

Prof. dr Srđan Đorđević

Nikola Ivković, saradnik u nastavi

Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu

BOSNA I HERCEGOVINA – USTAVNA DRŽAVA?

„Bosna je istrgnuta iz kosmičkog sna i nekim čudom pala na svijet, čineći neizbrisiv i jedinstven put kroz vječnost, te joj se iščudavaju kroz stoljeća – niti je hoće, niti je neće – već je onako drže, nekako s kraja; ali niti previše tamo, niti premalo ovamo – onako je drže između krajnosti, dok ona tajanstveno traje prkoseći svakom obliku trivijalnog objašnjenja i iskače iz okvira tendencioznih i isforsiranih tumačenja koja bitno iskrivljuju činjenice i falsifikuju istinu – preko čega se udaraju teški pečati epohalnih ciklusa.“

I. Osmanbašić, *Čuvar tajne*

Atipična ustavna formula Bosne i Hercegovine već drugu deceniju pleni pažnju pravne nauke. Neprestano se otvaraju nove dileme povodom ustavno-političke i pravne stvarnosti ove države. Shodno tome, u radu se polazi od dve upitanosti. Prva tangira pitanja kako i na koji način bi bilo teorijski prihvatljivo opredeliti celokupan poredak i pojedine njegove segmente. Druga upitanost proishodi iz prvog problemskog kruga, uz napor da se, ukazivanjem na nedostatke postojećih ustavnih rešenja, stvori osnov za njihovu kvalitetnu promenu. Naznačene misaone linije bile su autorski podsticaj da se pokaže interes za Bosnu i Hercegovinu kroz prizmu ustavne države. Konkretnije rečeno, da li se, uvažavajući principe na kojima počiva ustavna država, za Bosnu i Hercegovinu može reći da pripada ovom naprednom kursu civilizovane ustavnosti? Kao polazni parametar za referentnu analizu poslužio nam je Häberleov teorijski model ustavne države, kome se podvrgava dvadesetogodšnja praksa „dejtonske“ ustavnosti Bosne i Hercegovine.

Ključne reči: Ustavna država; Bosna i Hercegovina; Dejton; Ustavno-politička praksa; Ustavna suverenost.

1. UVOD

Podsećanje na značajne tačke ustavnog kalendara nije samo simboličko izražavanje „memorijske kurtoazije“, već suštinski ima znatno dublji smisao.

Srđan Đorđević, [sdjordjevic@jura.kg.ac.rs](mailto:sjordjevic@jura.kg.ac.rs).

Ukazivanje na jubilarnu godinu donošenja nekog ustava uvek je zgodna prilika za revitalizaciju razumevanja prilika u kojima je donet, okolnosti i rezultata njegove primene, kao i za pravilno tumačenje aktuelne ustavne zbilje odnosno države. Kada je svojevremeno *Carl Bildt* okarakterisao bosanskohercegovačko uređenje kao najneobičnije na svetu, „bez premca u svetu“,¹ možda nije ni pretpostavio koliko je bio u pravu. Dvodecenijska praksa primene pravila po kojima funkcioniše ovaj sistem ne samo da ne demantuje, već nas dodatno učvršćuje u uverenju o opravdanosti izrečenog stava. Atipičnosti ustavnog sistema Bosne i Hercegovine izviru gotovo na svakom koraku, prilikom analize mnogih njegovih rešenja. Za početak, u cilju odgovora na samozadati naslovljeni problem, ukazujemo na nekoliko osnovnih markiranih tačaka u kojima evidentiramo specifičnosti o kojima je reč: ustavotvorac, forma ustavne nomotehnike, visoki predstavnik i dualizam unutrašnjeg i međunarodnog poretka, sistem vlasti, državno uređenje, institut vitalnih nacionalnih interesa. Potrebe sprovedenog istraživanja u ovom radu zadovoljava opserviranje tri činjenice ustavnog prava Bosne i Hercegovine (ustavotvorac, preambula, visoki predstavnik), koje ćemo dovesti u vezu sa problemima ustavne države.

Tokom misaone analize izdvojila se ustavna suverenost kao poseban problem, koji tangira ustavni sistem Bosne i Hercegovine, jer se opravdano može postaviti pitanje da li je formula ustavne države primenjiva i na one tvorevine kojima nedostaju kapaciteti pune ustavne suverenosti. Iz tih razloga, učinjen je napor predstavljanja koautorskog razumevanja značenja pojma ustavne suverenosti i njene primenjivosti u praksi, pre svega na primeru predmetne države.

2. BOSNA I HERCEGOVINA KROZ OGLED USTAVNE DRŽAVE

Ustavna država je pojam sa dovoljnim misaonim izazovom, koji pruža priliku različitim autorima da se na različite načine opredeljuju prema njegovom značenju. No, pošli smo od originalnosti u razumevanju ustavne države, koje je naučnoj i stručnoj javnosti predstavio P. Häberle u svom istomenom delu,² pa smo ovu teorijsku predstavu doživeli kao osnov za dalju analizu. Primarna polazna vrednost, koja je duboko utemeljena u strukturi Häberleove ustavne države jeste ljudsko dostojanstvo. Međutim, kako je u teoriji zapaženo, iako „nema sumnje da je ljudsko dostojanstvo pravna vrijednost (...) smatra se da pravo nije najpogodnije sredstvo za ostvarenje ljudskog dostojanstva, naročito zbog prinude koja ga karakteriše kao posebnu vrstu normativnog poretka“.³ Stoga, skloni smo preusmeriti pažnju ka

¹ C. Bildt, *Ustav Bosne i Hercegovine*, Office of the High Representative, 9.

² P. Häberle, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb 2002.

³ S. Savić, „Pravne vrijednosti“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci* 33/2011, 34.

proširenom razumevanju vrednosti slobode, kao pokazatelju opstanka i stabilizacije liberalne koncepcije tretiranja pojmova ustav i država. Savremena ustavna država slobodu prihvata i uvažava višedimenzionalno: od pojedinca do kolektiviteta; od građana do nacije; od političke zajednice u celini do njenih etničkim, kulturnim, jezičkim i drugim merilima opredeljenih jedinici. Prihvatljivost Häberleove ustavne države ogleda se u njegovom naporu da nam prezentira zaokruženi sistem predstave o ustavnoj državi, kao i u savremenosti i svežini ideja sadržanih u teorijskom opusu ovog nemačkog mislioca. Uvođenjem centralnog pojma dolazi do povezivanja države i ustava, ali bez određivanja njihovog uzajamnog odnosa na način kako se to čini u prevaziđenoj „monarhijsko-konzervativnoj tradiciji“. Jer, poručuje nam Häberle, građani i ljudi, odnosno, njihovo ljudsko dostojanstvo, jeste „kulturnoantropološka premisa“: oni „daju“ sebi ustav.⁴ Ustavna država predstavlja model savremene i razvijene evropske države, koja ipak nije geografski isključiva i preodređena, jer poseduje teorijsko-iskustveni kapacitet prototipa-uzora za sisteme, koji su izvan ovog kruga. Njen nesumnjivi političko-kulturni oslonac možemo najsigurnije otkriti u zapadnoevropskom modelu političkog, ekonomskog i kulturnog sistema, čija se klasična formula nadograđuje kao rezultat izraženih procesa integracije i globalizacije.

Ustavna arhiva dosadašnje primene Dejtonskog ustava stvorila je osnov pravnoj književnosti da izdvoji nekoliko najupečatljivijih obeležja ustavnog razvoja Bosne i Hercegovine u proteklom dvodecenijskom periodu. Kako je celinu tema i podtema teorijskog diskursa ustavne države neizvodljivo smestiti u okvire rada sa primerenim obimom, u nastavku pristupamo fragmentarno – delu problemskog kruga ustavne države, čija analiza će nas dovesti i do saznanja na temu ustavne suverenosti Bosne i Hercegovine.

2.1. Dejtonski ustavotvorac

Zapažamo da dejtonski model kombinovanog ustavotvorca ne predstavlja isključivi izuzetak ni pre ni posle bosanskohercegovačkog slučaja. Jer, po okončanju Drugog svetskog rata nailazimo na primere nemačkog i japanskog ustava, koji su doneti uz izraženo sadejstvo faktora izvan unutrašnjih poredaka ovih država. Svakako da razloge tome treba potražiti u činjenici da su se ove države našle na strani poraženih snaga, pa su sile pobednice bile u prilici da im nametnu ustavotvorne procese. U ovim državama je uvedena matrica zapadnoevropskog modela političke demokratije, ali ipak bez unisonih rešenja oblika vladavine, organizacije vlasti i teritorijalnog uređenja.

Napor da uporedimo ustavnu situaciju u naznačenim državama neposredno po okončanju Drugog svetskog rata sa Dejtonskim ustavom, mogao bi nas

⁴ P. Häberle, 21.

doveti do sledećih zapažanja. Ratna prethodnica se pojavljuje kao tačka identiteta u oba posmatrana slučaja, tako da ustavi nastaju kao rezultat ratnog ishoda. Politički faktori izvan unutrašnjih poredaka pomenutih država posedovali su dovoljno moći da utiču na izazivanje ustavotvornih procesa, pa se delatni inicijatori donošenja ustava nalaze van unutrašnjih stvaralačkih kapaciteta političkih zajednica u ovim državama. Na liniji inicijalne ideje o ustavotvornom procesu posustaju sličnosti između kompariranih slučajeva, a otvara se prostor za evidentiranje razlika između Dejtonskog i dva izdvojena ustava.

Ustavotvorci Nemačke i Japana kreirali su svoja rešenja u sopstvenim organizacionim okvirima, pa su donosioci ovih ustava prepoznatljiva tela unutrašnjih poredaka. „Dok se u slučaju Njemačke i Japana vodilo računa da domaće institucije formalno usvoje ustave, uprkos odlučujućem uticaju stranog faktora na njihovu sadržinu, u slučaju Bosne i Hercegovine ustav ni formalno nije donijela domaća institucija“.⁵ Bosanskohercegovački ustavotvorac je specifična kombinacija unutrašnjeg i međunarodnog poretka. Nastao je za „zelenim stolom“,⁶ na čijoj površini je nastala i sadržina ustavnih rešenja, a formulisan ustavni tekst je čak i nomotehnički izvorno nastao van domašaja unutrašnje zajednice.⁷ Geografski dislociran dovoljno daleko od teritorije Bosne i Hercegovine, Dejton je simbolički predznak udaljenosti od unutrašnjih tvoračkih snaga prilikom kreiranja ustavnih pravila. „Tako su narodi, kao neka vrsta zamišljene predustavne, dakle, polazne konstante, prema osnovnoj ideji i njenoj pravnoj realizaciji, morali, s obzirom na posebnosti bosanskohercegovačkog sklopa, biti prihvaćeni i priznati kao ustavotvorci.“⁸ Dejtonski ustav predstavlja atipičan primerak nametnutog ustavnog teksta, kojim činioci međunarodne i regionalno-susedske moći uspostavljaju konstrukciju „trajnog prelaznog stanja“. Ovaj dokument je amalgamska smeša međunarodnog prava i u njegovom okviru inkorporiranog unutrašnjeg prava. Da li je reč o „alhemičarskom“ projektu, pokazuje ili će pokazati vreme i događaji kojima će se periodika obeležavati.

Kako smo već istakli, metodološka koncepcija nastajanja Dejtonskog ustava nije isključivi izuzetak ni nakon njegovog donošenja. Nedovršeni državo-

⁵ G. Marković, „Ustav Bosne i Hercegovine“, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (ur. S. Gavrić i dr.), Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2009, 63.

⁶ Häberle tvrdi da je paradigma „okruglog stola“ otkrivena u Valensinoj poljskoj *Solidarnosti*, da bi nakon toga „ušla u svjetsku povijest i ‘napravila’ ustavnu povijest: na prelazu s totalitarnih sustava na otvoreno društvo ustavne države“. P. Häberle, 21–22.

⁷ Otuda i deo objašnjenja o specifičnosti strukture ustavnog teksta. Strukturalna kompozicija teksta Ustava BiH nije primerena klasičnom konceptu evropskog tipa ustavne nomotehlike. Reč je o tekstu koji je, po svom normativnom izgledu, očigledno rađen po ugledu na stil američkog ustavotvorca.

⁸ E. Šarčević, *Dejtonski ustav*, Konrad Adenauer, Sarajevo 2009, 58.

tvorni procesi na prostoru bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i na početku XXI veka otvorili su dodatna pitanja povodom mogućnosti da dejtonski model iniciranja ustavotvornih procesa možemo posmatrati čak i kao obrazac za rešavanje složenih i teško rešivih unutardržavnih i međunarodnih problema. Pri tome, mislimo na način formiranja državne zajednice Srbija i Crna Gora i donošenja Ustavne povelje, na deo procedure usvajanja novih ustavnih pravila u Republici Makedoniji (Ohridski sporazum), kao i na način uspostavljanja pravnog režima na kosovskom prostoru. Suštinski posmatrano, u svim ovim slučajevima, može se evidentirati, bezmalo, ista metodologija iniciranja ustavotvornih procesa, koja se može simbolički predstaviti kao metod „okruglog stola”, koji Haberle pojašnjava na sledeći način: „Okrugli stol simbolizira ravnopravnu usporednost i supostojanje mnogih u nekoj političkoj zajednici. Jednako odstojanje i blizina prema svim drugim sudionicima, rekonstrukcija dijaloga i supostojanja raskida totalitarne vladavine strukture. To je najbolje optičko-slikovito realiziranje ravnopravnoga ‘međusobnog slaganja i podnošenja’, koje karakterizira ishodenje pluralističkih ustava. Krug i (okrugli) stol – ta bi metafora mogla biti, odnosno postati nešto kao ‘kulturni gen’ čovečanstva”.⁹

2.2. Preambula

Kroz preambularne jezičke iskaze Dejtonskog ustava, izražava se polazni motiv za donošenje ustavnog akta, uz pozivanje na njegov međunarodni legitimacioni osnov. Istovremeno je istaknut kombinovani etničko-građanski tvorbeni faktor koji se nameće kao suštastveni ustavotvorac, a to su: Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalim) i građani Bosne i Hercegovine. Ovakav, kompleksan ustavotvorbeni činilac je odraz napora da se uspostavi međuetnička harmonija sa principom građanstva. Motivacioni ciljevi koji su kompleksnog ustavotvorca opredelili da se upusti u donošenje ustavnog dokumenta su prihvatljive vrednosti života u društvenoj zajednici, organizovanoj kroz formu države, kao što su pravda, demokratija, opšte blagostanje. Osim toga, kao odraz specifičnih prilika nastajanja Ustava BiH, u okviru preambule je potrebno identifikovati i one vrednosne orijentacije koje su primerene konkretnim okolnostima u kojima je nastajala ova tvorevina i u kojima ona i danas funkcioniše. Tako, vrlo prepoznatljivo se ističu mir, pomirenje, poštovanje međunarodnog humanitarnog prava, kao značajne delatne vrednosti, kojima se želi istaći spremnost konstitutivnih naroda, ostalih i građana da ne ponove (iskreno se nadamo, nikada) mračnu stranu istorije njihovih međusobnih odnosa, kada su ratovali na bosanskohercegovačkom prostoru jedni protiv drugih. Na takvoj liniji uspostavljanja i definitivne stabilizacije mira, ali i uspostavljanja normalnih

⁹ P. Häberle, 22.

uslova, primerenih svakoj građanskoj zajednici, potrebno je razumeti i isticanje u tekstu preambule nekoliko značajnih međunarodnih dokumenata.

Već nakon prvog čitanja, lako se može zaključiti da ovim tekstom, gotovo u celini, dominiraju ljudska prava. Takva preambula može biti i pokazatelj da se radi o demokratskoj orijentaciji tvoraca teksta, što bi trebalo izazvati asocijaciju o projektu države sa visokim nivoom ustavne kulture. Kao da se nalazimo u kakvoj muzičkoj radionici kojom odzvanja, normalnom ljudskom uhu, milozvučna muzika. S druge strane posmatrano, kada pogled pomerimo malo unazad, prisetićemo se ne tako sjajne prethodnice procesa donošenja ovog Ustava. Jer, njemu je prethodio krvavi sukob među narodima i pojedincima. Ne ulazeći ovom prilikom u aksiološko opserviranje događaja, kojima je odslikavana tužna bosanskohercegovačka prošlost, bitno je podsetiti da je to bio period tamne istorije ljudskih prava, istorije koja je predstavljala gotovo apsolutnu negaciju njihove prirode i suštine. Kao da je iznova na svetlost dana izbilo sumorno Hobsovo objašnjenje prirode ljudskog bića u onom tzv. prirodnom stanju, pre nastanka društvene zajednice u liku države. Bilo je to, izgleda, vreme u kojem je čovek čoveku u Bosni i Hercegovini bio odista „vuk” i neprijatelj.

Ustavom u ustavnoj državi obezbeđuje se ostvarivanje težnji društvene zajednice, pa se ovo postavlja kao naročito važno pitanje u ambijentu višestruko raznolikih društava. Bosna i Hercegovina, verovatno kao retko koja država u Evropi, poseduje kvalitet različitosti unutar sebe. Nacionalna, religijska, jezička i kulturna diferencijacija deli bosanskohercegovačko stanovništvo, stavljajući pred ustavne inženjere zadatak uspostavljanja pravnih pravila u cilju obezbeđivanja kompaktnosti zajednice, koja je još uvek ranjiva i opterećena ratnom prošlošću. Reč je o teretu fragmentarnog suočavanja sa delovima te prošlosti, koja je ispunjena užasnim stradanjima i ljudskim žrtvama, užasnim zločinima i neizvedenom odgovornošću zločinaca.

Za Häberlea, preambula ustava najčešće predstavlja lokaciju za izgradnju „mosta u vremenu“, kojim se preko aktuelnog ustavotvorca spajaju prošlost i budućnost. Za razliku od toga, projektanti Dejtonskog ustava očito su imali u vidu samo futurističku projekciju – viziju „očišćenu“ od prošlosti, što je već prvi signal da je prošlost potisnuta, jer je bilo teško postići kompromis povodom sadržine njene tekstualne prezentacije. Katalogu lepih vrednosti smeštenih unutar preambule Dejtonskog ustava humano oko ne može prigovoriti, ali nas istina poziva na zapažanje povodom praznine istorijskih detalja u njenom tekstu. Ukoliko previd istorije ostvari progresivnu svrhu eliminisanja nacionalizama, onda bi takav projekat bio uistinu prihvatljiv. Naravno da, s druge strane, ostaje bojazan da nemoć istinskog, nespornog, zajedničkog i udruženog suočavanja sa prošlošću, može dovesti u pitanje i iskrenost odnosa prema svim drugim vrednostima.

2.3. Visoki predstavnik

Sudeći po načinu uspostavljanja, mandatu, ovlašćenjima i odgovornostima, visoki predstavnik se izdvaja u odnosu na sve ostale ustavne institucije, ali ga opet, kao po nekom teorijskom automatizmu, svrstavamo u okviru ustavnog institucionalnog sistema Bosne i Hercegovine. U suprotnom, ukoliko bi se ovoj instituciji odricao ustavni karakter, moglo bi se postaviti ozbiljno pitanje o karakteru celokupnog državno-pravnog poretka sa stanovišta njegove suverenosti. Jer, postojanje institucije sa ekskluzivnim međunarodnim izvorom legitimiteta, uz značajnu i neposrednu ulogu u unutrašnjem ustavnom životu jedne države, ne može nas ostaviti ravnodušnim u pogledu otkrivanja kvaliteta samostalnosti tog unutrašnjeg pravnog poretka.

Atipičnost karaktera visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu proizlazi iz načina njegovog konstituisanja, ovlašćenja kojima raspolaže, pravne prirode akata koje donosi i uticaja koji ostvaruje na ostale institucije i na čitav ustavni sistem. Iz činjenice o načinu imenovanja visokog predstavnika, potrebno je izvući i zaključak o tome da je reč o instituciji koja je međunarodnog karaktera, odnosno da je rezultat delovanja međunarodnog poretka. S druge strane, imajući u vidu da je unutrašnji, bosanskohercegovački pravni poredak dao pristanak na uspostavljanje ove institucije, stiže se utisak da je visoki predstavnik institucionalno mesto susreta i povezivanja dva poretka, unutrašnjeg i međunarodnog, pa njemu pripada i specifična uloga povezivanja i integrisanja ta dva poretka.

Nadležnosti koje su dodeljene visokom predstavniku da deluje u oblasti civilnih aspekata mirovnog rešenja predstavljaju pokazatelj da očitó nije bilo dovoljno da prestane rat i da se zaključi mirovni sporazum, s obzirom na specifičnosti društvenog života u Bosni i Hercegovini, već postignuta mirovna rešenja treba posmatrati kao veoma složen proces, čija implementacija zahteva puno napora i vremena. Međutim, iako su mu ovlašćenja kontrolne, koordinirajuće i informativne prirode,¹⁰ prilikom njihovog dosadašnjeg ostvarivanja pojavilo se kao sporno pitanje da li ih se on uvek dosledno pridržavao. Ovo pitanje je dodatno složeno, upravo zbog smanjene mogućnosti unutrašnjeg pravnog poretka Bosne i Hercegovine da uspostavi institucionalni sistem kontrole akata čiji je donosilac visoki predstavnik. Tako se postavlja i pitanje pravog značenja ovlašćenja, koja su predviđena Aneksom X Opšteg mirovnog sporazuma, odnosno autoriteta u procesu тумачеnja. Takvog autoriteta u unutrašnjem pravnom poretku Bosne i Hercegovine nema, jer se sam visoki predstavnik kroz praksu primene svojih ovlašćenja pokazao kao autoritet koji je iznad unutrašnjeg pravnog poretka.

¹⁰ Više: M. Dmičić, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2011; Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naknada, Zagreb 2006. i dr.

Na toj liniji nalazi se i njegovo ovlaštenje da može tumačiti svoja ovlaštenja na način koji će mu omogućiti da primeni ono rešenje koje smatra potrebnim povodom civilnog sprovođenja mirovnog sporazuma.

Naravno, nekontrolisana moć je u pravu i politici veoma opasna kategorija, pa je ne možemo vezati isključivo za ličnost visokog predstavnika, već izvor ove moći potražiti u autoritetu međunarodne zajednice reprezentovane kroz relevantne subjekte, čije prisustvo i pažnju treba tumačiti kao odraz svesti o nemogućnosti samostalnog funkcionisanja unutrašnjeg sistema.¹¹

Već istaknuti problem vezan za preveliku dozu autoriteta, kojim raspolaže visoki predstavnik u vršenju svog mandata, prilikom diskrecionog utvrđivanja sadržine ovlaštenja, posebno dolazi do izražaja prilikom pravne analize njegovih akata, čiji se pravni osnov nalazi u Aneksu X Opšteg mirovnog sporazuma.¹²

Osnovna forma akata koje donosi visoki predstavnik je odluka, kojom on donosi, kako opšte, tako i pojedinačne pravne akte. Odluke koje donosi visoki predstavnik, zapravo, predstavljaju zakon interesantne forme i još interesantnijeg obrazloženja,¹³ pa se uspostavlja veoma specifičan odnos između vlasti visokog predstavnika i zakonodavne vlasti, čija je suverenost ograničenog dometa.¹⁴ Osim toga, pitanje pravne snage akata visokog predstavnika je neposredno rešeno upravo njegovim aktima, pa se time jasno stavlja do znanja kakav je odnos između njegovih akata i svih drugih pravnih akata, koji se donose od strane institucija unutrašnjeg pravnog poretka.¹⁵

¹¹ K. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006, 104–107.

¹² Konkretnije rečeno, u odredbi čl. 5 ovog Aneksa, kojom je propisano da je upravo ova institucija konačan autoritet tumačenja ovlaštenja, uz visoko pozicioniranu diskrecionu vlast visokog predstavnika.

¹³ „Zakon koji slijedi i koji čini sastavni dio ove Odluke stupa na snagu kao što je to predviđeno u članu ... tog Zakona, na privremenoj osnovi, sve dok ga Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uslova.”

¹⁴ Formalnopravno posmatrano, kada visoki predstavnik donese odluku koja, u suštini, predstavlja zakon, neophodno je da takav zakon potvrdi, bez prava na izmene i dopune, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Zato je takav zakon opšti akt, čiji je donosilac zakonodavna vlast. Ali, u materijalnom smislu, zakonodavna vlast nema moć uticaja na njegovu sadržinu, pa se nalazimo na terenu specifičnog opšteg akta, koji bi trebalo da predstavlja rezultat usaglašenosti dve volje: volje visokog predstavnika i volje Parlamentarne skupštine. Na sličnu situaciju nailazimo, makar u formalnom pogledu, i prilikom ratifikacije međunarodnih ugovora, kada zakonodavni organ nema pravo da menja sadržinu zaključenog međunarodnog ugovora, već samo da ga potvrdi ili ne.

¹⁵ Tako se pravilo o pravnoj snazi akata visokog predstavnika izražava sledećim formulacijama: „Ukoliko su odredbe ove Odluke u suprotnosti s domaćim zakonodavstvom u vezi sa bilo kojim od predmeta koji su njom obuhvaćeni, ova Odluka će biti mjerodavna.

Odluke Visokog predstavnika imaju veću pravnu snagu i prednost u odnosu na domaće zakonodavstvo koje je s njima u suprotnosti. Ovom zakonodavnom izjavom deklarativno se obuhvaćaju postojeće i buduće odluke Visokog predstavnika”.

Sasvim opravdano se u ustavnoj literaturi postavlja pitanje pozicije akata visokog predstavnika (u smislu formalnih izvora prava) u odnosu prema aktima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Dakle, na hijerarhijskoj lestvici formalnih izvora prava u pravnom poretku Bosne i Hercegovine, akti visokog predstavnika se nesumnjivo nalaze iznad svih opštih pravnih akata, koje donose institucije vlasti unutrašnjeg pravnog poretka, i to, kako na centralnom nivou, tako i na nivou entiteta. Čak se u dosadašnjoj praksi dešavalo da je visoki predstavnik svojim odlukama „donosio i ustavne norme, mijenjajući ustave entiteta, donosio nove ili mijenjao postojeće zakone, direktno uticao na izvršnu i sudsku vlast čitavim nizom odluka o smjenjivanju pojedinih funkcionera, nosilaca javne vlasti, pa i članova kolektivnog šefa države Bosne i Hercegovine i predsjednika entiteta“.¹⁶

Zanimljivost ovakvih problema dobila je svoj epilog i pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, jer se postavilo pitanje ocene ustavnosti opštih i pojedinačnih akata Visokog predstavnika, odnosno da li su, u sistemu ustavnosti i zakonitosti, ti akti podložni kontroli? Ustavnosudska vlast je, tokom postupanja u više predmeta, zauzela stav po kojem ovlašćenja visokog predstavnika i akti koje donosi nisu podložni kontroli Ustavnog suda. Međutim, nije ista situacija kada visoki predstavnik interveniše u pravni sistem Bosne i Hercegovine tako što supstituiše domaće vlasti, jer on tada „djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje on donosi su prirode domaćih zakona te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost sa Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda“.¹⁷

Problem je još komplikovaniji u slučaju pojedinačnih akata, koje donosi visoki predstavnik, jer se njima rešavaju, između ostalog, i problemi u oblasti ljudskih prava. Postavlja se pitanje da li se jednim takvim pojedinačnim aktom može povrediti neko od individualnih prava, koja su garantovana Ustavom BiH i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima? Odgovor mora biti potvrđan, jer se zaštita ljudskih prava i zasniva na pretpostavljenom nepovrenju u apsolutnu ispravnost pojedinačnih akata nadležnih institucija. Pravna zaštita ljudskih prava podrazumeva da uvek mora postojati odgovarajuće sredstvo zaštite kao odgovor na potencijalno ugrožavanje prava pojedinaca i grupa od strane onih koji poseduju vlast. Međutim, povodom pojedinačnih pravnih akata, odnosno pitanja da li su odluke visokog predstavnika podobne da budu predmet razmatranja sa stanovišta povrede ljudskog prava, kao što jeste podobna svaka sudska presuda, Ustavni sud BiH je zauzeo stav da se odluke visokog predstavnika ne mogu tretirati kao sudske presude. Konsekvenca ovakvog stava se svodi na nepostojanje pravnog sredstva za zaštitu od delo-

¹⁶ M. Dmičić, 148.

¹⁷ Odluka Ustavnog suda BiH br. U-26/01, od 28.09.2001. godine, par. 13, www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22860, 18. septembar 2015. godine.

vanja visokog predstavnika, ukoliko pojedinac smatra da mu je povređeno ili ograničeno neko ljudsko pravo. Polazi se od teško prihvatljive pretpostavke u apsolutnu pravednost ove institucije, čime se ona stavlja iznad osnovnih principa prava. S druge strane, otvara se i problem „konačne odgovornosti Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za eventualne povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda zajemčenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima”.¹⁸

Očigledno je da uticaj visokog predstavnika na ustavni sistem Bosne i Hercegovine predstavlja posledicu dualnog funkcionalizma dva pravna poretka: unutrašnjeg i međunarodnog. Iako osnovna nadležnost visokog predstavnika pripada krugu civilnih aspekata mirovnih rešenja, ipak nije izvršeno jasno i precizno razgraničenje u odnosima između ova dva poretka. Tome doprinosi ovlašćenje iz Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma, po kojem je sam visoki predstavnik nadležan da bude konačan autoritet, koji će sam procenjivati potrebu ekstenzivnijeg tumačenja prilikom donošenja i primene sopstvenih rešenja. Predstavljajući se kao konačan autoritet, visoki predstavnik poseduje nesrazmerno veliki kapacitet svojih ovlašćenja, pa su i pravni akti koje donosi sa izraženom pravnom snagom, koja prevazilazi moć svih opštih pravnih akata koji se donose na nivou entiteta i cele Bosne i Hercegovine, pa ova moć doseže i do ustavno-revizione moći.¹⁹ Konačnost autoriteta visokog predstavnika dodatno je osnažena smanjenim stepenom kontrole njegovih akata, zbog čega dobar deo ustavnopravne teorije u visokom predstavniku ne prepoznaje demokratsku instituciju,²⁰ smatrajući nužnim preobražaj njegove uloge.²¹

Sumiranje ustavnog prikaza institucije visokog predstavnika predstavlja osnov za njeno dovođenje u vezu sa podrazumevajućim idejnim okvirom ustavne države. Osim što predstavlja refleks dominacije međunarodnog poretka nad unutrašnjim, ova institucija nas upozorava da na evropskom prostoru još uvek nije okončan proces definitivnog utvrđenja standarda u oblasti zaštite ljudskih prava, principa pravde i pravičnosti. Jer, nekontrolisano arbitriranje uvek je osnov za stvaranje arbitrarnosti, pa neograničenost moći pojedinca ugrožava suštinu pojma institucionalizacije moći. Stoga, visoki predstavnik je, zapravo, reprezent specifične forme savremenog protektorata, ali i simbol tranzicije u kojoj se bosanskohercegovačka državna tvorevina nalazi, što nam je i dalo za

¹⁸ M. Dmičić, 149.

¹⁹ M. Pilipović, „Uloga Visokog predstavnika u uspostavljanju dodatnih nadležnosti i novih institucija BiH“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci* 30/2007, 308.

²⁰ S. Savić, „Dodatne nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine“, *Spomenica akademiku Gaši Mijanoviću*, Knjiga IX, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 24, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka 2011, 79–80.

²¹ Više: P. Кузманович, *Трактаты о конституционно-правовом положении Республики Сербской*, Юрайт, Москва 2013.

pravo da ovakvu situaciju odredimo kao „trajno prelazno stanje“ sa neizvesnim okončanjem mandata visokog predstavnika. U takvim uslovima, vrlo je teško opservirati pitanje ustavne države, jer ona podrazumeva, kako smo je razumeli, izvornu slobodu unutrašnje političke zajednice da se opredeli prema ključnim pitanjima sopstvenog sistema. Tako će se stići i do kvalifikacije o ustavnoj nesuverenosti Bosne i Hercegovine i njenoj ustavnoj nedovršenosti. Stavljajući instituciju visokog predstavnika na vagu ustavne države, smatramo uputnim primetiti da ustavna država podrazumeva kao jedan od fundamentalnih principa poštovanje načela opšteg pravnog poretka, što se postiže i institucionalizacijom za sprečavanje zloupotrebe moći.²² Stoga, može se kao osnovano postaviti pitanje da li je, u slučaju institucije visokog predstavnika realno osmišljena institucionalna zaštita od zloupotrebe moći ove institucije? Potvrđan odgovor je nemoguće otkriti unutar konstrukcije bosanskohercegovačkog ustavnog sistema, što je pokazatelj odstupanja od principa ustavne države. Dalja argumentacija u prilog iznetog stava opet se može pronaći u okvirima teorijske konstrukcije ustavne države, s obzirom na to da se polazi od predstave o državnim telima koja nisu ni virtuelno ni realno „svenadležna u smislu ‘opće i bjanko-punomoći’, njihove su zadaće od samog početka pravno ograničene i funkcionalnopravno vezane”.²³ Za razliku od ovakvog očekivanja ustavne države, institucija visokog predstavnika dovoljno je provokativne prirode da odudara od koncepta neprihvatljive „svenadležnosti”. Naravno, odmah bi se moglo postaviti i pitanje da li ova institucija poseduje svojstvo državnog tela. Mi joj ne možemo osporiti da pripada unutrašnjem ustavnom okviru Bosne i Hercegovine, kao što nije sporno ni da se lokacija njenog legitimiteta nalazi izvan unutrašnjeg državnog okvira. Nadovezujući problem razumevanja pojma državnih tela sa pojmom državne suverenosti, Häberle ističe da se treba oprostiti od starog pojma državne suverenosti, a zatim ukazuje da postoji nadržavna uslovljenost države, ali i da je nadržavno uslovljeno državom, tako da „samo ustavne države ‚drže‘ zajednicu naroda; unutardržavno spoznajom da poredak zaštite sloboda, kompetencija i zadataka ustava ustavne države ne poznaje prostor za suverenost bilo koga”.²⁴ Dodali bismo, pa ni prostor za suverenost institucije visokog predstavnika u bosanskohercegovačkom ustavnom slučaju.

3. USTAVNA SUVERENOST

Teorijsko bogatstvo suverenosti odlikuju, između ostalog, raznovrsnosti razumevanja ovog pojma, kao i neprestani izazovi prakse funkcionisanja državno-pravnog života. Već više vekova traju diskusije među poslenicima

²² Vid. P. Häberle, 15.

²³ *Ibid.*, 25.

²⁴ *Ibid.*

društvene misli o suštini, smislu i uzrocima suverenosti, što dodatno opterećuje napor teorije da utvrdi definitivan stav u odnosu prema samom pojmu. Kao rezultat takvog stanja u teorijskoj književnosti, može opstati jedino stav o multidisciplinarnoj prirodi suverenosti, čime se obezbeđuje opravdanost egzistencije više različitih razumevanja pojma suverenosti.

Savremeni državno-pravni poredak stoji na otvorenoj liniji uočavanja inoviranih doživljaja pojma suverenosti, pa se trenutno pažnja posvećuje njenoj ustavnoj varijanti. U periodima nastanka i kasnijeg razvoja suverenosti, nije se ni postavljalo pitanje potrebe za autonomnim teorijskim pozicioniranjem ustava u odnosu na državu, prilikom njenog razumevanja. Takvo stanje nije promenila ni značajnija pojava ustava na državnoj sceni, sve dok nas tendencija državnog i ustavnog razvoja od druge polovine XX veka nije počela upozoravati tim povodom. Dodatna motivacija nužnosti redefinicije prilikom razmatranja suverenosti sa stanovišta države i/ili ustava, snažno je pristigla pred kraj XX i početkom XXI veka. Počinje se zapažati da nije dovoljno udruženo tretirati državu i ustav, prilikom davanja odgovora na problem suverenosti. Objektivna analiza zahteva evidentiranje mogućeg različitog pristupa suverenosti sa stanovišta državnog ili sa stanovišta ustavnog.

Državna, narodna i nacionalna suverenost predstavljaju tri osnovna teorijska oblika za razumevanje suverenosti, čemu bismo želeli pridružiti i četvrti – ustavnu suverenost, opstajući time na pravno-političkom terenu. Insistiranjem na ustavnoj suverenosti još više otkrivamo suštinu tri prethodno istaknuta oblika poimanja suverenosti, čime se ona dodatno demistifikuje. Ako je ustav sredstvo za ostvarivanje državne vlasti, onda će se olakšati analiza suštine državne, narodne i nacionalne suverenosti.

Kada se za državnu suverenost kaže da predstavlja obeležje državne vlasti, onda se ustav pojavljuje kao sredstvo za realizaciju ovakvog obeležja državne vlasti. Nastupom ustavne suverenosti, zapravo, otkriva se u kojoj meri zaista i postoje kapaciteti državne vlasti da bude najviša, nedeljiva, neograničena i nezavisna. Jer, ustavotvorna vlast je ta koja ustanovljava državnu vlast. Ona je sama po sebi iskonska i izvorna vlast, pa je podobna da bude proverljiva sa stanovišta vrhovnosti, nedeljivosti, neograničenosti i nezavisnosti. Politički sadržaj narodne suverenosti, pak, pruža priliku da se osvrnemo i na način legitimacije ustavotvorca. Da li ustavotvorac odslikava političku zajednicu ili odstupa od nje? Način kreiranja i realizacije ustavotvornih ideja stvara osnov za predstavu o stanju narodne suverenosti. Konačno, nacionalna suverenost u sebi sadrži najizraženiju formu nezavisnosti državne vlasti u odnosu na vanunutrašnji poredak. Spoljašnji uticaji na formiranje ustavotvornih procesa i formulisanje ustavotvornih ideja mogu predstavljati pokazatelj stanja u oblasti ustavne suverenosti, a time i stanja nacionalne suverenosti.

Predstavljeni prikaz mogućeg razumevanja ustavne suverenosti pruža osnov za dalje elaboriranje ovog problema. Za potrebe ovog rada, ustavni slučaj Bosne i Hercegovine možda i ponajbolje odslikava problemski krug u kome se nalazimo. Odgovorom na pitanje ustavne suverenosti, istovremeno će se pružiti sigurniji odgovor za razumevanje suštine suverenosti ove državne tvorevine. Ukoliko bi se opstalo na nivou, na primer, analize nacionalne suverenosti, onda bi se na prvi pogled moglo reći da suverenost Bosne i Hercegovine nije sporna zbog stolice u Ujedinjenim nacijama. Nezadovoljni površnim odgovorom koji pruža prvi pogled, idemo dalje i dublje – do ustavne suverenosti.

Iniciranje ustavotvornog procesa spada u prvi deo ustavne suverenosti, zbog čega bi se, samo uslovno i radi lakšeg razumevanja, taj deo mogao nazvati ustavotvornom suverenošću, kako bi se izdvojio u odnosu na celinu ustavne suverenosti. Jer, moguće je da se ne zadovolji standard ustavotvorne suverenosti, zato što se ustavotvorac nalazi izvan države. Ali, moguća je i takva situacija u kojoj spoljašnji ustavotvorac osmisli ustavna rešenja prihvatljiva za unutrašnju političku zajednicu. Dakle, ustavnu suverenost razumemo kao obeležje ustavotvorne vlasti da bude samostalno formirana i da samostalno formuliše ustavna pravila. Samostalnost ustavotvorne vlasti podrazumeva, zapravo, da je ona politička zajednica društva. Nju čini skup svih političkih jedinki društva koje poseduju volju i sposobnost izražavanja volje. Analogno društvenom ugovoru, ove političke jedinice među sobom postižu dogovor i zaključuju ustavotvorni ugovor o uspostavljanju ustavotvorne vlasti, kojoj daju ovlašćenje da donese ustav i ovlašćenje da ustanovi državnu vlast. Postizanjem kompromisa unutar ustavotvorne vlasti o obimu i o sadržini ustavotvornih ovlašćenja, stabilizuje se legitimacioni temelj konstituisanoj državnoj vlasti. Samo onaj ustav koji je rezultat ovakvog tipa ustavotvornog kompromisa obezbediće osnov za ustavnu suverenost državi, što ne mora biti uvek slučaj. Na primere koji odstupaju od prikazane formule legitimnog ustavotvornog tela, nailazi se u slučajevima kada je ustavotvorac formiran van političke zajednice društva. To su slučajevi kolonija, slučajevi kada pobednička strana nakon rata nametne poraženoj državi ustavotvorni proces sa krajnjim ishodom u obliku novog ustava, slučajevi međunarodnog protektorata. U svima njima, ustavotvorni proces je dislociran daleko van političke zajednice društva. (O ovoj dislokaciji moglo bi se govoriti i u slučajevima oktroisanih ustava nedemokratskih vladara, što se za evropske uslove ustavnosti ipak može smatrati istorijom.)

Uvažavajući postojeća iskustva na ustavnom području, mogli bismo uspostaviti i klasifikaciju država na ustavno suverene države, ustavno polusuverene države i ustavno nesuverene države. Ustavno suverene su one države čija unutrašnja politička zajednica poseduje kapacitet ustavotvorne autonomije i moć samostalnog kreiranja svojih ustavnih pravila. Ustavno polusu-

verene su države čija politička zajednica ne poseduje kapacitet ustavotvorne autonomije, ali poseduje moć samostalnog kreiranja ustavnih pravila. Osim toga, ustavno polusuverene države mogu biti i one države sa ustavotvornom autonomijom, ali bez moći samostalnog kreiranja ustavnih pravila. Ustavno nesuverene države ne poseduju ni ustavotvornu ni ustavnu autonomiju.

Varijete predstavljene tipologije ustavnih sistema mogu biti različiti, ali se kreću u formatu okvira tri osnovna tipa. Tokom vremena stabilizacije polusuverenog ustavnog sistema, on se može transformisati ka ustavno suverenom tipu. Takav, na primer, može biti slučaj sa interesantnim ustavnim sistemima, nekada dve, Nemačke. Ustavotvorni procesi u zapadnoj nemačkoj polulopti inicirani su od strane vestminsterskih sila pobednica, a u istočnoj inicirani su od strane SSSR-a. Tokom vremena, dolazi do stapanja ova dva ustavna sistema u jedan, jedinstveni savremeni nemački ustavni sistem, koji zaslužuje da ga okvalifikujemo kao ustavno suveren tip države.

Dok je poimanje ustava na koji smo navikli – akt kompromisa uspostavljenog unutar društvene zajednice sposobne da samostalno egzistira, Dejtonski ustav je bio i ostao akt kompromisa između: zaraćenih strana unutar Bosne i Hercegovine; susednih država Srbije i Hrvatske; i akt kompromisa na nivou međunarodne zajednice. Shodno naznačenoj tipologiji, skloni smo Bosnu i Hercegovinu svrstati u ustavno nesuverene države, koja se može odrediti i kao nedovršena država, jer je u ustavnoj književnosti literarnije iskazan stav o tome da je njen Ustav – ustav iz nužde.²⁵

Ovo nije jedina klasifikacija zasnovana na gradaciji, kada se nalazimo na prikladnom terenu razmatranja problema ustavne države. Naime, Häberle uspostavlja interesantnu skalu država upravo sa stanovišta njihovog kapaciteta da osvoje prostor ustavne države na tzv. ustavne „državice“, „male države“ i klasične nacionalne države kojima pripada vrh ove lestvice. U okvirima evropskog ustavno-državnog ambijenta, nekadašnjim istočnoevropskim državama u tranziciji pripada donji nivo lestvice, pa se one kvalifikuju kao ustavne „državice“, koje se, nakon propadanja prethodnih državnih i ideoloških tvorevina, u svom nastajanju trude da uvedu principe ustavne države, zahvaljujući iskustvenom bogatstvu. Za potrebe razumevanja idejne linije našeg rada, čini se zanimljivim da Haberle Bosnu i Hercegovinu izričito locira u krug tzv. ustavnih „državica“.²⁶

U onoj meri u kojoj se stabilizuju institucije unutrašnjeg poretka uspostavljene ustavom, slabiće prekomerni uticaj vanunutrašnjih faktora. Na nama je da na ovom mestu primetimo da je konstrukcija ustavnog uređenja uspostavljena tako da ne postoji poverenje međunarodne zajednice u kredibilitet unutrašnjih institucija Bosne i Hercegovine i njihovu sposobnost da samostalno funkcionišu.

²⁵ E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, RABIC, Sarajevo 2010.

²⁶ Vid. P. Häberle, 19.

4. ZAKLJUČAK

Dejtonskim mirovnim sporazumom otvorena je nova stranica u razvoju ustavnosti na bivšem jugoslovenskom državnom prostoru, koja još uvek nije zatvorena, sudeći po realpolitičkim dešavanjima u Bosni i Hercegovini. Osim političke, ni naučno-stručna javnost nema dovoljno ujednačenu misao povodom državne tvorevine koja je formirana ovim Ustavom. Da se još uvek nalazimo na nedovoljno stabilnom ustavnom području sa izraženom tendencijom bezmalo konstantne tranzitnosti, ne svedoče samo specifičnosti ustavnih rešenja već i njihovih tumačenja. Tako se bosanskohercegovački ustavni „slučaj“ postepeno sve više pretvara u posebnu ustavnu pojavu, kojom se otkriva politička suština i pozadina kreiranja ustavnih rešenja, koja su urađena „po mjeri i modelu novog svjetskog poretka”.²⁷

U naporima određivanja karaktera posmatrane države sa stanovišta teorijske formule ustavne države, nailazi se na početne prepreke. Ukoliko se sloboda promoviše kao primarni moto pojma ustavne države, njeno konkretno razumevanje zahteva postojanje ustavno suverene države, koja bi bila podobna za dalje propitivanje u odnosu na bitne elemente referentne teorijske kategorije. Već na samom početku suočavamo se sa državom koja ne poseduje puni kapacitet ustavotvorne autonomije, ali ni ustavne autonomije prilikom pronalazjenja i stabilizacije ustavnih rešenja. Izbegavanje da se u preambularnom tekstualnom iskazu izvrši kompromisno određenje spram detalja mračne prošlosti, predstavlja simbol odsustva kapaciteta bosanskohercegovačkog društva za istinskim suočavanjem sa prošlošću. Bez dogovora o tim pitanjima, otvara se i pitanje perspektivnosti takve društvene zajednice. Naš doživljaj ustava kao akta kulture podrazumeva otvorenost dijaloga unutrašnjih ustavotvornih činilaca o onome što se desilo u periodu neposredno prethodećem „Dejtonu”, što je uslov za dogovor o mirnoj i stabilnoj budućnosti. Stoga, ustavna preambula u okvirima ustavne države ima delatniju vrednost nego kada bismo razmatrali problem njene (ne)normativne snage. Ustav kao akt kulture je tekst, koji nam je na raspolaganju da ga tumačimo, u skladu sa osnovnim premisama književnog i opšteg tumačenja. Zapažena, uslovno rečeno, praznina u preambuli signal je zaobilaženja istine, što za sobom može ostaviti rizične posledice, jer to onda može biti simptom neverodostojnosti ustavnog teksta, „što bi štetilo samoj ideji ustavne države”, jer onda ustavni tekst može postati „smokvinim listom za ‘lošu’ zbiljnost”.²⁸

Drugi problem na koji se može ukazati jeste dualizam međunarodnog i unutrašnjeg poretka, uz apriornu prevagu ovog prvog putem institucije vi-

²⁷ M. Dmičić, „Bosanskohercegovačka država i njen Ustav“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci* 35/2013, 89.

²⁸ P. Häberle, 19.

sokog predstavnika, koji poseduje ovlašćenja neograničene moći uticaja na institucije unutrašnje vlasti, i to bez mogućnosti kontrole, čak i kada su u pitanju ljudska prava i slobode. Takva koncepcija u direktnoj je suprotnosti sa standardom evropske ustavne države.

Konačno, ustavna formula vitalnog nacionalnog interesa zamišljena kao mehanizam za obezbeđivanje prava pripadnika konstitutivnih naroda, tokom vremena postaje sredstvo da bude zloupotrebljavano od strane nacionalnih političkih elita, koje egzistiraju na međunacionalnoj netolerantnosti. Bosna i Hercegovina poseduje predispozicije za formiranje multietničke, multikonfesionalne i multikulturne zajednice, zasnovane na međusobnom uvažavanju njenih članova, koji se razlikuju po mnogo osnova. Međutim, očigledno da relativna sličnost mešovitog strukturalnog sastava stanovništva sa, na primer, jednom Švajcarskom, nije dovoljna za postizanje odgovarajuće konzistentnosti ustavnog sistema.

Kako bi sprovedena istraživačka analiza imala svoj očekivani rezultat, skloni smo u okviru zaključnih razmatranja istaći i određene ideje u odnosu prema postojećoj poziciji rešenja Dejtonskog ustava. Pri tome, polazimo od nesporne i već sigurno notorne istine o tome da je postojeći ustavni sistem Bosne i Hercegovine nefunkcionalan, da je javna vlast birokratizovana, uz prekomernu i preskupu javnu administraciju. Partokratski aparati inkorporirani u državni mehanizam će komplikovanost državnog uređenja pravdati neophodnošću obezbeđivanja nacionalne ravnopravnosti, jer je njeno ugrožavanje svojevremeno i dovelo do ratnog, nacionalnog i verskog sukoba sa katastrofalnim posledicama. Takva argumentacija, naravno, nije beznačajna, pa je treba imati u vidu. S druge strane, bosanskohercegovačku situaciju opterećuju i drugi problemi. Tako, sve gora socijalno-ekonomska situacija stanovništva sa vrlo niskim životnim standardom ponižavajuća je slika ovog društva. Uostalom, nisu li građansko-radnički protesti i demonstracije u Sarajevu i drugim gradovima Bosne i Hercegovine tokom 2014. godine solidan pokazatelj teškog stanja u kojem se nalaze građani?

Da li se u ovakvom ambijentu okolnosti u kojima egzistira bosanskohercegovački državni život može s punim pravom očekivati uspostavljanje ustavne države? Autori stoje na stanovištu da ustavna država podrazumeva postojanje stabilnih društvenih uslova za egzistenciju ustavnog sistema, što obezbeđuje funkcionalnost mehanizma društvenih institucija. Nakon toga, bili bismo u prilici da proveravamo druge segmente državnog života kroz prizmu ustavne države. Na žalost, očigledno je da se model dejtonske ustavnosti pokazuje svrsishodnim jedino u smislu obezbeđivanja mirnih rešenja, ali uz neizvesnost do koje mere se tim povodom može očekivati stabilnost.

Samo nezavisan ustavotvorac, koji izvorno potiče iz suverenog tela unutrašnje društvene zajednice, može obezbediti stabilan sistem. Presija

faktora međunarodne političke moći na iniciranje ustavotvornog procesa i kreiranje ustavnih rešenja van domaćeg društvenog tela nije dobar put za uspostavljanje stabilne demokratije, a time ni za ostvarivanje principa ustavne države. U tom smislu, jedino iskreni kompromis između tri naroda i celine građanske zajednice može stvoriti stabilan temelj za konstitucionalizaciju stabilnog sistema. Revizija Dejtonskog ustava bi trebalo da postane centralno pitanje na dnevnom redu unutrašnjih političkih činilaca, čiji bi prevashodan cilj trebalo da bude stabilizacija građanskog društva uz poštovanje nacionalnih, religijskih, jezičkih i kulturoloških razlika između stanovništva.

Unutrašnje nacionalno-teritorijalno pitanje svakako da spada u značajno problemsko pitanje kojem savremeni ustavotvorci poklanjaju izuzetnu pažnju, ali nikako nije jedino koje pripada krugu relevantnih vrednosti koje treba promišljati i ustavom ustanovljavati. Kada je reč o teritorijalnom uređenju i sve učestalijim razmišljanjima o potrebi nove faze redefinicije bosanskohercegovačkog državnog prostora, potrebno je ukazati na to da ustavna država kao poseban tip države kontekstuirane ustavom kao kulturnom pojavom ne trpi centralistički jedinstvenu državu.²⁹ Držeći se na nivou ove teze, istaknimo da entitet Republike Srpske predstavlja deo Bosne i Hercegovine sa solidnim stepenom funkcionalnosti, dok se kantonalna raspodela entiteta Federacije BiH od zamisli o decentralizovanosti svodi u praksi na preskup administrativno-birokratski mehanizam. Pod plaštom zaštite vitalnih nacionalnih interesa na centralnom i entitetskim nivoima zapravo se štite vitalni pojedinačni interesi partokratskih elita, dok visoki predstavnik štiti vitalne interese velikih sila i međunarodnih faktora moći i uticaja.

Nažalost, čini se da je dejtonski ustavni inženjering uspostavio konstrukciju zaštite mnogih interesa, osim vitalnih interesa građanina pojedinca.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Dmičić, Mile, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka 2011;
2. Dmičić, Mile, „Bosanskohercegovačka država i njen Ustav“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci* 35/2013;
3. Кузманович, Раико, *Трактаты о конституционно-правовом положении Республики Сербской*, Юрайт, Москва 2013;
4. Marković, Goran, „Ustav Bosne i Hercegovine“, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti* (ur. S. Gavrić i dr.), Sarajevski otvoreni centar, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2009;

²⁹ *Ibid.*, 31.

5. Miljko, Zvonko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2006;
6. Odluka Ustavnog suda BiH br. U-26/01, od 28.09.2001. godine, par. 13, www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22860;
7. Pilipović, Milan, „Uloga Visokog predstavnika u uspostavljanju dodatnih nadležnosti i novih institucija BiH“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci* 30/2007;
8. Savić, Snežana, „Dodatne nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine“, *Spomenica akademiku Gaši Mijanoviću*, Knjiga IX, Odjeljenje društvenih nauka, knjiga 24, Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka 2011;
9. Savić, Snežana, „Pravne vrijednosti“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci* 33/2011;
10. Trnka, Kasim, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006;
11. Häberle, Peter, *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb 2002;
12. Šarčević, Edin, *Dejtonski ustav*, Konrad Adenauer, Sarajevo 2009;
13. Šarčević, Edin, *Ustav iz nužde*, RABIC, Sarajevo 2010.

Full Professor Srđan Đorđević, LL.D.

Nikola Ivković, Assistant

Faculty of Law, University of Kragujevac

BOSNIA AND HERZEGOVINA – CONSTITUTIONAL STATE?

Summary

Atypical constitutional formula for Bosnia and Herzegovina occupies the interest of science for two decades. New dilemmas on constitutional-political and legal reality of this state appear. The paper deals with two issues. First, how to theoretically define the overall order and its particular segments. Second, the effort is necessary in order to create basis for qualitative change of the existing constitutional provisions.

The main question is whether Bosnia and Herzegovina belongs to the circle of constitutional states. The authors start from the Häberle's theoretical model of the constitutional state.

Key words: *Constitutional state; Bosnia and Herzegovina; Dayton; Constitutional-political praxis; Constitutional sovereignty.*