејтонско политичко стање и предуставно правно стање.

Концепт консоцијалне демократије у Босни и Херцеговини на трагу је већинског става ауторитета у области демократске теорије, по коме нема једног јединственог, једнообразног и супериорног облика доношења колективних одлука (и правних аката, посебно општих), па се модел демократије мора примерити конкретним околностима у једном друштву и његовој држави, ради остварења стабилног демократског поретка. То једнако вреди и за модел(е) консоцијативне демократије. Данашњи ауторитети као да следе стари и чини се универзални Солонин став о томе да нема најбољег устава, већ да има најбољих устава за поједине полисе и њихове временски одвојене развојне периоде.

Тако је, како ћу настојати да покажем доле, и концепт консоцијативне демократије у Уставу Босне и Херцеговине (и њеном законодав-

ству које припада класи извора уставног права) по неким елементима другачији од њених теоријских модела и различитих практичних остварења. Са њима у основи засигурно је уклоњено апсолутно дејство већинског правила при доношењу одлука, а остварена је могућност да се спречи доношење већинских као неусаглашених одлука.

Од њих се у доброј мери разликује домашајем права вета у заједничким институцијама Босне и Херцеговине и проширеним пољем примене паритета у саставу заједничких институција Босне и Херцеговине.

5. Преамбула Устава Босне и Херцеговине садржи мотиве за доношење Устава, његове циљеве и основне идеје на којима се заснива нормативни део. Нормативни део Устава, неки његови анекси<sup>10</sup> и међународни уговори наведени у додацима појединих анекса Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину<sup>11</sup> садрже релевантне правне одредбе о демократији у Босни и Херцеговини.<sup>12</sup>

Писци, творци и доносиоци стварали су важећи Устав Босне и Херцеговине са јасном свешћу да стварају устав за једно плуралистичко, а не монолитно (затворено) друштво. То су јасно и недвосмислено изразили већ у трећем ставу Преамбуле, у коме су истакли да је једна од сврха доношења Устава остварење мира односно мирних односа „у плуралистичком друштву“. Неспорно је да се употребљена синтаagma „плуралистичко друштво“ односи на босанскохерцеговачко друштво,

---

<sup>10</sup> Уз Устав Босне и Херцеговине, који је и сам анекс IV Опште оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину, и законе којима се ближе уређују, односно „разрађују“ поједини делови уставне материје, извори уставног права били су или још увек јесу и анекси I, II, III, VI, VII, VIII, IX, X и XI. Њима су привремено или трајно била уређена значајна питања државног суверенитета Босне и Херцеговине, као и непосредно самог демократског политичког поретка, те друга питања значајна за њега. Ови анекси морају да буду узети у обзир приликом анализе демократије у уставном систему Босне и Херцеговине.

<sup>11</sup> Одредбе о демократском политичком поретку садрже и неки од споразума (пактова, конвенција, уговора, споразума, повеља и др.) који су наведени у Анексу I Устава Босне и Херцеговине, као споразуми „који ће се примењивати у Босни и Херцеговини“, без ближег одређивања начина на који ће они да буду примењивани у правном поретку Босне и Херцеговине (непосредно односно директно или посредно), за разлику од Европске конвенције о заштити људских права и темељних слобода, за коју је изричито одређено да ће „имати првенство над свим другим законима у Босни и Херцеговини“. Исти споразуми наведени су и у Додатку Споразума о људским правима (Анекса VI), са истим циљем као и у горе наведеној одредби Устава Босне и Херцеговине – „обезбеђење највишег нивоа међународно признатих људских права и основних слобода“ – који су, између осталих, нарочито одређени међународним споразумима који се наводе у предметном додатку и њих је требало да примењују тела образована овим анексом.

<sup>12</sup> Поред класичних извора уставног права, у Босни и Херцеговини се као извори уставног права јављају и поједини анекси Општег оквирног споразума о миру за Босну и неки међународни уговори, независно од тога да ли је Босна и Херцеговина постала њихова уговорна страна или није.

а не на неко друго, или на неки генерички теоријски појам плуралистичког друштва. Када то не било тако, само помињање плуралистичког друштва у Преамбули Устава било би бесмислено. Устав се, како је знано и прихваћено, не доноси ради разматрања и решавања теоријских питања, устав није теоријски трактат, већ утемељујући правни акт којим се уређује уставна материја једне конкретне државе, у овом случају, Босне и Херцеговине и њеног плуралистичког друштва. Плурализам у Босни и Херцеговини подразумева и обухвата многе разумне и оправдане разлике међу структурним деловима босанскохерцеговачког друштва, укључујући и признајући, наравно, и оне националне и религијске, и из њега произилази цео низ уставних јемстава и институција којима се штити различитост у плуралистичком друштву.

Уз идеју о плуралистичком друштву у Босни и Херцеговини, Преамбула садржи и схватање о начину на који се у друштву бројних и пожељних, разумних, оправданих и прихватљивих разлика остварује мир. У плуралистичком друштву, по схватању његових писаца, творца и доносилаца, мир, или како се у тексту Преамбуле каже „мирни односи“, најбоље се остварују путем „демократске државне институције“ и „поштених поступака“, односно, како се изричито каже, творци Устава су уверени да „демократске државне институције и поштени поступци најбоље доводе до мирних односа у плуралистичком друштву“.

Очигледно је да поменути делови Преамбуле Устава Босне и Херцеговине немају нормативни карактер.<sup>13</sup> Уставотворац је у њима само изразио своја идејна (предуствавна, метаправна) уверења о предностима плуралистичког друштва над тзв. монолитним друштвом и предностима демократске државе над аутократском државом, који су представљали полазиште за „демократске државне институције“ у нормативном делу Устава. Њихова природа је, према томе, неспорно ненормативна, а функција ограничена и сведена на помоћну, мада не и неважну, улогу у тумачењу уставних норми.

6. Нормативни део Устава Босне и Херцеговине садржи тек неколико (основних) начела и неколико општих одредаба о демократским институцијама Босне и Херцеговине.

На првом месту су одредбе начела, односно одредбе принципи, који обавезују првенствено законодавца, али и друге заједничке инсти-

---

<sup>13</sup> Уставни суд Босне и Херцеговине, у низу нормативних уставних спорова, још од одлуке у случају У-5/98, на неоправдано екстензиван начин одређује општу и правну природу преамбуле Устава Босне и Херцеговине, користећи је као неисцрпан извор наводно имплицираних уставних правила, када год му то затреба. То озбиљно доводи у питање поверење у овај орган, али и отвара цео низ питања о изворима уставног права у Босни и Херцеговини, чиме на овом месту не можемо да се бавимо.

туције Босне и Херцеговине,<sup>14</sup> као и државне органе федералних јединица. Ради се о два важна уставна начела. Устав је одредио да је Босна и Херцеговина демократска држава (начело демократије), која ће, као таква, „деловати по закону“ (начело владавине права).<sup>15</sup> Ова два начела су универзална и обавезују како законодавца у заједничким институцијама, тако и уставотворце и законодавце у федералним јединицама.

Уз њих је на истом месту уставног текста изричито одређено да ће се у Босни и Херцеговини (и њеним федералним јединицама) примењивати установа слободних демократских избора (начело политичког представљања или начело представничке владе). У вези са слободним демократским изборима је и одредба из чл. 3 Протокола број 2 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, која према изричитој уставној одредби, има предност пред другим законима у Босни и Херцеговини<sup>16</sup> и која обавезује Босну и Херцеговину да у „примерним временским размацима“ одржава „слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбеђују слободно изражавање мишљења при избору законодавних тела“. Сличне одредбе о природи избора, али и условима за слободне и поштене изборе, садржи и чл. I Анекса 3 (Споразум о изборима) Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину, којим је одређено да ће гласање на изборима да буде тајно, без страха или застрашивања, и да ће уговорне стране обезбедити одговарајуће услове за слободне и поштене изборе (политички неутралну средину, слободу изражавања, слободу штампе, слободу удруживања, укључујући и слободу удруживања у политичке партије, те слободу кретања). У ставу 3 истог члана одређено је да уговорне стране у целости обавезују одредбе тач. 7 и 8 Документа Другог заседања Конференције о људским димензијама Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, које је одржано у Копенхагену 1990. године. То значи да су уговорне стране обавезне да обезбеде исказивање народне воље путем организовања слободних такмичарских избора у разумним временским размацима барем за један дом националног законодавног тела, опште бирачко право, тајно гласање или другу еквивалентну процедуру, поштовање права грађана да теже политичким или јавним функцијама и то појединачно или као представници политичких странака без дискриминације, право група да потпуно сло-

<sup>14</sup> Заједничке институције Босне и Херцеговине не носе без разлога управо тај уставни назив, јер је концептуално гледајући реч о заједничким институцијама ентитета, тј. федералних јединица и народа у Босни и Херцеговини, а не просто о органима (или институцијама) саме Босне и Херцеговине. То говори и о природи саме Босне и Херцеговине.

<sup>15</sup> Вид. чл. I, тач. 2 Устава Босне и Херцеговине, која носи наслов „Демократски принципи“.

бодно оснивају политичке странке или друге политичке организације са једнаким положајем пред законом и пред властима, слободно провођење изборних политичких кампања без насиља, застрашивања и ограничења, слободан приступ медијима, увођење у дужност кандидата који добију нужни број гласова које захтева закон на изборима у дужност и присуство страних и домаћих посматрача.

Чланом IV истог анекса одређено је да се бирачко право стиче са навршених 18 година и да га имају сви грађани Босне и Херцеговине који су били пописани 1991. године.

Устав одређује да бирачка тела у ентитетима непосредно бирају посланике Представничког већа и чланове Председништва Босне и Херцеговине.<sup>17</sup> Делегате Већа народа<sup>18</sup> бирају законодавна тела ентитета. Председника и чланове Савета министара<sup>19</sup> предлаже Председништво Босне и Херцеговине, а бира Представничко веће, дајући своју сагласност на његов састав (*upon the approval of the House of Representatives*). И начин одабира делегата у Веће народа и начин избора Савета министара познати су у другим историјским демократијама и сматра се да су јој примерени.

Поменути одредбама Устава и других извора уставног права које садржи Општи оквирни споразум о миру за Босну и Херцеговину обезбеђена је представничка демократија. За обављање послова из надлежности заједничких институција Босне и Херцеговине нису изричито предвиђене институције непосредне или полунепосредне демократије, нити су, пак, изричито забрањене,<sup>20</sup> па се мора закључити да су облици

---

<sup>17</sup> У чл. IV, тач. 2 Устава Босне и Херцеговине одређено је да се представници (посланици, парламентарци) бирају у Федерацији Босне и Херцеговине и Републици Српској путем непосредних избора, а одредбом из чл. V, тач. 1 Устава Босне и Херцеговине одређено је да се чланови Председништва бирају на непосредним изборима у ентитетима.

<sup>18</sup> Према одредби из тач. 1 чл. IV Устава Босне и Херцеговине, делегате у Дому народа именују (*shall be selected*) законодавна тела федералних јединица, у Републици Српској Народна скупштина, а у Федерацији Босне и Херцеговине Дом народа у Парламенту Федерације.

<sup>19</sup> Према одредби из чл. V, тач. 4 Устава Босне и Херцеговине, председника Савета министара предлаже (*nominate*) Председништво Босне и Херцеговине, а предложени председник Савета министара предлаже (*nominate*) Већу представника Парламентарне скупштине министре, које бира цео састав Савета министара, што је изражено речима да ће председавајући и министри Савета министара моћи да ступе на дужност, односно да преузму дужност (*shall take office*) када их потврди Веће представника (*upon the approval of the House of representatives*).

<sup>20</sup> Устав Босне и Херцеговине не забрањује изричито уставно (федералне јединице) и законско уређивање облика непосредног учешће бирачког тела у доношењу колективних одлука (доношењу закона, одлучивању о финансијским и административним питањима и друго), али их ни не предвиђа изричито. Код таквог нормативног стања, могло би да

непосредне демократије дозвољени, а уставотворцима и законодавцима је препуштено да одреде могуће облике непосредне демократије, тачније и правилније, полунепосредне демократије у ентитетима и у одлучивању о питањима из надлежности заједничких институција. Међутим, они не могу да елиминишу (супституишу) успостављене демократске и бирократске заједничке институције увођењем облика праве непосредне демократије.

Све колективне одлуке о питањима која су Уставом додељена у надлежност Босне и Херцеговине (правне акте, правно-политичке акте и политичке акте) доносе лица и органи које бира народ, сведен на бирачко тело (Представничко веће Парламентарне скупштине, Председништво Босне и Херцеговине), или лица и органи који су именовани од стране тела и органа које је непосредно изабрало само бирачко тело (делегати у Већу народа Парламентарне скупштине, Савет министара).

Избори за заједничке институције, изузев Уставног суда, понављају се периодично сваке четири године. Бирачком телу је нормативно омогућено да врши периодичну контролу над онима које је изабрало да у његово име и за њега врше државну власт из надлежности заједничких институција Босне и Херцеговине и да их промени без примене насиља када оцени да они не врше државну власт за народ, односно у његовом интересу.

7. Решавајући питање облика представљања односно заступљености најважнијих друштвених група, Устав Босне и Херцеговине садржи интересантну комбинацију пропорционалног система представљања и система паритетног представљања конститутивних народа као најзначајнијих друштвених група и посебног система представљања ентитета у скоро свим заједничким институцијама Босне и Херцеговине. При томе, употребљени образац представљања исти је за све заједничке институције, осим за Уставни суд Босне и Херцеговине. По њему, једну трећину чланова свих уставних заједничких институција чине грађани из Републике Српске, а две грађани лица из Федерације Босне и Херцеговине. Разлике се појављују једино у неким својствима чланова заједничких институција, односно посебним условима које кандидати морају да испуне.

Систем пропорционалног представљања, тј. расподеле мандата, са остатком, односно компензацијом путем компензационе листе,

---

се закључи да не чине механизам демократског одлучивања, или да је законодавцу у заједничким институцијама и федералним јединицама остављена слобода да их законом уреди и да при томе не пренесе у надлежност бирачког тела питања која су у надлежности заједничких институција Босне и Херцеговине. Оправдано је ово друго становиште, јер је употребљеном синтагмом „демократска држава“ обухваћен сваки могући облик демократског одлучивања.

примењује се код расподеле мандата приликом избора представника у Веће представника Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Избори се одржавају у ентитетима и бирачко тело сваког ентитета бира своје представнике у ово веће. Мандати се расподељују пропорционално, односно сразмерно изборном успеху партијских листа и независних кандидата, што зависи од политичких и партијских оријентација и изборних преференција бирача и бирачког тела у ентитетима.

Међутим, систем пропорционалног представљања ограничен је специфичним системом паритетног представљања у Већу представника, које броји 42 представника, односно народна посланика. Једну трећину, тачније 14 представника, бира бирачко тело Републике Српске, а преостале две трећине, односно 28 представника, бира бирачко тело Федерације Босне и Херцеговине. Несумњиво је да је ово решење утемељено на претпоставци да већину становништва у Републици Српској чине Срби, а у Федерацији Босне и Херцеговине Хрвати и Бошњаци, што, уосталом, мање-више одговара стварном стању. Управо због тога је и прихваћено решење о неравноправном, односно непаритетном представљању ентитета у овом већу. Било би тешко, ако не и немогуће, наћи други прихватљив и рационалан основ за овакво решење, осим пуне самоволжности, произвољности, односно арбитрерности или избору решења коцком, о чему, наравно, у овом случају, уопште не може да буде говора.

Паритет у Већу народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине утемељен је на сличним основама и решење му је у основи исто као и у случају Већа представника, мада уз значајан изузетак који се тиче националне припадности делегата у овом већу. Веће народа састоји се од 15 делегата законодавних тела федералних јединца, од којих је пет Срба, које бира Народна скупштина Републике Српске, пет Хрвата и пет Бошњака, које бира Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине.

Један члан Председништва бира се у Републици Српској, а два у Федерацији Босне и Херцеговине.

Једна трећина чланова Савета министара мора да буде са територије Републике Српске, а две трећине са територије Федерације Босне и Херцеговине.

Када су у питању судије Уставног суда домаћи држављани, решење почива на истом обрасцу. Двојицу судија бира Народна скупштина Републике Српске, а четворицу судија бира Веће народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине. Но, уз шест судија Уставног суда који су држављани Босне и Херцеговине, у саставу суда су и тројица судије страних држављана, а не двојица, како би могло да се очекује ако се следи ранија

„логика“ решења о броју судија домаћих држављана. То је учињено да би могла да се постигне већина са судијама из барем једног конститутивног народа, у каквом, Дворкиновим речима казано, тзв. „тешком случају“, када међу судијама долази до тешког неслагања, односно расцепа.

Примена паритета конститутивних народа уместо „чисте“ пропорционалности у саставу највиших уставних заједничких институција Босне и Херцеговине сведочи о томе да су творци њеног Устава били потпуно и високо свесни веома дубоке политичке фрагментације друштва у Босни и Херцеговини, и да су разумели да је паритетно представљање незаобилазно средство националне равнотеже, али и консociјативне демократије у Босни и Херцеговини.

8. Начин одлучивања и доношења правних и других аката из надлежности државних органа, као изузетно важно питање за природу сваког облика политичког поретка, за заједничке институције Босне и Херцеговине уређено је њеним Уставом и то на специфичан начин, у духу концепта и захтева консociјативне односно консензуалне демократије. Концепт одлучивања, осим за доношење одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, полази у свим заједничким институцијама од кворума и просте већине, а завршава на (међусобном) вету федералних јединица и конститутивних народа. Право вета често се одређује као најдиректнији опозит већинском правилу и као снажно средство за заштиту мањина или за одржавање интеграције високо фрагментираних друштава са сегментираним расцепом. Оно је у заједничким институцијама примењено код доношења одлука у већима Парламентарне скупштине и Председништву, а у знатно мањем и специфичном обиму код одлучивања у Савету министара, док није, како је раније истакнуто, примењено у било ком облику, код одлучивања у Уставном суду.

Стога, за откривање концепта и природе демократије у Босни и Херцеговини веома је важно испитати домете права вета који се примењује у раду наведених уставних органа ради заштите националног, културног, верског и језичког идентитета, те политичких, економских, социјалних, међународних и других интереса сваког од конститутивних народа као најзначајнијих друштвених група у Босни и Херцеговини. Наравно, на овом месту то ће да буде учињено без залажења у све појединости, јер допуштени обим рада то не дозвољава. Право вета у облику заштите виталног интереса конститутивног народа у Већу народа Парламентарне скупштине је у доброј мери релативизовано праксом Уставног суда Босне и Херцеговине у односу на значење, и могућа језичка тумачења, одредбе Устава Босне и Херцеговине којом се уређује ова надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине.

8.1. Устав Босне и Херцеговине захтева да се одлучивање у већима Парламентарне скупштине одвија у једном или, пак, у два круга. Први круг обухвата прво гласање у већима, у коме се одлука доноси већином гласова кворума или присутних, ако је њихов број већи од кворума.<sup>21</sup> Међутим, да би такво гласање било пуноважно, Устав одређује и један квалификовани услов. У постигнутој већини морају да буду и гласови најмање једне трећине делегата (у Већу народа) који су изабрани у једном ентитету и, исто тако, најмање једне трећине представника (у Представничком већу) који су изабрани такође у једном ентитету. Уколико у првом гласању овај квалификовани услов не буде испуњен, приступа се усаглашавању и посредовању, путем посебне комисије, коју чине председник већа и његови заменици, ради постизања сагласности.<sup>22</sup> Ако ова комисија успе да постигне сагласност, заправо постигне консензус, одлука се сматра донесеном, а ако не успе да у року од три дана постигне сагласност, приступа се другом кругу гласања, у коме се одлука такође доноси истом већином, али уз другачији квалификовани услов.<sup>23</sup> Наиме, да би одлука била пуноважна, гласови против ње не смеју да садрже две трећине делегата (у Већу народа) и две трећине представника (у Већу представника) који су изабрани у једном од ентитета. Дакле, ако гласови „против“ не досежу две трећине или више од две трећине у сваком већу Парламентарне скупштине, одлука донесена већином присутних је пуноважна,<sup>24</sup> у супротном одлука није донесена и поред постигнуте већине присутних. На овај начин, утврђен је апсолутни вето на одлуку против које је гласало најмање две трећине делегата у Већу народа, односно две трећине представника у Већу представника, због чега се сматра да она није донесена. И поред високе квалификоване већине од две трећине, која својим гласањем против одлуке мора да јој се успротиви да одлука не би била донесена, оваквим начином гласања спречено је искључи-

---

<sup>21</sup> Кворум у Већу народа чини девет делегата, уз квалификовани услов да су три од њих Срби, три Хрвати и три Бошњаци. Кворум у Већу представника чини већина свих чланова Већа, дакле њих 22. Вид.: Устав Босне и Херцеговине, чл. IV 1.(б) и 2.(б).

<sup>22</sup> Чл. 76 Пословника Већа народа; чл. 86 Пословника Већа представника.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Свака већина у првом кругу гласања у Већу народа мора да садржи гласове најмање два делегата изабрана у Републици Српској и четири делегата изабрана у Федерацији, а у другом кругу гласања гласови против одлуке не смеју да садрже четири или више гласова делегата који су изабрани у Републици Српској и седам гласова делегата изабраних у Федерацији Босне и Херцеговине. Већина у првом кругу гласања у Већу представника мора да обухвати најмање четири гласа представника који су изабрани у Републици Српској, а у другом кругу гласови против одлуке не смеју да садрже осам или више њихових гласова. Та већина мора да обухвати и најмање осам гласова представника који су изабрани у Федерацији Босне и Херцеговине, а у другом кругу гласања гласови против не смеју да садрже њихових шеснаест гласова против.

вање из одлучивања једног ентитета и једног конститутивног народа у питањима која се тичу њиховог положаја, права, идентитета и будућности. Стога, и не чуди да је управо ова врста вета, кога многи у Босни и Херцеговини, користећи езоповски језик и избегавајући да разумеју или прихвате његову праву суштину, наведу његово право и помену његову праву функцију, називају, тзв. „ентитетским гласањем“, предмет најжешћих напада присталица искључивања једног конститутивног народа из одлучивања о властитој судбини и будућности, као што је то учињено и 1991. и 1992. године, што је био неопосредан *casus belli* грађанског рата у Босни и Херцеговини. Међутим, сматрам да је ова врста апсолутног вета, на једној страни, најбоље постојеће превентивно средство против (тј. средство одвраћања од) поступања приликом одлучивања којим се не тежи консензусу, или је најбоље репресивно средство за случај да се у првом кругу гласања покуша донети (наметнути) одлука којом се занемарују интереси једног ентитета или конститутивног народа. Он већ самим својим нормативним постојањем и могућношћу да буде употребљен приморава представнике и делегате конститутивних народа на трагање за прихватљивим компромисом, осим, наравно, у стварима у којима га је изузетно тешко или немогуће изнаћи. Због свог апсолутног дејства, он је, како је већ речено, предмет најжешћих критика од оних и код оних који не разумеју или просто неће да разумеју природу фрагментисаног и подељеног друштва у Босни и Херцеговини у овим временима, а и дуже од „ових времена“ и које иду све до захтева да се он уклони уз Устава.

8.2. Уз ову, постоји и друга врста вета, везана само за деловање делегата у Већу народа Парламентарне скупштине. Он се примењује у раду Већа народа у случају одлуке која је „деструктивна по виталне националне интересе“ српског, хрватског или бошњачког народа, по властитој оцени већине било српских било хрватских било бошњачких делегата. Међутим, у ситуацији када се одлучи већине делегата једног или два конститутивна народа о проглашењу неке одлуке за деструктивну по интересе једног или два конститутивна народа противи најмање већина делегата једног конститутивног народа, председавајући Већа народа дужан је да сазове трочлану заједничку комисију ради усаглашавања ставова и решења спора односно проналажења решења. Ако ова заједничка комисија не пронађе решење у року од пет дана, предмет се упућује Уставном суду ради хитне провере (*in an expedited process review*) „процедуралне исправности“ (*for procedural regularity*) предметне одлуке.<sup>25</sup> Доследно разумевање ове уставне одредбе даје Уставном суду надлежност сличну надлежности државног поглавара приликом проглашења закона, када државни поглавар само проверава

---

<sup>25</sup> Вид. Устав Босне и Херцеговине, чл. IV 3.(ф).

доказе о томе да је закон донесен на прописани начин, односно да је донесен уз примену уставом прописаног поступка за доношење закона. Право проглашења закона не обухвата нити подразумева право суспензивног вета. Да би га државни поглавар имао, он мора на то да буде изричито овлашћен уставном нормом. Једнако је и у овом случају са надлежношћу Уставног суда, који има изричиту уставну надлежност само да провери да ли је прописани поступак проглашења једне одлуке Парламентарне скупштине деструктивном по витални интерес конститутивног народа, односно конститутивних народа поштован, и ништа више од тога. Уместо тога, Уставни суд је у својој пракси прекорачио границе уставних овлашћења и доктрине *self restraint* и себи арбитрарно самоделио надлежност мериторне оцене предметног спора, односно значаја правног односа за виталне интересе конститутивног народа. Тако је Уставни суд *contra constitutionem* себи доделио надлежност мериторног испитивања, прво, да ли спорни правни однос представља заиста витални интерес једног конститутивног народа и, друго, да ли је сама одлука деструктивна по витални национални интерес, чиме је на себе преузео улогу и надлежност конститутивног народа, а од посебне правосудне установе постао у овој ствари прави политички орган. Овај вето је, према томе, релативизован до крајњих граница, па чак и анулиран, таквом арбитрарном и самододељеном улогом Уставног суда, која није изричито предвиђена уставним одредбама, а не може да се оправда ни простим језичким тумачењем речи „процедурална исправност“. Језички и рационално гледано и оцењивано, вето у случају заштите виталног интереса, је, због неуставне праксе Уставног суда, постао мање делотворан од редовног начина одлучивања у већима, уместо да буде сасвим обрнуто, што би било сасвим очекивано са помених аспеката гледања. Очекује се, наиме, да већи степен дејства има вето које је намењено посебним ситуацијама заштите виталних (дакле, животних) интереса конститутивног народа, у којима покушаји да се једна друштвена група искључи из одлучивања о властитим виталним (националним) интересима морају да буду спречени. Вето за посебне, на неки начин ванредне, ситуације требало би да има снажније дејство у односу на одлучивање у редовним ситуацијама. Уместо тога, Уставни суд је самовољно „створио нову уставну норму“ и, присвајајући *kompetenz-kompetenz* надлежност, „самододелио“ себи надлежност мериторног одлучивања о проглашењу једног питања за штетно односно деструктивно по виталне интересе конститутивног народа, противно Уставом изричито постављеним границама Уставном суду у поступању у питањима виталног интереса конститутивног народа. Тако је Уставни суд узурпирао уставно право конститутивних народа да путем својих

делегата у Већу народа бране своје виталне интересе и „подметну“ себе на место конститутивног народа, покушавајући да собом замени конститутивне народе, очекивано изазивајући тиме веома, веома лоше последице, на ивици политичког инцидента.

8.3. Вето постоји и при одлучивању о питањима из надлежности Председништва Босне и Херцеговине. Улаже се против одлука које Председништво Босне и Херцеговине донесе већином гласова и умногоме наликује горе описаном и коментарисаном апсолутном вету у редовном одлучивању у већима Парламентарне скупштине. Међутим, иако се за описивање услова за његово улагање користи синтагма „одлуке које су штетне (деструктивне) по виталне интересе“, идентична као код одлучивања у Већу народа, она се у коначном односи на интересе ентитета, а не на виталне интересе конститутивних народа, *касо* у случају вета у Већу народа.

Устав декларативно обавезује чланове Председништва да у питањима која су набројана у чл. III (I)(a),<sup>26</sup> а тичу се надлежности Председништва из чл. V (3)(a)–(x), уложе напоре да се одлуке донесу једногласно, односно консензусом (сва три члана). Уколико то не буде могуће, и за одлуку гласају два члана Председништва, одлука ће да постане пуноважна под условом да је члан Председништва који се није сложио са њом не прогласи штетном (деструктивном) по виталне интересе ентитета у коме је изабран. Уколико се, пак, то не деси, и члан Председништва је прогласи деструктивном по витални интерес ентитета у коме је изабран, одлука Председништва се ради коначног одлучивања о њеној пуноважности доставља Народној скупштини Републике Српске или хрватским односно бошњачким делегатима у Већу народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине, који, као клубови, раде и одлучују одвојено, у зависности од тога који је члан Председништва уложио вето на његову одлуку. Уколико Народна скупштина Републике Српске подржи проглашење одлуке Председништва деструктивном по виталне интересе Републике Српске које је учинио члан Председништва изабран на њеној територији, сматраће се да таква одлука није ни донесена. Исто је и ако хрватски делегати у Већу народа Парламента Федерације истом већином подрже исти такав проглас члана Председништва хрватске националности. *Mutatis mutandis*, све горње вреди и за случај одлучивања бошњачких делегата у истом већу Парламента Федерације Босне и Херцеговине о једнаком прогласу бошњачког члана Председништва у погледу неке одлуке Председништва из наведених

---

<sup>26</sup> Ради се о питањима из надлежности Председништва која се тичу спољне политике, спољнотрговинске политике, царинске политике и монетарне политике ( у складу са одредбама члана VII Устава Босне и Херцеговине).

области. И овде се, како је очигледно, ради о апсолутном вету, које бива остварено у садејству члана Председништва и законодавца или дела једног већа законодавца у федералним јединицама.

8.4. Начин одлучивања у Савету министара не представља материју Устава Босне и Херцеговине, јер Устав не садржи ни једну једину одредбу о овом веома значајном питању. Његово правно уређивање уставотворац је препустио законодавцу, уз услов да одабрани начин одлучивања одговара демократском начину одлучивања у зборном односно колегијалном телу.

Законодавац је, хтео – не хтео, једноставно морао да одредбу о начину на који се доносе одлуке Савета министара доведе у непосредну везу са основама на којима су решена иста питања за друге заједничке органе и да одабере решење које је на трагу онога шта је уставотворац уредио за начин одлучивања у Парламентарној скупштини и њеним већима, те Председништву Босне и Херцеговине. У том погледу су два решења. Прво, садржано у првом Закону о Савету Министара и министарствима Босне и Херцеговине из 1998. године и раније важећем Закону о изменама и допунама Закона о Савету министара, и друго, садржано у важећем Закону о изменама и допунама Закона о Савету министара.

Први Закон о Савету министара и министарствима Босне и Херцеговине из 1997. године предвиђао је да Савет има шест чланова, а да четири члана чине радни кворум, од којих најмање по један мора да буде из сваког конститутивног народа. Одлуке су у првом кругу гласања доношене консензусом свих чланова Савета министара. У другом кругу гласања, до кога је долазило ако консензус није постигнут у првом кругу, а накнадни покушај председавајућег Савета министара да са члановима који нису сагласни са предложеном одлуком није успео, одлука се такође доноси консензусом, али овога пута гласају само два копредседавајућа и потпредседавајући Савета министара. Законом из 2000. године одређено је да одлуку у другом кругу доносе сви чланови Савета министара, а не само два копредседавајућа и потпредседавајући Савета.

Према решењу Закона о Савету министара из 2003. године, кворум за рад Савета министара чинила је наполовична већина његових чланова, уз квалификовани услов да у таквој већини буду најмање по два министра из сваког конститутивног народа, што је, уједно, и наполовична већина његових чланова. Према решењу из важећег Закона о изменама и допунама Закона о Савету министара из 2007. године, измењен је, односно умањен је само квалификовани услов, тако да је сада нужно да у кворуму, који и даље чини наполовична већина чланова Савета министара, буде најмање по један министар из сваког конститутивног наро-

да. Индикативно је да се као услов не поставља да такав министар који припада једном од конститутивних народа мора да потиче са територије одређеног ентитета, каква су у основи решења за Веће народа и Председништво Босне и Херцеговине. То, на пример, значи да министар који припада српском народу, чије је присуство седници Савета министара услов за кворум, односно за пуноважан рад и одлучивање, може да буде из Федерације Босне и Херцеговине, а министар који припада хрватском народу, или министар који припада бошњачком народу могу да буду из Републике Српске. Све то је изричито наглашено и у тзв. „аутентичном тумачењу“ Закона о изменама и допунама Закона о Савету министара које је „дао“ високи представник за Босну и Херцеговину.<sup>27</sup>

Према важећем закону, одлуке у Савету министара доносе се на два начина, што зависи од врсте питања које спада у његову надлежност. Ако се ради о коришћењу права иницијативе, односно утврђивању предлога који се упућује на коначно одлучивање Парламентарној скупштини, јер се налази у њеној надлежности, Савет министара одлучује апсолутном већином свих чланова Савета. О свим осталим питањима из надлежности Савета, одлука се доноси „у правилу консензусом“. У случају да консензус не буде постигнут, председник Савета министара покушава да у року од седам дана постигне консензус са члановима који су гласали против одлуке у питању, а у случају да то не успе, следи други круг гласања, у коме се одлука доноси већином гласова присутних чланова Савета који чине најмање радни кворум, уз квалификовани услов да већина садржи и два гласа министара из сваког конститутивног народа. Ако се постигне кворумска већина без испуњавања овог квалификованог услова за одлучивање, сматра се да одлука није донесена.

9. Већ је раније истакнут проблем одређивања како садржаја, тако и обима појма демократског политичког режима, односно поретка. Такође је истакнуто да се у раду подразумева најуже садржинско одређење демократског политичког поретка, или, како Н. Бобио каже, минимална дефиниција демократије,<sup>28</sup> која се, мање-више, своди на правила поступка/процедуре и механизме у демократији, приликом доношења колективних одлука. Међутим, чак и најтврдокорнији аутори који на овај начин одређују „минималну дефиницију демократије“ ипак не могу а да у њен садржај не укључе, у најмању руку рекло би се, одлучујућа грађанска и политичка права и слободе, уз, наравно, опште и једнако активно и пасивно бирачко право: слободу мисли, савести одређења и њиховог изражавања, слободу збора и слободу удружи-

---

<sup>27</sup> *Службени лист Босне и Херцеговине*, бр. 94/07.

<sup>28</sup> Н. Бобио, 14–17.

вања.<sup>29</sup> Без ових слобода, такмичарски изборни поступак не би уопште био могућ, због чега их чак и минимална дефиниција демократије мора обухватити у свом садржају. Стога, нужно је утврдити да ли Устав Босне и Херцеговине задовољава и овај критеријум.

Остављајући потпуно по страни за новију европску уставноправну традицију, мада не и за англосаксонску уставноправну традицију, необично сужен каталог људских слобода и права у Уставу Босне и Херцеговине, требало би да се истакне да он заједно са другим изворима уставног права у Босни и Херцеговини нормативно обезбеђује и јемчи све горе наведене за демократију нужне грађанске слободе и права. Устав изричито јамчи слободу мисли, савести и вероисповести, слободу изражавања, слободу мирног окупљања и удруживања са другима (што укључује и слободу политичког организовања) и слободу кретања. Ове слободе обезбеђују све нормативне предуслове за остварење минималне дефиниције демократије у Босни и Херцеговини. Каталог је проширен Анексом I на Устав Босне и Херцеговине.

10. Важан елемент консociјативне демократије је, по схватању заступника консензуалне демократије, и високи степен аутономности фрагментираних сегмената плуралистичких друштава са расцепом. Он је, по њиховом мишљењу, испуњен нарочито ако се успостави федеративно уређење. У Босни и Херцеговини је управо такав случај, јер је њеним Уставом успостављено федеративно уређење. Две федералне јединице, Република Српска и Федерација Босна и Херцеговина, имају висок ниво аутономије и права на самоорганизовање (препоставка надлежности у корист федералних јединица).<sup>30</sup> Међутим, деловањем међународног надзорног механизма у прекорачењу његових овлашћења, дошло је до делимичне ерозије ове претпоставке и проширења надлежности заједничких институција. Међутим, и поред тога, аутономија федералних јединица и даље остаје веома висока, па може да се закључи да је и овај елемент консензуалне демократије присутан у Уставу Босне и Херцеговине.

11. Босна и Херцеговина је 1995. године још увек била захваћена грађанским ратом. Мировни преговори у америчком граду Дејтону вођени су после закључивања примирја, али не и окончања грађанског рата. Истински творци овог мировног споразума морали су да воде рачуна о овој битној чињеници, пошто је искуствено доказано да после грађанских ратова мир и сарадња, као и држање мировним споразумом уговореног не бивају одмах успостављени и провођени, као ни међусобно

---

<sup>29</sup> Н. Бобио, 16 и 17; С. Хантингтон, *Трећи талас*, Политичка култура – ЦИД, Загреб – Подгорица 2004, 14.

<sup>30</sup> Чл. III 3. (а) Устава Босне и Херцеговине.

поверење. То се, наравно, односи и на успостављање нових мировним уговором предвиђених државних органа и на тренутно успостављање њиховог ефикасног деловања, односно вршење послова који су им додељени у надлежност. Трагови грађанског рата исувише су бројни и тешки да би до успостављања нове државне организације и њеног делотворног деловања дошло брзо и временски гледано онако како мировни споразуми предвиђају. Тако је било и у примеру Босне и Херцеговине. Али, у њој је, за разлику од неких других сличних случајева у XX веку, примењен „строги империјални модел међународног надзора“.<sup>31</sup>

Због тога је у свим сличним историјским приликама најчешће морао да буде предвиђен неки облик вањског, тј. спољашњег, најчешће међународног, надзора над провођењем мировног споразума, осим онога који су вршиле Уједињене нације путем Савета безбедности. Тако је, по очекивању, било и у случају Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину. Комплексан по својим саставним деловима, овај мировни споразум садржавао је и делове о међународном надзорном механизму, који су задирали у питање суверенитета Босне и Херцеговине, и то како у питања њене независности (тзв. спољашњег суверенитета), тако и у питање надмоћи државне власти Босне и Херцеговине у односу на све „друге власти и институције“ на њеној територији (унутрашња сувереност). Пре свега другог, радило се о присуству међународних војних снага, међународних полицијских снага, установљавању (међународног) високог представника и о судијама и тужиоцима страним држављанима у органима правосуђа у Босни и Херцеговини (Уставном суду Босне и Херцеговине, Суду Босне и Херцеговине и Тужилаштву Босне и Херцеговине).<sup>32</sup> Поред наведених елемената из Општег оквирног споразума о миру за Босну и Херцеговину који су утицали на природу, потпуност и недељивост суверености Босне и Херцеговине као државе, на њену сувереност утицало је и постојање потпуно неформалних тела са често одлучујућим упливом на унутрашњу у спољашњу политику, те законодавство Босне и Херцеговине. На првом месту, реч је Савету за примену мира, са његовим Управним комитетом, који се самонаметнуо као *de facto* суверен орган за Босну и Херцеговину.

---

<sup>31</sup> M. Ottaway, “Rebuilding State Institutions in Collapsed States“, Jennifer Milliken (ed.), *State Failure, Collapse & Reconstruction*, Blackwell Publishing, Malden – Oxford 2005, 265.

<sup>32</sup> По унутрашњој природи примењених (не)правних метода изоставио сам бројне друге облике посредног и неформалног утицаја страних држава и страних држављана на Босну и Херцеговину који нису изричито установљени Општим оквирним споразумом о миру за Босну и Херцеговину, чији је значај такође био ванредно велики, осим, наравно, Савета безбедности Уједињених нација, али и Савета за примену мира и његовог Управног комитета, који нису могли да буду заобиђени иако нису ни основани ни уређени овим мировним споразумом.

Друге облике неформалног утицаја на суверено одлучивање у Босни и Херцеговини нисмо узимали у обзир, пошто они немају било какав формалноправни израз и пре су предмет политичких наука, међународних односа и геополитике.<sup>33</sup>

После тек овлашно и неаналитично оцртаног склопа правно формализованих и правно неформализованих облика ограничења спољашњег и унутрашњег суверенитета Босне и Херцеговине, као и народног суверенитета, било би упутно да се утврди да ли су они и како могли да утичу на остварење и евентуална ограничења демократског политичког уређења Босне и Херцеговине, које је неспорно и изричито одређено Уставом Босне и Херцеговине.

С тим у вези, вреди подсетити на старију и новију расправу вођену у политичкој теорији, теорији државе и уставноправној теорији о природи демократије и њеним „природним“ границама, односно о њеној „природној“ средини у којој једино може да буде примењивана или, у случају другачијег одговора на прво питање, у којој барем може да оптимално остварује своје циљеве. Расправа је отворена у новије време, када је почело да се говори о мондијализацији и глобализацији и тада је отворена и широка расправа о могућности примене демократије на управљање глобалним, светским пословима, којих је све више и све су значајнији у време веома велике повезаности и међузависности модерног света, тачније модерних националних држава.

С једне стране, група значајних мислилаца и академских људи сматра да је национална држава једина права арена демократије и да демократија није могућа на наднационалном, транснационалном и супранационалном нивоу. Разлози и потпора оваквом ставу донекле су различити, али је свима заједничко да одричу могућност за успостављање демократских институција, процеса и актера изван националне државе. Из тога би могао да се формира закључак да је свако смањење надлежности суверене државе, свако ограничење њеног суверенитета уједно и штета по демократију, пошто ограничење суверенитета државе доводи до преноса њене надлежности на или поделе њених надлежности са недемократским, заправо бирократским телима.<sup>34</sup>

С друге полемичке стране стоје аутори који тврде да је демократију могуће остварити и у наднационалним телима и у управљању наднационалним пословима, чак и као поредак космополитске демократије. За њих, пренос или подела надлежности суверене државе није у исто вре-

---

<sup>33</sup> Ради се, пре свега, о поступцима страних дипломатских представника који се не могу окарактерисати другачије него као мешање у унутрашње ствари једне *de iure* независне државе.

<sup>34</sup> Видети такво мишљење и аргументе за њега код: Р. Дал, (1999), 419–420.

ме и нестанак демократског политичког одлучивања о таквим послови-ма, пошто је могућа изградња демократских институција и процеса и у наднационалним телима.<sup>35</sup>

Чини се, међутим, да је став прве групе аналитичара демократије много ближи стварности, него став друге групе. Став првих је емпиријски могуће доказати, док то још увек није могуће учинити са ставом других. Став друге групе аналитичара више је нормативан и прескриптиван („треба“, а не „јесте“), него емпиријски и искуствен.

У том окружју могло би да се закључи да су сви облици ограничења спољашње и унутрашње суверености Босне и Херцеговине уједно и директно ограничење за демократију и укупан демократски политички поредак у њој, јер су из надлежности демократских институција, од бирачког тела до судске власти, у питањима политичке и правне одговорности, изузета бројна питања, која управо њима, и другим демократским институцијама, припадају. Штавише, понекада је директно негирана и сама исказана воља бирачког тела, као код случајева смењивања изабраних народних представника и државних функционера, арбитрерношћу међународних актера, при томе без правног регулисања основа одговорности и поступка у коме се она утврђује. У бројним случајевима, различити облици ограничења суверености спровођени су чак и противно елементарним захтевима владавине права као једног од основних захтева и услова демократског политичког поретка, који је, како је раније истакнуто, начело које је изражено и ујемчено Уставом БиХ. Надаље, страни актери међународног надзорног механизма у Босни и Херцеговини нису политички, правно-политички и правно одговорни бирачком телу и народу у Босни и Херцеговини и, више од тога, потпуно су изузети од њене јурисдикције.

Међутим, све горње није сметало другим државама Уједињеним нацијама да Босна и Херцеговина, као несuverена држава, у једном мандату буде чак и чланица Савета безбедности Уједињених нација и као таква утиче на судбину других (правно потпуно) суверених држава, што је, заиста, *contradictio in adjecto*.

На овом месту анализе завређује још једном да се понови закључак о томе како је ово ограничење спољашње и унутрашње суверености Босне и Херцеговине уједно и ограничење народне суверености и да због тога директно доводи до ограничења демократског политичког поретка у Босни и Херцеговини. Као такво, оно је у сваком случају деловање *contra constitutionem*.

12. Сврха овог рада је била да се утврде и оцене нормативне претпоставке односно нормативно уређење политичког поретка у (самом)

<sup>35</sup> Д. Хелд, *Демократија и глобални поредак*, Филип Вишњић, Београд 1997, 313–328.

Уставу Босне и Херцеговине, без детаљне анализе других извора уставног права у Босни и Херцеговини (што, свакако, представља значајну карику у оцени улоге и институционализације демократије у уставном систему Босне и Херцеговине, што превазилази првобитно одређени предмет рада и дозвољени обим). Због тога, у овом раду нису коришћени политички метод и социолошки метод, односно није утврђивано колико и како се нормативне претпоставке остварују у државном животу Босне и Херцеговине. Тако, нису узимане у обзир важне и реалтивно бројне независне и зависне варијабле које знатно утичу на то да ли ће циљ уставних норми и норми других извора уставног права да буде остварен или ће, пак, у њиховој примени да буде извитоперен или чак замењен неким другим *contra constitutionem* исходом, односно другачијом уставном праксом или уставним обичајем.

Међутим, примена догматског и нормативног метода у анализи одговарајућих уставних норми и норми других извора уставног права је незаобилазна, чак и приликом примене социолошког метода и политичког метода у сазнавању права, с обзиром на то да су норме извора уставног права мерило правности односно правне исправности материјалних правних аката и нормативних правних аката у доношењу колективних одлука у представничким органима државне власти, колегијалним органима извршно-управне власти и сличним органима на субнационалним нивоима колективног одлучивања. Мерила у том погледу нису у првом реду теоријска, мада су у сваком случају та правна мерила у најмању руку и мерила логике. Мада је теорија, с друге стране, ипак мера за теоријску исправност норми уставног права, с обзиром на то да између теорије и норме може понекада да дође и до веома видне дивергенције. Такође, „иза сваког устава налази се одређена теорија (чак и у свом елементарном виду као идеологија)“.<sup>36</sup> Због тога, и свако проучавање демократије као политичког система не може да заобиђе њено уставноправно уређивање, њен уставноправни статус, па тако ни анализа сведена на примену догматског и нормативног метода у правној анализи норми уставног права о демократији није лишена свог значај и смисла и своје улоге.

Иако није целовита, чини се да горња анализа допушта да се изведе недвосмислен закључак да Устав Босне и Херцеговине на једној страни изражава и јемчи институције консоцијативне демократије, а на другој се развила *contra constitutionem* пракса ограничавања демократије кроз механизам међународног надзора који у већини случајева поступа на темељу самовоље и силе, а не на основу права, који себи присваја над-

---

<sup>36</sup> О томе, вид. Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1976, 30–31.

лежности политичког народа и бирачког односно бирачких тела и државних органа Босне и Херцеговине, а при томе је тај међународни механизам неизборан, несмељив те правно и политички неодговоран бирачком телу у Босни и Херцеговини. Када је у питању само уређивање демократије у Уставу Босне и Херцеговине, без узимања у обзир такве противуставне праксе делова међународног надзорног механизма, онда се може закључити да је оно рационално, са међусобно компатибилним елементима и да несумњиво носи све одлике консочијативног уставног модела демократије, која је призната и прихваћена као облик демократије у подељених и сегментираним расцепљеним друштвима, какво је несумњиво друштво у Босни и Херцеговини.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Бобио, Норберто, *Будућност демократије*, Филип Вишњић, Београд 1990;
2. Васовић, Вучина, Предговор књизи Арена Лајпхарта *Модел демократије*, Београд – Подгорица 2003;
3. Дал, Роберт, *Демократија и њени критичари*, ЦИД, Подгорица 1999;
4. Дал, Роберт, *О демократији*, Политичка култура, Загреб 2000;
5. Лијпхарт, Аренд, *Демократија у плуралним друштвима*, Глубус, Накладни завод, Школска књига, Загреб 1992;
6. Лијпхарт, Аренд, *Модел демократије*, Службени гласник – ЦИД, Београд – Подгорица 2003;
7. Ottaway, Marina, “Rebuilding State Institutions in Callapsed States“, J. Milliken (ed.), *State Failure, Collapse&Reconstruction*, Blackwell Publishing, Malden – Oxford 2005;
8. Хантингтон, Семуел, *Трећи талас*, Политичка култура – ЦИД, Загреб – Подгорица 2004;
9. Линц, Хуан, Степан, Алфред, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд 1998;
10. Clapham, Christopher, “The Challenge to the State in a Globalised World“, J. Milliken (ed.), *State Failure, Collapse&Reconstruction*, Blackwell Publishing, Malden – Oxford 2005;
11. Хелд, Дејвид, *Демократија и глобални поредак*, Филип Вишњић, Београд 1997.

*Associate Professor Radomir V. Lukić, LL.D.*

Faculty of Law, University of East Sarajevo

## **DEMOCRACY IN THE CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### *Summary*

The subject of the paper is an analysis of the provisions on democracy in the Constitution of Bosnia and Herzegovina, using a dogmatic and normative legal method. The aim of the paper is to contribute to a decisive conclusion which type of democratic political order is determined by the Constitution of Bosnia and Herzegovina and compare it with the corresponding theoretical model. Most of the elements established by the Constitution of Bosnia and Herzegovina point to the conclusion that the partially modified model of consociational or consensual democracy is established by the Constitution, which is commonly applied in societies with segmented division, i.e. a high degree of social cleavage, and which does not allow for the emergence of a relatively homogeneous society, in order to have avoided the application of the majority democracy, which in such societies leads to the domination of certain segments of society or of certain social groups over another clearly different segments of society, that is social groups, and hence to a certain conflicts with unforeseeable consequences.

The author sets up two assumptions: first, that consensual democracy is a theoretical and practically established model of a democratic political order, and, secondly, that Bosnia and Herzegovina is still, due to objective differences among the segments of its population, a divided society, and that the cleavage is ethnical, religious and political. Consequently, the consensual democracy model is still fully compatible with Bosnia and Herzegovina, while the majority democracy is not. The paper emphasizes the representation of the core social segments in the joint institutions of Bosnia and Herzegovina, the mutual veto of these social groups and federalism, as elements of consensual democracy, and the degree of protection of human freedoms and rights as precondition for its realization.

**Key words:** *Consociational democracy; Majority democracy; Veto; Constitution of Bosnia and Herzegovina; Joint institutions of Bosnia and Herzegovina; Parliamentary Assembly; Council of Representatives; Council of Peoples; Presidency of Bosnia and Herzegovina; Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina; International oversight mechanism; High Representative for Bosnia and Herzegovina.*