

Проф. др Дарко Симовић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ У СВЕТЛОСТИ ПРАВА НА СЕЦЕСИЈУ

Премда се праву на сецесију не може оспорити демократичност, јер се оно заснива на праву народа на самоопредељење, по доминантном мишљењу у теорији федерализма, ово право је неспојиво са аутентичним федералним уређењем. Ипак, и поред таквих недвосмислених теоријских ставова, упоредноправна пракса указује на поједине примере федерација које су уставом прокламовале могућност федералних јединица да једнострано иступе из федерације. Несумњиво, право на једнострано иступање федералних јединица увелико противречи правној природи федерације, која не представља механички склоп, уговором везаних, конститутивних јединица који је образују.

Међутим, сама конституционализација права на сецесију, како указује упоредно право, није препрека за нормално функционисање федералних система. С друге стране, више је примера оних федерација које нису предвиђале право на сецесију, али су у међувремену престале да постоје. Досадашње искуство указује на то да је опстанак једне федерације мање правно, а пре свега фактичко питање односа центрипеталних и центрифугалних сила. У том контексту је анализиран и босанскохерцеговачки федерализам, са циљем одгонетања делотворности Дејтонским уставом установљеног федералног система.

Кључне речи: Босна и Херцеговина; Дејтонски мировни споразум; Федерализам; Сецесија.

1. СЕЦЕСИЈА У ФЕДЕРАЛНИМ УСТАВИМА

Сагласно класичној теорији федерализма, преовлађује мишљење да је право на сецесију неспојиво са аутентичним федералним уређењем.¹

Дарко Симовић, *darko.simovic@kpa.edu.rs*.

¹ Више о томе: М. Burgess, *Comparative Federalism*, Routledge, New York 2006, 271–280.

Наиме, постојање права на сецесију у потпуности подређује централну владу регионалним владама, што неминовно води до урушавања самог федералног система (*Kenneth Wheare*).² Роналд Вотс (*Ronald Watts*) је унеколико конкретнији, јер наводи четири кључна разлога због којих треба оспорити право на сецесију федералним јединицама: *прво*, подређујући федералну владу регионалним, право сецесије нарушава принцип координације влада; *друго*, право једностране сецесије слаби федерални систем, јер регионалне владе располажу механизмом политичке принуде; *треће*, могућност дезинтеграције федерације доноси неизвесност и недостатак поверења што представља озбиљну препреку националном јединству и економском развоју; и *четврто*, најстарије федерације (САД, Швајцарска, Канада и Аустралија) могу бити поучни примери, јер нису предвиделе право на сецесију.³

Без обзира на недвосмилене теоријске ставове који указују на неспојивост права сецесије и федералног уређења, упоредноправна пракса указује на поједине примере федерација које су конституционализовале право на једнострану сецесију. Након ових речи, оправдано се поставља питање да ли је уставом зајемчено право на сецесију довољно уверљив аргумент да би се оспорио федерални карактер државе. Право на једнострано иступање федералних јединица увелико противречи правној природи федерације, будући да она не представља механички склоп, уговором везаних, конститутивних јединица који је образују. Међутим, како је компаративно искуство указало, сама конституционализација права на сецесију не спречава нормално функционисање државе, нити неминовно угрожава будућност федералног система. Практика федерално уређених држава показала је да су далеко веће проблеме са сецесијом имале оне федерације које у својим уставима нису предвиделе могућност једностраног иступања федералних јединица. Уосталом, како се истиче, конституционализација права на сецесију смањује могућност насиља и урушавања демократске процедуре. Мудрије је и политички целисходније уставом признати право на сецесију, јер се на тај начин прецизно одређује и процедура за остварење тог права. Тако се, уместо насиљем, сецесија остварује мирним и демократским путем у складу са постојећим правним поретком. Уједно, конституционализовање права на сецесију је и најбољи показатељ „да је држава уједињена сагласношћу, а не силом“.⁴ Прва федерација која је конституционализовала право на сецесију била

² K. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London and New York 1947, 90–91.

³ R. Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Clarendon Press, Oxford 1966, 309–310.

⁴ Видети: W. Norman, “Secession and (Constitutional) Democracy”, in F. Raquejo (ed.), *Democracy and National Pluralism*, Routledge Press, New York 2001, 84–101.

је СССР. У уставу ове федерације од 1924. године било је предвиђено да је „овај Савез добровољна асоцијација равноправних народа и да је свакој републици обезбеђено право слободне сецесије из Савеза“.⁵ И два потоња устава од 1936. и 1977. године изричито су и недвосмислено прокламовали право сецесије. Иако се желело представити да је право на сецесију прокламовано у циљу афирмисања изразито демократског права, права на самоопредељење, основни разлог за предвиђање овог права, колико год то апсурдно звучало, био је крајње прагматичан. Наиме, признавање права сецесије било је мотивисано жељом да се привуку „мање суверене етничке и националне групације у ширу политичку заједницу“.⁶ Право сецесије требало је да зајемчи могућност иступања из федерације уколико не буду испуњена њихова очекивања у погледу економских и социјалних погодности које је пружала шира политичка заједница. Међутим, показало се да је ово право представљало пуку политичку декларацију неспроводиву у пракси јер је СССР, под доминацијом комунистичке партије, функционисао попут праве унитарне државе.⁷ На тај начин, право на сецесију федералних јединица било је подређено настојањима државе да изграђује и интернационализује комунизам.

Мање познат је пример Бурме по Уставу од 1947. године, која је такође прокламовала право на сецесију, истовремено предвиђајући неопходне услове за њено остварење. Десет година од ступања на снагу устава федералне јединице нису могле да остваре то своје право, а након тога, за успешну сецесију једне од федералних јединица било је неопходно да њен парламент усвоји двотрећинску одлуку о иступању из федерације, коју потом треба да подржи две трећине грађана те федералне јединице. У пракси није било покушаја сецесије, а ово право је постојало све до усвајања новог устава Бурме 1974. године. Како је запажено, у оба случаја (СССР и Бурма) право на сецесију је било чисто теоријског карактера, без реалних могућности да буде остварено у пракси (*Frank Trager*).⁸

Поред ова два неспорна примера, међу теоретичарима федерализма може се сусрести и мишљење да је и Чехословачка по Уставу од 1968. године предвиђала право на сецесију.⁹ Будући да ово право федералних

⁵ Устав СССР од 1924. године: Део I: Декларација о образовању СССР.

⁶ А. Kreptul, “The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History”, *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 17, No. 4, 2003, 70.

⁷ Т. Hueglin, А. Fenna, *Comparative Federalism: a systematic inquiry*, Broadview press, Toronto 2006, 45.

⁸ Наведено према: G. Lalande, *In Defence of Federalism*, McClelland and Stewart Limited, Toronto 1978, 70.

⁹ Вид. М. Јовичић, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Институт за упоредно право, Београд 1973, 74.

јединица у Чехословачкој није било изричито предвиђено у нормативном делу уставног текста, већ је у преамбули прокламована „неутођивост права на самоопредељење све до отцепљења“, оправдано се поставило питање да ли су федералне јединице располагале овим правом. По мишљењу израженом у нашој теорији, оваква формулација у преамбули устава представљала је само „доказ и потврду равноправног и добровољног приступа Чеха и Словака федеративној заједници“, а за постојање фактичког права на иступање из федерације била је неопходна одговарајућа одредба у нормативном делу устава, чега није било (Иванка Срњић).¹⁰

Од савремених федерација, Етиопија и острва Светог Китса и Невиса конституционализују право на сецесију федералним јединицама. Чланом 39 Устава Етиопије од 1994. године предвиђено је да „свака нација, националност и народ у Етиопији располаже безусловним правом на самоопредељење, укључујући и право на сецесију“.¹¹ На основу овакве формулације може се закључити да право на сецесију не припада само федералним јединицама, већ и свакој мањинској племенској заједници у оквиру њиховог састава. Да ово право није чисто декларативног карактера, као у случају претходних примера, сведочи чињеница да је истим чланом предвиђен и поступак за остварење тог права. Тако је за иступање из федерације неопходна двотрећинска одлука законодавног тела оне заједнице која жели да оствари то своје право, коју накнадно на референдуму треба да потврди две трећине грађана те исте заједнице. Међутим, испуњењем тих услова не долази аутоматски до иступања из федерације, већ је то само неопходан предуслов за почетак преговора са федералном владом о реализацији овог права. Тим накнадним преговорима неопходно је постићи договор о разграничењу новостворене државе и остатка федерације и о временској динамици тог процеса.

Поред Етиопије, и двочлана федерација острва Светог Китса и Невиса у своме Уставу од 1983. године предвиђа право сецесије. Међутим, за разлику од Етиопије, за иступање из ове федерације је довољна двотрећинска одлука парламента, а потом и грађана на референдуму једне од федералних јединица. Дакле, по испуњењу предвиђених услова за сецесију не ступа се у преговоре са федералним властима, већ се аутоматски стиче независност, будући да између ова два острва, као федералних јединица, не постоји проблем разграничења. Ова федерација се 1998. сусрела са покушајем иступања Невиса, али се њени грађани нису у неопходном проценту изјаснили, јер је у прилог сецесије гласало 61,7 % бирачког тела.¹²

¹⁰ Наведено према: *Ibid.*

¹¹ Наведено према: А. Kreptul, 73.

¹² R. Watts, *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Montreal & Kingston 2008, 169.

2. СЕЦЕСИЈА У ПРАКСИ ФЕДЕРАЦИЈА

Досадашње излагање указује на то да федерални уставни само изузетно конституционализују право на сецесију. Међутим, то не значи „да је тиме унапред искључена могућност покушаја сецесије и без уставом утврђеног права на сецесију“.¹³ Напротив. Како историја федерализма указује, готово да није било федерације која се у своме животу није сусрела са искушењима која са собом доноси покушај сецесије неке од федералних јединица.

Дилема да ли федералне јединице располажу правом сецесије је, потпуно очекивано, прво постављена у колеџи савременог федерализма, САД. Ова федерација није настала на основу неког унапред припремљеног теоријског концепта, већ је конституисана као прагматична творевина компромисног карактера, па су многа питања остала отворена. Једно од тих питања била је и недоумица ко је носилац суверености у федерацији, а одговор на ово питање требало је уједно и да разреши дилему да ли федералне јединице располажу правом једностраног иступања из федерације. Теорија је највећим делом била оптерећена практичним интересима, па су њени ставови требало да послуже као оправдање унапред постављеним циљевима. У таквим околностима, једини ваљан и поуздан одговор на ово питање могла је дати искључиво политичка пракса. Једанаест јужних америчких држава, поборника ропства, прогласило је 1861. године отцепљење од Савеза у циљу образовања посебног конфедералног савеза. Као теоријско оправдање оваквом чину, послужиле су идеје Џона Кулхуна (*John Calhoun*) и Џона Тејлора (*John Taylor*). Илустрације ради, наведимо Тејлорово мишљење, по коме су стварањем федералне владе државе чланице извршиле „највиши чин суверености“, које они могу, уколико то желе „да понове овакав доказ суверености његовим укидањем“.¹⁴ Окончање грађанског рата (1861–1865) победом северних држава значило је да су федералне јединице практично онемогућене да иступе из Савеза, чиме је проблем сецесије коначно решен. Да би немогућност иступања из САД била и правно оснажена, побринуо се Врховни суд САД 1868. године у знаменитом случају *Texas v. White*, у коме је изричито негирано право на сецесију, уз констатацију да „Устав, у свим својим одредбама, има у виду неуништиву унију, коју сачињавају неуништиве државе“.¹⁵

Следећи забележени покушај сецесије у федералној пракси, који није окончан крвавим ратом и који се најчешће занемарује, био је по-

¹³ М. Јовичић, 74.

¹⁴ К. Чавошки, Увод у право, Београд 1994, 248.

¹⁵ Наведено према: М. Јовичић, 74.

кушај Нове Шкотске да иступи из Канаде непосредно након њеног образовања. Наиме, победа противника уједињавања северноамеричких британских колонија на изборима ове провинције значила је и покретање иницијативе пред британским парламентом 1868. године за иступањем из новостоврене федерације. Одговор који су добили од Колонијалног секретара на најбољи могући начин сведочи о природи новоуспостављене заједнице. У одговору је стајало: „Суседна провинција Нови Брунsvик ступила је у унију ослањајући се да уз себе има сестринску провинцију Нову Шкотску; и огромне обавезе, политичке и трговинске, су преузете на основу вере у мере које су толико дуго припремане и тако свечано усвојене“.¹⁶ Дакле, на основу добијеног одговора могло се закључити да федерација није механички склоп удружених делова који се самовољно и једнострано могу повући из ње, већ би иступање из ње могло бити спроведено тек након успостављеног консензуса свих уговорних страна једне такве заједнице.

За разлику од федерација које су јој претходиле, САД и Канаде, и које у својим уставима нису помињале могућност сецесије федералних јединица, у преамбули Устава Аустралије од 1900. године прокламовано је да је успостављена унија „недељива“.¹⁷ Међутим, то није спречило једну од њених федералних јединица, Западно Аустралију, да због незадовољства својим економским положајем потражи благодет у самосталном животу. Парламент Западне Аустралије је 1933. године донео одлуку о иступању из аустралијске федерације, коју су накнадно грађани убедљивом већином потврдили на референдуму (138.653 грађана је било за, док је 70.706 било против). Ипак, британски парламент је недвосмислено одбацио захтев за иступање Западне Аустралије, сматрајући да је то једностран акт једне од федералних јединица, а не захтев целог Доминиона. Дакле, и у овом случају федерални систем је посматран као целина, што је потврдило чињеницу да је федерација носилац суверености. Према томе, сам живот федералних устава, без обзира на то да ли они уређују или не право на сецесију, негирао је могућност једностране сецесије федералних јединица.

Пажљивом читаоцу неће промаћи да досадашња анализа није обухватила пример Швајцарске, који је временски претходио већ изложеним покушајима разбијања федералних система. Међутим, то нимало није случајно. Иако је покушај седам католичких кантона да иступе из Швајцарске и образују посебан савез (*Sonderbund*) незаобилазан пример готово свих теоретичара федерализма, њему треба приступити на унеколико другачији начин. Наиме, Швајцарска је, у тренутку

¹⁶ Одлука Врховног суда Канаде: Reference re Secession of Quebec (1998) 2 S.C.R.217.

¹⁷ Вид. Т. Hueglin, А. Fenna, 47.

покушаја сецесије, била конфедерација, а овај облик заједништва, будући да је реч о уговорном односу који не конституише јединствену државу, омогућава једнострано иступање својим чланицама. Међутим, краткотрајни грађански рат је завршен поразом католичких кантона и њиховим онемогућавањем да иступе из конфедерације. Као последица тако окончаног рата, дошло је до трансформисања постојеће лабаве конфедералне заједнице у далеко чвршћи савез, у федерацију 1848. године. Поуке које пружа овај пример често остају занемарене. Наиме, пример Швајцарске указује на чињеницу да је опстанак једне државе, ма како она била уређена (конфедерално, федерално или унитарно) пре свега фактичко питање, а далеко мање правно и доктринарно питање. Тако ће остварење сецесионистичких намера зависити пре свега од односа снага у једној држави. Држава ће опстати једино уколико својим монополом силе успе да осујети сваки покушај сецесије. У супротном, без обзира на то да ли је конституционализовано право сецесије, држава ће се распасти. Каснија искуства федерација са проблемом једностране сецесије својих федералних јединица потврдиће ово гледиште.

После Другог светског рата дошло је до, унеколико ирационалне, популарности федералног уређења. Велики број држава је прихватио овај облик државног уређења, иако је федерализам, у само малом броју њих, представљао оптимално решење за њихове друштвене прилике. Уједно, значајан број новоуспостављених федералних система предвиђао је решења која су противречила аутентичним вредностима федерализма. Тако је добрим познаваоцима федерализма од самог почетка било јасно да будућност појединих федерација неће бити мирна и спокојна. Незадовољне сопственим положајем, федералне јединице су најчешће прибегавале најрадикалнијем решењу, покушајем иступања из федерације. У таквим околностима, федерална власт има две могућности: да силом онемогући сецесију, или да је прихвати као политичку реалност без обзира на то што је тај чин неуставан.

Покушај сецесије у федерацији, по правилу, уводио је државу у дуге и крваве грађанске ратове. Поједини од њих завршавали су се победом централних власти и опстанку федерације (нпр. Нигерија 1967–70), док су други завршени њеним распарчавањем (нпр. Пакистан 1971. и СФРЈ 1991–95). Ретки су примери мирног раздруживања и у периоду који је уследио након Другог светског рата само су две федерације без ратних сукоба превазишле распад федералног система, и то: Малезија 1965. и Чехословачка 1993. године. У упоредноправној пракси федерализма можемо сусрести и друге примере мирног раздруживања у федерацији, али како су то биле федерације под колонијалном управом (Западноиндијска

федерација 1962. и Централноафричка федерација 1963) њихова дезинтеграција је протекла под строгим контролом Велике Британије. Природа овога рада не допушта да се детаљније упустимо у анализу свих (без)успешних покушаја сецесије у пракси федерализма, али распад две федерације са почетка 90-их година XX века заслужује посебну пажњу.

Распад СССР-а и СФРЈ-а могао је да наговести развој међународног права у правцу признања права сецесије.¹⁸ Наиме, признање независности балтичким републикама, као и Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини и Македонији, од стране међународне заједнице може се схватити као почетак признавања права сецесије у постојећем обичајном међународном праву.¹⁹ Но, према доминантном мишљењу у теорији, то је само привидно тако.²⁰ У случају балтичких република, њихово међународно признање уследило је након што је руски председник Борис Јељцин признао њихову независност, у августу 1991. године. Дакле, међународном признању балтичких република претходила је њихова *de facto* сувереност. Поред тога, балтичке републике су биле нелегално анектиране од стране Совјетског Савеза 1941. године. На основу тога, Иствуд (*L. Eastwood Jr.*) је закључио, да ако се уопште може говорити о зачецима признања права сецесије у оквиру међународног права, то је право ограниченог карактера које се односи на нелегално анектиране територије, а не право које добија општи карактер и које би се могло неограничено користити.²¹

Насупрот овом, пример СФРЈ је унеколико другачији. По преовлађујућем мишљењу у иностраној литаратури, независност бивших југословенских република уследила је, не као последица њихове сецесије, већ као последица распада савезне државе. Истог става била је и Арбитражна комисија образована од стране Европске заједнице 1991. године, којом је председавао лорд Карингтон (*Lord Carrington*), у чијем извештају је недвосмислено истакнуто да се СФРЈ „налази у процесу распада“. Како распад једне државе води губитку њеног правног субјективитета, у том контексту не може бити речи о сецесији федералних јединица.

На основу ова два примера, може се закључити да нису успостављени прецеденти у оквиру међународног права који признају право једностране сецесије. Уосталом, као веома осетљиво право које доводи у пи-

¹⁸ P. Monahan, “The Law and Politics of Quebec Secession”, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 33, No. 1, 1995, 22.

¹⁹ О признању држава у међународном праву видети: Т. Шурлан, „Признање држава у међународном праву: случај Косова и Метохије“, Зборник Матице српске за друштвене науке, 2/2015, Београд, 289–306.

²⁰ P. Monahan, 22.

²¹ Наведено према: *Ibid.*

тање опстанак једне државе, право на сецесију је у досадашњој пракси било изразито политизовано и недоследно остваривано у зависности од актуелних интереса међународне заједнице, односно оних држава које имају доминантну позицију. Исправност оваквог резона најбоље се сагледава у контексту бивше социјалистичке Југославије. С једне стране, подржано је право на самоопредељење бивших југословенских република и гарантоване су тадашње републичке границе. У том контексту није допуштено остваривање права на самоопредељење српског народа у Хрватској, а посебно не у Босни и Херцеговини којој је вештачки наметнут, тешко одрживи, компликовани федерални систем под међународним патронатом. Но, с друге стране, претежнији део међународне заједнице накнадно је подржао сецесију аутономне покрајине Косово и Метохија из Републике Србије иако се тим чином одступило од принципа неповредивости републичких граница у бившој Југославији.

3. ПРАВО НА СЕЦЕСИЈУ У СВЕТЛОСТИ ЈУРИСПРУДЕНЦИЈЕ ВРХОВНОГ СУДА КАНАДЕ

Резултат другог референдума о независности Квебека из 1995. године није могао да учини спокојним федералну власт Канаде. Тесна победа поклоника заједничког живота англофонског и франкофонског становништва у оквиру федералног система чинила је будућност Канаде крајње неизвесном. Значајном порасту сепаратистичких тежњи у Квебеку допринела је арогантна англофонска већина која се грубо оглушавала о оправдани захтев ове провинције да се државно уређење Канаде усклади са њеном двонационалном друштвеном структуром. Како се овом њиховом захтеву није удовољавало, све већи број Квебечана је решење видео у независности своје провинције. Тесан пораз на референдуму није донео обесхрабрење сепаратистима. По речима тадашњег премијера Квебека, Бушара (*Lucien Bouchard*), стрпљиво треба очекивати „победничке околности“ ради расписивања новог референдума.²² Међутим, да би се осујетио квебечки сепаратизам, федерална влада је затражила мишљење од Врховног суда о уставности и законитости једностраног иступања из канадске федерације. Врховни суд је требало да одговори на три питања: 1) да ли Устав Канаде допушта једнострану сецесију Квебека; 2) да ли је на основу међународног права могућа једнострана сецесија Квебека; и 3) у случају колизије унутрашњег и међународног права, које право ће имати предност? Иако би Врховни суд Канаде требало да има улогу независног и неутралног чувара устав-

²² Наведено према: P. Martin, R. Nadeau, “Understanding Opinion Formation on Quebec Sovereignty”, in J. M. Everitt & B. L. O’Neill (Eds.), *Citizen Politics: Research and theory in Canadian political behavior*, Don Mills, ON: Oxford University Press 2002, 155.

ности и законитости, исход покренутог поступка је за све актере политичке сцене био унапред познат. Како је то, још неколика деценија раније, Чарлс Блек (*Charles Black*) виспрено запазио, држава је судску контролу уставности од ограничавајућег фактора трансформисала у снажан инструмент за прибављање легитимитета планираних акција.²³ На тај начин, када је Врховни суд августа 1998. године обелоданио своје мишљење о поменутиим питањима, нико није био изненађен. Како се и очекивало, Суд је једнострану сецесију прогласио нелегалном и по унутрашњем и по међународном праву. Неизвесност је постојала једино у погледу аргумената којима ће се послужити Врховни суд да поткрепи своје ставове и зато они заслужују посебну пажњу.

Устав Канаде, попут претежнијег броја федералних устава, не уређује право на сецесију, што значи да је одговор на постављено питање требало потражити негде другде. Међутим, према становишту Суда, Устав се не може свести на његов писани текст, већ он обухвата читав систем правила и принципа којима је регулисано вршење уставних власти.²⁴ У том контексту изречено, четири основна принципа прожимају читав уставни систем Канаде, и то: федерализам, демократија, конституционализам и владавина права и поштовање мањина. Поменути принципи функционишу у симбиози, и ниједан од њих не може бити дефинисан уколико се посматра изоловано од других.²⁵ Како право на једнострану сецесију почива на једном од наведених принципа, на принципу демократије, односно на већинском ставу бирачког тела једне федералне јединице, могло би се закључити да је ово право сагласно канадском конституционализму. Међутим, како је то Врховни суд образложио: „Демократија је (...) више од просте владавине већине. Уставноправна наука указује на то да демократија постоји у ширем контексту уставних вредности. Од настанка Конфедерације, народ који живи у провинцијама и територијама створио је блиске везе међузависности (економске, друштвене, политичке и културне), засноване на заједничким вредностима које обухватају федерализам, демократију, конституционализам, владавину права и поштовање мањина. Демократска одлука грађана Квебека о отцепљењу угрозила би те односе. Устав штити и гарантује ред и стабилност и, према томе, отцепљење провинције према Уставу не може се постићи једнострано, односно без принципијелних преговора са осталим чланицама Конфедерације, а у постојећем уставном оквиру.“²⁶ Дакле, како се може закључити,

²³ Наведено према: А. Kreptul, 84–85.

²⁴ Одлука Врховног суда Канаде: *Reference re Secession of Quebec* (1998) 2 S.C.R.217.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

Врховни суд није оспорио право на сецесију, али је негирао право на једнострано иступање из Канаде, јер се демократска права не могу посматрати изоловано од уставних обавеза. На тај начин, да би остварио право на сецесију, Квебек би морао да прође кроз три фазе: *прво*, да јасна већина његових грађана гласа на јасно постављено питање у прилог сецесије; *друго*, тиме би настала обавеза за федералну и провинцијске владе да ступе у преговоре са Квебеком; и *треће*, доношење уставног амандмана којим би се признала сецесија Квебека. Врховни суд није прецизирао, већ је оставио политичким актерима да одреде шта представља „јасна већина на јасно постављено питање“.

Друго питање на које је Врховни суд Канаде требало да одговори било је да ли је право на једнострану сецесију признато међународним правом. „Право на сецесију оствариво је једино по принципу самоопредељења народа у оквиру међународног права, где се `народом` управља као делом колонијалног царства; где је `народ` изложен страном покорвању, доминацији или експлоатацији; и, могуће, где је `народу` ускраћено уживање права на самоопредељење у држави чији је део. У другим околностима, од народа се очекује да остваре самоопредељење у оквиру њихове државе. Држава, чија влада представља у целини народ или народе који живе на њеној територији, на бази равноправности и без дискриминације, и која поштује принципе самоопредељења у својим интерним аранжманима, има, према међународном праву, право да остварује свој територијални интегритет и да он буде признат од стране других држава.“²⁷ Како се Квебечани не могу подвести ни под једну категорију „народа“ којој се по међународном праву јамчи право на самоопредељење до отцепљења, и по овом основу се може закључити да ова канадска провинција не располаже правом једностране сецесије.

Дакле, Врховни суд Канаде је недвосмислено оспорио право на једнострану сецесију провинције Квебек и по унутрашњем и по међународном праву. Како није постојала колизија између ова два права, Суд је био лишен обавезе да одговори на треће питање, које је самим тим постало беспредметно.

Без обзира на то што одлука Врховног суда није никога изненадила, поједини ставови и аргументи изнети у образложењу одлуке изазвали су острашћене расправе и бурне реакције од стране квебечких политичара и конституционалиста. Највише приговора упућено је неодређености која провејава садржином целе судске одлуке и која уноси арбитрарност и субјективност у сваки даљи покушај остварења права на сецесију. Наиме, иако Суд није оспорио право сецесије, оно је тако

²⁷ *Ibid.*

осмишљено да треба да обесхрабри сваки даљи покушај иступања из федерације. „Јасна већина гласова у Квебеку, по јасном питању, у прилог сецесији даће демократски легитимитет иницијативи за сецесију, коју ће сви учесници у Конфедерацији морати да признају“.²⁸ Дакле, већинско изјашњавање грађана Квебека у прилог сецесији, неће аутоматски довести до њиховог иступања из федерације, већ је то само неопходан предуслов за ступање у преговоре са остатком Канаде где се коначно треба договорити о реализацији тог права.

Међутим, остатак Канаде је имао обавезу да ступи у преговоре са Квебеком само ако се јасна већина његових грађана, по јасном питању, изјаснила за независност своје провинције. Како Врховни суд није прецизирао термин „јасан“, политичким актерима је остављено широко поље арбитрарности и могућности да саботирају сваки даљи покушај сецесије. Много недоумица и нејасноћа се појавило у вези са другом фазом поступка остварења права сецесије, односно у вези са обавезом преговарања остатка Канаде са Квебеком у случају успешног окончаног референдума. Иако је обавеза преговора означена као незаобилазна фаза поступка остварења права сецесије, остало је крајње неодређено шта та обавеза заиста подразумева. Уједно, остало је неразјашњено зашто преговори морају да претходе доношењу амандмана на устав којим би се омогућило иступање једне од провинција из федерације. Ништа мање критика није упућено ни смелости Суда да тако изричито и недвосмислено идентификује „неписане фундаменталне уставне принципе“ и да их дефинише. Таква самоуврненост судија била је изједначавана са правним авантуризмом, јер принципи на којима почива уставни поредак Канаде никада не могу до краја бити дефинисани. Свако њихово теоријско омеђавање води њиховом сиромашењу и погрешном разумевању.

Федерални парламент Канаде је 2000. године усвојио *Закон о јасности (Clarity Act)* којим је у законску форму преточио препоруке Врховног суда о праву на сецесију. Међутим, колико год то деловало апсурдно, уместо да прецизира недоумице које је поставио Врховни суд у вези са „јасном већином“ и „јасним питањем“, Закон је и даље та питања оставио отвореним. Једина разлика, у односу на одлуку Суда, је та што Закон предвиђа ко је надлежан да одреди шта представља „јасну већину“ и „јасно питање“. Реч је о Представничком дому федералног парламента, коме је остављено да у року од 30 дана од расписивања референдума од стране провинцијског парламента процени да ли се постављеним питањем може изразити права воља становништва једне провинције да она више не треба да буде део Канаде.

²⁸ *Ibid.*

Уз то, Закон је као илустрацију навео две врсте питања која својом нејасношћу не погодују изражавању праве воље грађана: а) референдумско питање које је усредсређено само на мандат за преговоре и чија сврха није да утврди директан израз воље становништва дате провинције да ли би она требало да престане да буде део Канаде; или б) референдумско питање које обухвата и друге могућности, поред отцепљења дате провинције од Канаде, попут економских и политичких аранжмана са Канадом, које чине нејасним директно изражавање воље становништва дате провинције о томе да ли би она требало да престане да буде део Канаде.

У прилог утврђивања „јасне већине“ федерални парламент ће се руководити: 1) утврђивањем већине валидних гласова у прилог опције отцепљења; 2) процентом грађана с правом гласа који гласају на референдуму; 3) сва друга питања или околности које сматра релевантним. На тај начин, остављен је широк простор за арбитрарност Представничког дома. Друкчије изражено, то значи да је у рукама англофонске већине Представничког дома судбина исхода покренутог поступка за иступање из Канаде. Уколико би федерални парламент одлучио да је референдумско питање нејасно или да у прилог отцепљења није гласала јасна већина, није постојала обавеза ступања у преговора са провинцијом која тежи независности што је значило неуспешно окончање покушаја отцепљења.

Овим законом Канада се сврстава у ред малобројних држава које у свом правном поретку предвиђају право на сецесију. Крептул је Канаду сврстао у групу држава које имају квази-уставно право на сецесију, јер ово право није конституционализовано.²⁹ Поред тога, Канада је тако обликовала право на сецесију да је практично онемогућено иступање провинција из федерације. На тај начин, тежи се обесхрабрењу мањинских група да заступају сепаратистичку политику, јер им се јасно ставља у изглед да је она у постојећим правним оквирима практично неостварива.

4. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА: (НЕ)СПОЈИВОСТ ПРАВА НА СЕЦЕСИЈУ СА ДЕЈТОНСКИМ УСТАВОМ

О државном уређењу Босне и Херцеговине постоје опречни ставови који су највећим делом последица начина њеног конституисања. Наиме, Устав БиХ представља Анекс IV међународног мултилатералног уговора познатог под називом Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини.

У закључењу тзв. Дејтонског мировног споразума, који је имао за циљ успостављање и очување мира у БиХ, поред представника међународне заједнице, учествовали су и лидери етничких заједница из БиХ,

²⁹ А. Крептул, 77.

али и лидери суседних држава. Дејтонски споразум су потписале Босна и Херцеговина, Хрватска и Савезна Република Југославија, а у својству сведока специјални преговарач Европске уније, Француска, Немачка, Русија, Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске и САД.

Имајући у виду крвави грађански рат који је претходио доношењу Устава, као и дијаметрално супротна гледишта о будућности БиХ, очигледно да је међународно посредовање било нужно да би се пронашло компромисно решење. Наиме, с једне стране, тежило се успостављању унитарне државе са јединственим босанскохерцеговачким демосом, док је, с друге стране, постојало настојање да се на територији БиХ створи више националних држава, или да се бар конституише што лабавији конфедерални савез националних ентитета. Друкчије изречено, „док су Бошњаци жељели даље постојање Босне и Херцеговине, у њеним предратним границама, у смислу снажне мултиетничке и централизоване државе, Хрвати и Срби су тражили, ако не тренутно или касније одвајање, онда у најмању руку најширу могућу аутономију, тако да заједничка држава буде организирана као, што је могуће израженије, слаба, а да се њихов утјецај на заједничке институције осигура путем колективних права партиципације, укључујући право на вето.“³⁰ Несумњиво, настало је државно уређење које је на средокраћу ове две крајности.

Мада „мултилетерални међународни уговор“, ³¹ Устав БиХ је по свом дејству и примени постао акт унутрашњег, уставног права.³² Но, с обзиром на начин његовог доношења, али и због начина ступања на снагу, уговорних страна и воље која имплицира да се Анекс IV подређује међународном праву, Уставу БиХ недостаје тражени уставни квалитет.³³ Реч је о октроисаном уставу, кога чак ни формално нису усвојиле институције БиХ. Његова особеност у томе је што су Устав БиХ октроисале државе које су имале одлучујућу улогу у постизању мировног споразума.³⁴ Дакле, Устав је донет на мировним преговорима и формално представља део међународног споразума закљученог у циљу окончања ратних сукоба и успостављања мира. Управо из тог разлога с пуним правом се

³⁰ C. Steiner, „Geneza i legitimnost Ustava Bosne i Hercegovine“, *STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja* 9/2006, 157.

³¹ М. Поповић, „Правна природа Републике Српске“, Изградња и функционисање правног система Републике Српске, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1997, 54.

³² Видети: В. Петров, Д. Симовић, „Дејтонски устав и Бриселски споразум – једна паралела поводом интернационализовања националне уставности“, *Правна ријеч*, 12/2015, Бања Лука, 85–95.

³³ Е. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i problemi*, *STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, issue: 13/2008, 155.

³⁴ G. Marković, „Ustav Bosne i Hercegovine“, S. Gavrić, D. Banović, C. Krause (ur.),

истиче да је Устав БиХ дело уставног дисконтинуитета,³⁵ будући да није поштован ревизиони поступак који је предвиђао минули устав БиХ као социјалистичке републике у оквиру савезне Југославије.

Имајући у виду да је Устав БиХ донет у оквиру мировног споразума, има аутора који сматрају да је то акт међународног права (Рајко Кузмановић, Милијан Поповић), а да је Босна и Херцеговина конфедерација по начину настанка (Снежана Савић, Милан Благојевић).³⁶ Овакав начин резонувања би оправдавао и постојање права на сецесију конститутивних јединица конфедералне Босне и Херцеговине. Међутим, уколико следимо класичну теорију федерализма, Босна и Херцеговина по својим обележјима претпоставља чвршћи облик повезивања од конфедералног савеза и сматра се особеним, додуше лабавијим, федералним системом. Дакле, може се говорити о „елементима уређења Босне и Херцеговине као федерације *sui generis*“.³⁷ У том смислу, следећи класичну теорију федерализма, право на сецесију неспојиво је са босанскохерцеговачким федералним системом.

Устав БиХ је конституционализовао непотпуни и окрњени суверенитет, јер су међународна тела задржала снажан уплив у уставни систем ове државе. Међународне организације представљају својеврсног уставног старатеља, што донекле доводи до закључка о немогућности самосталног функционисања уставног система БиХ. Имајући у виду да након 20 година примене овог устава није дошло до консолидовања демократског система и стварања политичких претпоставки за доношење новог устава, извесно је да Дејтонски устав неспособан да консолидује БиХ као међународноправни субјект. Но, с друге стране, нису сазрели услови за постизање политичког консензуса између три народа БиХ који би водили коренитијим уставним променама. Уставноправни *status quo* се тренутно чини једино могућим решењем, што у амбијенту неделотворне државе звучи изразито песимистично.

У теорији на овим просторима присутно је и гледиште које почива на уверењу да се државно уређење БиХ не може одредити применом класичних појмова попут федерације и конфедерације, будући да је реч о државном уређењу без преседана у досадашњој уставноправној историји.³⁸ Сагласно таквом резону, БиХ је протекторат, а њен устав је документ прелаз-

Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti, Sarajevo 2009, 63.

³⁵ К. Тrnка, “Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine”, *Revus* 11/2009, 46.

³⁶ Видети: Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Службени гласник, Београд 2012, 185–196.

³⁷ М. Дмичић, „Уставноправно уређење Босне и Херцеговине“, *Правни живот*, бр. 14/2007, Београд, 942.

³⁸ S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb 1998, 299.

ног стања. Уколико се по страни оставе и недостаци у процедури његовог доношења, Дејтонски устав се у пракси показао потпуно неспособним да консолидује БиХ као самосталну државу, због чега овај устав представља „апсолутни неуспјех једнога експерименталног уставотворства”.³⁹

Остављајући по страни доктринарна разматрања, јер досадашња пракса федерализма не пружа јединствен одговор на питање о праву на сецесију у федералним системима, извесно је да је опстанак једне државе преваходно фактичко питање. Имајући у виду да је БиХ првенствено „симболичка конструкција“ међународне заједнице, којој недостаје емотивна потпора босанских народа,⁴⁰ несумњиво да будућност ове државе није светла. Осим тога, уколико устав, као акт који „симболизује суверену власт државе на одређеној територији“, није дело самосталне, највише оригинерне власти у држави, онда се оправдано поставља и питање животне снаге државе.⁴¹

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Burgess Michael, *Comparative Federalism*, Routledge, New York 2006.
2. Чавошки Коста, *Увод у право*, Београд 1994.
3. Дмичић Миле, „Уставноправно уређење Босне и Херцеговине“, *Правни живот*, бр. 14/2007, Београд.
4. Hueglin Thomas, Fenna Alan, *Comparative Federalism: a systematic inquiry*, Broadview press, Toronto 2006.
5. Јовичић Миодраг, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Институт за упоредно право, Београд 1973.
6. Kreptul Andrei, “The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History”, *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 17, No. 4, 2003, 39-100.
7. Lalande Gilles, *In Defence of Federalism*, McClelland and Stewart Limited, Toronto 1978.
8. Marković Goran, „Ustav Bosne i Hercegovine“, S. Gavrić, D. Banović, C. Krause (ur.), *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevo 2009.
9. Марковић Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Службени гласник, Београд 2012.
10. Martin Pierre, Nadeau Richard, “Understanding Opinion Formation on Quebec Sovereignty”, in J. M. Everitt & B. L. O’Neill (Eds.), *Citizen Politics: Research and theory in Canadian political behavior*, Don Mills, ON: Oxford University Press 2002, 142-158.

³⁹ С. Steiner, 158.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Београд 2014, 19.

11. Monahan Patrick, “The Law and Politics of Quebec Secession”, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 33, No.1, 1995, 1-33.
12. Norman Wayne, “Secession and (Constitutional) Democracy”, in F. Raquejo (ed.), *Democracy and National Pluralism*, Routledge Press, New York 2001, 84-101.
13. Петров Владан, Симовић Дарко, “Дејтонски устав и Бриселски споразум – једна паралела поводом интернационализовања националне уставности”, *Правна ријеч*, 12/2015, Бања Лука, 85-95.
14. Поповић Милијан, „Правна природа Републике Српске“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1997.
15. Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2014.
16. Sokol Smiljko, Smerdel Branko, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb 1998.
17. Steiner Christian, “Geneza i legitimnost Ustava Bosne i Hercegovine“, *STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, issue: 9/2006, 156-160.
18. Šarčević Edin, “Dejtonski ustav: karakteristike i problem”, *STATUS Magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, issue: 13/2008, 153-168.
19. Шурлан Тијана, „Признање држава у међународном праву: случај Косова и Метохије“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 2/2015, Београд, 289-306.
20. Trnka Kasim, “Specificnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine”, *Revus* 11/2009, 45-71.
21. Watts Ronald, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Clarendon Press, Oxford 1966.
22. Watts Ronald, *Comparing Federal Systems*, Institute of Intergovernmental Relations, Montreal & Kingston 2008.
23. Wheare Kenneth, *Federal Government*, Oxford University Press, London and New York 1947.

Full Professor Darko Simović, LL.D.

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

FEDERALISM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE LIGHT OF THE RIGHT OF SECESSION

Summary

Although the right to secession cannot be denied the element of democracy because it is founded on the right of people to self-determination, ac-

According to the dominant thought in the theory of federalism, this right is inconsistent with the authentic federal system. Despite such explicit theoretical viewpoints, comparative practice points to certain examples of federations which have proclaimed with their constitutions the possibility of federal units to unilaterally withdraw from a federation. Undoubtedly, the right to unilateral withdrawal of federal units significantly contradicts the legal nature of a federation which does not represent a mechanical formation of constitutive units bound by agreement, which make it up. However, the actual constitutionalization of the right to secession, as indicated by comparative law, is not an obstacle for normal functioning of federal systems. On the other hand, there are multiple examples of those federations which did not foresee the right to secession, but had in the meantime ceased to exist. Past experiences point to the fact that the survival of a federation is least of all a legal matter, but primarily a factual issue dealing with the relations between the centripetal and centrifugal powers. In that context, the federalism of Bosnia and Herzegovina was analyzed with the aim of establishing the effectiveness of the Constitution that was the result of the Dayton Peace Accords.

Key words: *Bosnia and Herzegovina; Dayton Peace Agreement; Federalism; Secession.*