

Проф. др Марко Станковић

Правни факултет Универзитета у Београду

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И УСТАВНО СУДСТВО*

Овај рад анализира састав и надлежности Уставног суда БиХ и његов положај у уставном систему. Тај положај је веома специфичан, имајући у виду да је дејтонска Босна и Херцеговина по много чему особена државноправна творевина. Устав донесен у форми међународног уговора, снажан положај ентитета, концепт консититутивних народа и друге специфичности наметнуле су потребу за атипичним уставним решењима. То се одразило и на уставно судство БиХ, а највише на његов састав, који укључује стране држављане, као и на надлежности, које подразумевају неке функције које по својој природи не припадају уставном суду. Посебна пажња посвећена је и дејству одлука Уставног суда, а један део рада анализира и положај уставних судова ентитета. У завршном делу рада, изнети су проблеми којима је уставно судство у БиХ оптерећено.

Кључне речи: Босна и Херцеговина; Уставни суд Босне и Херцеговине; Уставно судство; Република Српска; Федерација БиХ.

1. УСТАВНО СУДСТВО У СФР ЈУГОСЛАВИЈИ

Бивша Социјалистичка Федеративна Република Југославија је, у тежњи да развије сопствени модел социјализма и уставности, била позната по увођењу уставног судства, које се у то време сматрало институцијом иманентном искључиво западним демократијама.¹ „Успостављање

Марко Станковић, *stankovicm@ius.bg.ac.rs*.

* Рад је настао у оквиру пројекта „Идентитетски преображај Србије“ Правног факултета Универзитета у Београду.

¹ „(...) Установљен је специјални, уставни суд, по угледу на ‘класичан’, европски већ добро познат модел уставног суда, а притом је власт била организована по моделу социјалистичке варијанте начела јединства власти, тзв. ‘демократског јединства власти’ – скупштинског система.“ (О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, пракса*, Београд 2010, 76)

Уставног суда као посебног органа за заштиту уставности и законитости било је смело и оригинално за социјалистичку државу и право. Тиме је формално био признат значај начела уставности и законитости.² Необичност уставносудске контроле у Југославији била је у томе што је њен уставни систем, као и у осталим социјалистичким земљама, био заснован на начелу јединства власти.³ Остале социјалистичке земље, насупрот томе, одлучно су следиле совјетски узор, који није дозвољавао да било који орган осим скупштине разматра уставност закона. Совјетски уставни од 1936. и 1977. године нису предвиђали судску контролу уставности нормативних аката, доследно спроводећи тада владајућу доктринарну концепцију да би у социјалистичким земљама „давање права неком органу изван парламента да цени сагласност закона с уставом значило повреду начела јединства власти“.⁴ Другим речима, „било која форма ванпарламентарне контроле уставности закона, па и шире уставног судства као институције уопште, била је према ондашњој совјетској теорији потпуно недемократска и непримјерена теорији и државној пракси социјалистичке државе.“⁵ Ипак, увођење уставног судства у Југославији било је мотивисано и потребом да се обезбеди складно функционисање федералног државног уређења, а познато је да у федерацијама савезни уставни суд игра улогу „чуvara федерализма“.⁶

Познати конституционалиста Алан Бруер-Кариас (*Allan R. Brewer-Carías*) истицао је да се југословенски модел стављања уставног судства у уставни контекст скупштинског система „може сматрати знаком напуштања начела јединства државне власти“, али је наводио и да „такав закључак обично не прихватају социјалистички аутори, који таква искуства виде пре као одступање од совјетског тумачења тог начела него као

² *Уставни суд Србије – четрдесет година постојања*, Београд 2003, 8.

³ „Један од основних принципа уставних система социјалистичких земаља, који је последица утицаја совјетског конституционализма, је принцип јединства државне власти заснован на поверавању свих законодавних и извршних надлежности државе њеном демократском представничком телу.“ (A. R. Brewer-Carías, *Judicial review in comparative law*, Cambridge – New York – Port Chester – Melbourne – Sydney 1989, 236)

⁴ М. Јовичић, *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Београд 1984, 418. Додуше, непосредно пре распада највеће социјалистичке федерације основан је Комитет за уставни надзор СССР, али је он имао слабе инструменте контроле уставности и био је основан сувише касно да би очувао уставни поредак у дезинтегрисаном Совјетском Савезу.

⁵ Р. В. Лукић, „Контрола уставности закона пред Уставним судом Руске Федерације“, *Страни правни живот*, 1-2/1998, 32.

⁶ „(...) Снажан подстицај уставно судство имало је у федералном карактеру уставног уређења социјалистичке Југославије и с тим у вези, опредељења уставотворца да нове односе успостављене између федерације и република ефикасно заштити и обезбеди деловањем новоуведеног уставног судства.“ (О. Вучић, В. Петров, Д. Симић, 79)

одступање од самог начела.⁷ Таквог става био је и Јован Ђорђевић, који је писао да „уставно судство указује на нужност и значај гаранција уставности у политичком систему социјализма“, као и да је оно „последница сазревања и институционализовања социјалистичког друштва и његовог политичког система“.⁸ Југословенски експеримент са уставним судством је, испоставило се, надживео и државу и друштвено-политички поредак у којем је настао, јер уставно судство данас постоји у свих шест некадашњих федералних јединица те федерације.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 1946. године и Уставни закон од 1953. године нису предвиђали судску контролу уставности, већ је та контрола, слично као у Совјетском Савезу, формално била у надлежности федералне скупштине, премда је та скупштина ниједанпут у пракси није извршила. Међутим, у Уставу СФРЈ од 1963. године „нови државни органи били су Уставни суд Југославије и уставни судови република, којима је поверена функција заштите уставности, шире схваћена“⁹, чиме је СФРЈ постала прва социјалистичка држава у свету која је увела уставно судство. Она је то учинила доследно применивши федерално начело у његовој организацији, пошто су, поред федералног, постојали и уставни судови република, што је било тумачено као израз релативно децентрализованог федералног државног уређења. Федерално начело било је обезбеђено и у саставу федералног Уставног суда, јер су републике биле представљене у складу са начелом паритета. „Обележја, тог у основи јединственог система уставносудске заштите у организацији више уставних судова, која су успостављена 1963. године, у свим битним елементима задржана су непромењена и у уставима донетим 1974. године.“¹⁰

Но, услед непостојања начела супрематије федералног правног поретка, сужених овлашћења савезног Уставног суда приликом контроле уставности републичких прописа, као и недовољних надлежности у области федералних односа, Уставни суд Југославије готово да и није имао у својој пракси решавање спорова о правима и обавезама између федерације и федералних јединица, а то је једна од две основне функције које би уставни суд у федералној држави требало да обавља. Томе је несумњиво допринела и пасивност овлашћених предлагача за покретање поступка пред Уставним судом, али и суздржаност самог Уставног суда у одлучивању.

⁷ А. R. Brewer-Carías, 236.

⁸ Ј. Ђорђевић, *Политички систем*, Београд 1985, 721. О различитим ставовима о увођењу уставног судства у нашој теорији опширније погледати: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, 77–79.

⁹ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 136.

¹⁰ Љ. Славнић, *Федерализам и уставносудска функција*, Београд 2000, 111.

Имајући у виду организациона решења, али и резултате које је југословенско уставно судство остварило у пракси, Будимир Кошутић је, чини се, дао објективну оцену уставног судства у СФРЈ: „Тај модел непосредне, апстрактне, контроле уставности закона, допуњен одређеним облицима посредне контроле (право редовних судова да застану с поступком и затраже оцену уставности одредбе закона коју треба да примене на конкретан случај) био је у складу с модерним европским тенденцијама у том времену. Наравно, ни уставни судови нису могли имати другачију судбину од државе у којој су постојали.“¹¹

Уставни суд СР Босне и Херцеговине био је, дакле, део јединственог система уставносудске заштите и нормативне контроле над републичким законодавством, као и над другим општим правним актима. Он је био установљен као респектабилна институција јавног права и „народне демократије“. Створен у оквиру јединственог система уставног судства у СФР Југославији, Уставни суд Босне и Херцеговине је био самосталан орган, који је у окриљу ондашњег уставног система Босне и Херцеговине имао независан положај.

2. ОСОБЕНОСТИ ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА ДЕЈТОНСКЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Уставно судство је у Босни и Херцеговини, дакле, постојало још у време када је она била федерална јединица у саставу СФР Југославије, док су уставни судови ентитета – Републике Српске и Федерације БиХ – институције новијег датума, као уосталом и сами ентитети.

Државно уређење дејтонске Босне и Херцеговине се по својим обележјима може сместити „негде између“ два облика федерализма – федерације и конфедерације – мада се, због већег броја особина карактеристичних за први облик федерализма, обично сматра „федерацијом са израженим конфедералним елементима“. Сложена државна организација је утицала и на организацију уставносудске функције – уведен је централизован систем контроле, при чему је, као у Немачкој и Русији, федерално начело уважено и у организацији уставног судства, па осим Уставног суда Босне и Херцеговине постоје и уставни судови федералних јединица (ентитета).

При том, суверенитет Босне и Херцеговине је ограничен, тј. она је међународни протекторат, што недвосмислено потврђују и правила о

¹¹ Б. Кошутић, „Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу* (зборник радова), Београд 2004, 77. Занимљиво је, у вези са домаћајем деловања уставног судства у Југославији, поменути и констатацију Јована Ђорђевића, изречену средином осамдесетих година прошлог века, да „постаје и данас све јасније да је уставна функција уставног суда недоречена“ (Ј. Ђорђевић, 728).

начину избора односно именованја чланова Уставног суда, као и услови које они морају да испуњавају да би могли да дођу на ту функцију. Наиме, Уставни суд БиХ сачињен је од осам чланова и председника. Две трећине чланова Суда се бира у парламентима ентитета – четири члана бира Представнички дом Федерације БиХ, а два Народна скупштина Републике Српске – док преосталу трећину поставља председник Европског суда за људска права након консултација са Председништвом БиХ. Та три члана „не смеју да буду држављани Босне и Херцеговине или било које од суседних држава“. Ово правило се оштро критикује јер је у супротности са једним од општеприхваћених принципа да у одређеној држави јавне функције могу вршити искључиво њени држављани.¹² И то није све, пошто стране држављане на ту високу државну функцију поставља орган међународне организације (Савета Европе). Све су то ограничења суверенитета која доводе у питање самосталност државне творевине каква је Босна и Херцеговина.¹³ Дакле, „особености БиХ као једног новог државног облика у новим међународним условима, одражавају се и на уставно судство. Имајући у виду компаративну праксу, сасвим су нетипична решења да органи међународне заједнице именују чланове уставног суда, као и да у састав уставног суда улазе грађани који нису држављани државе чији је он орган.“¹⁴

3. ФУНКЦИЈЕ УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Дејтонски устав је доделио Уставном суду Босне и Херцеговине разнородне надлежности,¹⁵ од којих неке уопште не спадају у уобичајене надлежности уставног судства. При том, многе уставне одредбе о уставном судству су веома конфузне. Генерално посматрано, функције овог органа су конфликтна функција, функција контроле уставности нормативних аката, функције редовног судства и функција деблокаде легислативе.

Пре свега, Устав наводи као надлежност Уставног суда решавање „уставних спорова“, под чиме он у ствари подразумева две његове надлежности – контролу уставности нормативних аката и конфликтну функцију (решавање сукоба надлежности). Дакле, Уставни суд БиХ има надлежност контроле уставности нормативних аката у апстрактном поступку која, између осталог, подразумева одлучивање о томе да ли је одлука неког од ентитета да успостави посебне паралелне односе

¹² Вид. Р. Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука 1997, 229.

¹³ О предлозима за промену оваквог решења вид. Г. Марковић, „Избор судија уставних судова у Босни и Херцеговини“, *Правна ријеч*, 42/2015, 136–137.

¹⁴ Љ. Славнић, 92.

¹⁵ Члан VI, одељак 3 Устава Босне и Херцеговине.

са неком суседном државом у складу са Уставом (укључујући одредбе које се тичу суверенитета и територијалне целовитости Босне и Херцеговине), као и да ли је било која од одредби устава или закона неког од двају ентитета у складу са Уставом.

Круг овлашћених предлагача за покретање поступка апстрактне нормативне контроле релативно је широк. Предлог за покретање поступка могу поднети члан Председништва БиХ, председник Савета министара БиХ, председник или потпредседник било којег од двају домова Парламентарне скупштине БиХ, четвртина чланова било којег дома Парламентарне скупштине БиХ, или пак четвртина чланова било којег дома представничког органа неког од ентитета. Дакле, и федералним јединицама је омогућено да покрену поступак пред федералним уставним судом, што се, као што је више пута наглашено, сматра врло важним елементом уставносудске контроле у федерацијама.

Поред тога, постоји и могућност контроле уставности у конкретном поступку. Наиме, Уставни суд је надлежан за питања која му „проследи“ било који суд у Босни и Херцеговини у вези са тим да ли је неки закон, од чије правоснажности зависи одлука тог суда, у складу са Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним Протоколима (ова конвенција и протоколи у БиХ имају надзаконску правну снагу)¹⁶, односно са законима Босне и Херцеговине.

Даље, Уставни суд има искључиву надлежност за решавање спорова о вертикалној и хоризонталној подели власти. Будући да се ради о сложеној држави, нарочито је важна функција арбитража у федералним споровима, односно решавања међусобних спорова између ентитета или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета. Осим тога, Уставни суд је овлашћен да решава и спорове који се појаве међу установама Босне и Херцеговине.

Но, осим уставносудске функције у ужем смислу речи, Уставном суду БиХ су поверене и неке функције које по правилу припадају редовним судовима, чиме Уставни суд прелази оквире основних циљева постојања уставног судства, сврставајући се у ред судова опште надлежности.¹⁷ Наиме, Уставни суд има апелациону надлежност над питањима у вези са Уставом поводом пресуде било којег другог суда у Босни и Херцеговини. Такође, Уставни суд одлучује и о питањима у вези са „постојањем или општим досегом владавине међународног права у вези са одлуком до-

¹⁶ Права и слободе одређени у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и у њеним Протоколима непосредно се примењују у Босни и Херцеговини и имају првенство пред свим другим законодавством. (Члан II, одељак 2 Устава Босне и Херцеговине)

¹⁷ У том смислу видети: Р. Кузмановић, 228; Љ. Славнић, 91.

тичног суда“. Ова надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине представља највеће одступање од класичне уставносудске концепције карактеристичне за европске државе и чини овај орган „судом-сваштаром“.

Коначно, Уставни суд има и једну посебну надлежност у вези са „деблокадом“ Парламентарне скупштине БиХ, значајну за функционисање сложеног државног уређења. Наиме, Устав БиХ познаје специфичну парламентарну процедуру налик белгијском „звону на узбуну“. Предлог одлуке Парламентарне скупштине може да се прогласи штетним по витални интерес бошњачког, хрватског или српског народа од стране већине бошњачких, хрватских или српских посланика. Када се то догоди, председник Дома народа одмах сазива заједничку комисију од три посланика, према одабиру бошњачких, хрватских и српских посланика, ради разрешења тог питања. Ако комисија не успе да пронађе решење у року од пет дана, случај се прослеђује Уставном суду који у убрзаном поступку оцењује његову „процедуралну регуларност“. Ни ова функција не може се сврстати у традиционалне надлежности уставног судства, али њено поверавање Уставном суду, за разлику од претходне функције, има логично оправдање.

4. ДЕЈСТВО ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Кад је реч о дејству одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, оне су, према Уставу, „коначне и општеобавезјуће“.¹⁸ Одлуке, дакле, делују *erga omnes*, што је иначе у складу са централизованим моделом уставносудске контроле од стране специјализованог уставног суда. Сви остали аспекти дејства одлука Уставног суда уређени су подзаконским актом – Правилима поступка Уставног суда од 2005. године.¹⁹ Њима је утврђено да „Уставни суд одлуком којом усваја захтев одлучује о њеном правном деловању (*ex tunc, ex nunc*)“, као и да „Уставни суд може у целости или делимично укинути општи акт или поједине његове одредбе“.²⁰ Дакле, временско деловање одлуке зависи од воље Уставног суда и може бити како ретроактивно тако и проспективно. Такође, Уставни суд у случају када утврди несагласност неког нормативног акта са Уставом, Европском конвенцијом о људским правима или законом може да предложи надлежном органу да тај акт усклади са наведеним прописима и да одреди рок за усаглашавање који не може бити дужи

¹⁸ Члан VI, одељак 4 Устава Босне и Херцеговине.

¹⁹ Уређивање овако важних питања подзаконским актом који је, при том, донео сам Уставни суд је веома неуобичајено решење.

²⁰ Члан 63, ставови 1 и 2 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине од 2005. године.

од шест месеци.²¹ Јасно је да су могућности које стоје на располагању Уставном суду у вези са дејством одлука веома широке – он може да поништи неуставни пропис или да га укине, а може и да га привремено задржи на снази, обавезујући надлежни орган да отклони његову неуставност. У овом последњем случају, Уставни суд не делује само као „негативни“, већ и као „позитивни законодавац“, активно учествујући у законодавном поступку. Но, деконституционализација важних правила функционисања уставног судства представља крупан недостатак у систему судске контроле уставности у Босни и Херцеговини.

5. УСТАВНИ СУД БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ КАО „ЧУВАР ФЕДЕРАЦИЈЕ“

Јуриспруденција Уставног суда БиХ у области федералних односа је прилично скромна, мада су највеће интересовање јавности изазвале његове одлуке у случајевима о називима општина које су у свом имену садржале придев „српски“ и о ентитетским обележјима (грбу, застави и химни).

Уставни суд је утврдио 26. марта 2004. да део члана 11. Закона о територијалној организацији и локалној самоуправи и чл. 1. и 2. Закона о Граду Српско Сарајево, у односу на називе: Град Српско Сарајево, Српски Дрвар, Српски Сански Мост, Српски Мостар, Српско Горажде, Србиње, Српски Кључ, Српска Костајница, Српски Брод, Српска Илица, Српско Ново Сарајево, Српски Стари Град и Српско Орашје, нису у складу са Уставом Босне и Херцеговине и то са чланом 2, став 4. који говори о забрани дискриминације „на било којој основи попут пола, расе, боје коже, језика, вере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, припадности националној мањини, имовине, рођења или другог статуса“. Уставни суд је наложио Народној скупштини Републике Српске да најкасније у року од три месеца од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ неуставне прописе усклади са Уставом Босне и Херцеговине.

С друге стране, 31. марта 2006. године утврђено је да чл. 1. и 2. Закона о грбу и застави Федерације Босне и Херцеговине и чл. 2. и 3. Уставног закона о застави, грбу и химни Републике Српске нису у складу са чланом 2, став 4. Устава Босне и Херцеговине у вези са чл. 1.1. и 2.а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације из Анекса I на Устав Босне и Херцеговине. Парламенту Федерације Босне и Херцеговине и Народној скупштини Републике Српске је наложено да у року од шест месеци од дана објаве одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“ усагласи наведене одред-

²¹ Члан 63, став 4 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине од 2005. године.

бе са Уставом Босне и Херцеговине. Такође је утврђено да члан 2 Закона о употреби заставе, грба и химне, у делу у којем је прописано да се заставом, грбом и химном Републике Српске „представља државност Републике Српске“, није у складу са чланом 1. (ставови 1. и 2) Устава Босне и Херцеговине и да члан 3 Закона о употреби заставе, грба и химне, у делу у којем је прописано да се симболи Републике Српске употребљавају „у складу са моралним нормама српског народа“ нису у складу са чланом 2, став 4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чл. 1.1. и 2.а) и ц) Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације из Анекса I на Устав Босне и Херцеговине, те их је Уставни суд у том делу и укинуо. Укинуте одредбе престале су да важе наредног дана од дана објављивања одлуке у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“. У образложењу Суд је навео да сматра да је легитимно конститутивно право бошњачког и хрватског народа у Федерацији Босне и Херцеговине, односно српског народа у Републици Српској, али да се мора дати једнако право српском народу у Федерацији БиХ, односно бошњачком и хрватском народу у Републици Српској. На овај начин Уставни суд је желео да потврди конститутивност сва три народа на целокупној територији Босне и Херцеговине.

Коначно, јавно мњење је узбуркала и једна од последњих одлука Уставног суда БиХ о неуставности Дана Републике Српске, донесена крајем 2015. Наведено је да Уставни суд БиХ није оспорио право Републике Српске да слави Дан Републике, али да то не може да буде 9. јануар, јер је тог дана хришћенски празник Свети Стефан. Суд је оценио да „тај датум није прихватљив за све грађане Републике Српске, односно да га сви грађани не доживљавају као Дан Републике“. Оваква одлука донета је прегласавањем. За одлуку су гласали троје судија који су странци и двоје бошњачких судија, док су троје судија, двоје Срба и један Хрват, били против одлуке. Други судија Хрват због болести није био на гласању. Према одлуци Суда БиХ, Народна скупштина РС треба да у року од шест месеци усагласи спорни члан Закона о празницима РС са Уставом БиХ. Уставни суд БиХ је нагласио да се овом одлуком „ни на који начин не доводи у питање право грађана БиХ православне вероисповести, као ни слично право грађана било које друге верске заједнице у Босни и Херцеговини, да слободно на традиционалан, односно други пригодан начин обележавају своје празнике, укључујући и славу Светог Стефана“. У општој и стручној јавности Републике Српске ова одлука је примљена с негодовањем. Наведено је да су разлози њеног доношења искључиво политичке, а не правне природе, као и да се прегласавањем и мајоризацијом покушава нарушити уставно-правни статус РС загарантован Дејтонским мировним споразумом

Као што је наведено, Босна и Херцеговина је према Дејтонском споразуму претежно федерална држава, иако се из уставних одредби може видети да има мноштво конфедералних елемената. Но, у пракси ствари функционишу потпуно другачије. Високи представник међународне заједнице, који има велика овлашћења, несумњиво је доминантна политичка фигура у систему,²² а то значи да у Босни и Херцеговини нема демократије, па је самим тим и федерализам готово немогућ. При том, држава нема своју војску, већ су у њој стационаране стране војне трупе, па је најтачније закључити да се ради о модерном облику протектората или о вазалној држави ХХI века.

Уз то, суштина федералног уређења је, сматра се, очување јединства уз поштовање различитости, тако да све друштвене групе буду задовољне. У Босни и Херцеговини, међутим, ниједна од трију конститутивних нација није задовољна постојећим стањем и поретком. С једне стране, муслимани (Бошњаци) теже централизацији и унитаризацији федерације, с друге, Срби желе већу децентрализацију и уградњу додатних конфедералних институција у постојећи федерално-конфедерални систем, док се, с треће стране, Хрвати залажу за формирање треће федералне јединице у којој би тај народ чинио већину становништва. Јасно је, дакле, да ће Босна и Херцеговина у садашњем облику опстати само док је међународна заједница буде одржавала, што се уосталом јасно испољило и приликом свих досадашњих преговора о уставним реформама.

6. УСТАВНО СУДСТВО У ЕНТИТЕТИМА

Поред Уставног суда БиХ, постоји и уставно судство двају ентитета – Федерације БиХ и Републике Српске. Нарочито је интересантно уставно судство Федерације БиХ, пошто се ради о ентитету који је по свом унутрашњем уређењу такође федерација, која има два конститутивна народа (Бошњаци и Хрвати) и десет територијалних јединица (кантона). У Федерацији БиХ постоји само један уставни суд, док кантони немају сопствено уставно судство (аустројски модел).

Уставни суд Федерације БиХ је првенствено конфликтни суд. Његова је „главна надлежност“, како каже Устав Федерације БиХ, да решава спорове: између федерације и кантона, између кантона међусоб-

²² Он је до сада својим одлукама мењао и допуњавао Устав Републике Српске и Устав Федерације Босне и Херцеговине, доносио, мењао, допуњавао и укидао законе, доносио буџет и статуте градова и општина, изрицао пресуде, забрањивао политички рад изабраним народним представницима и државним службеницима, смењивао политичке функционере у општинским, градским, републичким, федералним и заједничким органима власти итд.

но, између кантона и општина, између федерације и општина, као и између „установа федералне власти или пак унутар поједине установе федералне власти“.²³ Тек након тога, дакле као секундарну надлежност, Устав наводи функцију контроле уставности нормативних аката. Акти који подлежу контроли Уставног суда су: 1) предлог закона Федерације (усвојен у једном или оба дома); 2) предлог закона или закон кантона, укључујући кантонални устав и његове евентуалне амандмане; 3) предложени или усвојени пропис који је донело неко „тело федералне власти“; 4) предложени или усвојени пропис који је донело неко „тело општинске или кантоналне власти“.

Дакле, контроли уставности подлеже широк круг аката, укључујући и уставе и законе федералних јединица, као и подзаконске акте федерације, федералних јединица и локалне самоуправе. Ипак, приметно је да је заштита уставности федералних закона најслабије обезбеђена, јер је предвиђена само претходна контрола њихове уставности, с обзиром на то да Устав говори о испитивању уставности предлога закона. Они су, стога, подложни контроли само док не ступе на снагу, док су након тога изван домашаја уставносудске контроле. То је велики недостатак уставносудске заштите у Федерацији БиХ. Додуше, питање је може ли се уставност закона контролисати на основу члана 10, става 3. Устава који говори о „пропису“ који је донело неко „тело федералне власти“, али се чини да је уставотворац на том месту имао у виду подзаконске прописе. Други недостатак је тај што Уставни суд испитује сагласност прописа са Уставом, али не и са законима Федерације, па се могу јавити проблеми уколико је кантонални устав или закон у супротности са законом Федерације БиХ. Трећа замерка може се ставити на одредбе о кругу овлашћених предлагача. Наиме, против федералних правних аката поступак могу покренути само федерални органи, док против кантоналних и општинских правних аката поступак могу покренути само кантонални органи.²⁴ Другим речима, нити федерални орган може оспорити кантонални пропис, нити кантонални орган може захтевати контролу уставности савезног прописа, што је такође крупан недоста-

²³ Глава IV, одељак С, члан 10 Устава Федерације БиХ од 1994. године.

²⁴ Контролу уставности предлога федералног закона могу захтевати председник Федерације, допредседник Федерације, премијер, заменик премијера и једна трећина чланова било којег од домова Парламента Федерације, а контролу уставности подзаконских прописа Федерације могу захтевати ти исти органи изузев чланова Парламента. Уставност кантоналног закона се испитује на захтев кантоналног премијера, заменика премијера, кантоналног председника или једне трећине посланика у законодавном телу дотичног кантона, а уставност кантоналног или општинског подзаконског прописа испитује на захтев кантоналног премијера, заменика премијера или кантоналног председника (Глава IV, одељак С, члан 10, став 2 Устава Федерације БиХ).

так уставносудске контроле у Федерацији БиХ. Врло је важно за одржавање равнотеже у федерацији, сматрају теоретичари федерализма, да федерација има овлашћење да покрене поступак за оцену уставности акта федералне јединице (нарочито њеног устава), као и да федерална јединица има право да оспорава уставност федералних аката. То је готово неопходно да би се спречило задирање једног нивоа власти у искључиве надлежности другог. Но, овај недостатак је донекле ублажен могућношћу да Врховни суд Федерације, Суд за људска права или неки кантонални суд „предочи“ Уставном суду одређено уставно питање које се јави током конкретног судског поступка.²⁵

Уставни суд састоји се од девет судија, а за избор је наопходно да то буду „истакнути правници највиших моралних квалитета“. Ови услови су потпуно неодређени, јер изрази „истакнути правник“ и „највиши морални квалитети“ имају безброј могућих тумачења. Судије именује председник Федерације уз сагласност допредседника Федерације и уз потврду већине посланика у Дому народа. Они обављају дужност све док не наврше 70 година старости, осим ако пре тога не дају оставку или не буду с разлогом смењени консензусом осталих судија.²⁶

Република Српска је ентитет са унитарним унутрашњим уређењем. Њен Устав од 1992. године установио је Уставни суд, који сачињава председник и осам судија изабраних од стране Народне скупштине Републике Српске на предлог председника Републике.²⁷ Судији престаје функција кад наврши 70 година живота. Уставни суд Републике Српске има надлежности које су уобичајене за уставносудске органе у једноставним државама: контролише уставност и законитост нормативних аката, решава сукобе надлежности између државних органа и одлучује о питањима имунитета. Уставно судство у Републици Српској успостављено је по угледу на уставно судство у Републици Србији према Уставу од 1990. године.

7. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Објективно посматрано, Уставни суд Босне и Херцеговине има веома незахвалну улогу у уставном систему БиХ. Он је замишљен преваходно као специјализовани орган за контролу уставности, заштитник устава и „чувар федерализма“, како је још Ханс Келзен описивао улогу уставног суда у сложеним државама. Али, проблем Уставног суда Босне и Херцеговине јесте у томе што Устав БиХ није потпун, целовит

²⁵ Глава IV, одељак С, члан 10, став 3 Устава Федерације БиХ.

²⁶ Погледати: Глава IV, одељак С, чланови 5 и 6 Устава Федерације БиХ.

²⁷ Чланови 115–120 Устава Републике Српске.

устав (а донесен је, при том, у форми међународног уговора), а ни сама Босна и Херцеговина није федерација, већ поседује готово једнак број особина теоријских модела федерације и конфедерације. Када се томе додају константно неслагање конститутивних народа о уређењу Босне и Херцеговине, како садашњем тако и будућем, чињеница да је Босна и Херцеговина и суштински несамостална у међународној заједници, немогућност постизања сагласности о виталним државним питањима у оквиру највиших политичких органа, јасно је да се од Уставног суда БиХ и нису могли очекивати значајнији резултати. Он се, једноставно, у потпуности уклопио у изузетно лоше функционисање свих уставних чинилаца Босне и Херцеговине.

Када је реч о уставном судству у ентитетима, слабости су евидентне у Федерацији БиХ, како у погледу састава Уставног суда, тако и у погледу његових надлежности. То је велики проблем када се има у виду да је тај ентитет федерално уређен. У Републици Српској, која има унитарно унутрашње уређење, уставно судство нема тако велики значај као у сложеним државама, иако поседује веома солидне уставноправне основе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце и правни акти

1. Brewer-Carías, Allan R., *Judicial review in comparative law*, Cambridge – New York – Port Chester – Melbourne – Sydney 1989;
2. Вучић, Оливера, Петров, Владан, Симовић, Дарко, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, пракса*, Београд 2010;
3. Ђорђевић, Јован, *Политички систем*, Београд 1985;
4. Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Београд 1984;
5. Коштутић, Будимир, „Место Уставног суда у систему поделе власти“, *Уставни суд Србије – у сусрет новом уставу* (зборник радова), Београд 2004;
6. Кузмановић, Рајко, *Уставно право*, Бања Лука 1997;
7. Лукић, Радомир В., „Контрола уставности закона пред Уставним судом Руске Федерације“, *Страни правни живот*, 1-2/1998;
8. Марковић, Горан, „Избор судија уставних судова у Босни и Херцеговини“, *Правна ријеч*, 42/2015;
9. Марковић, Ратко, *Уставно право*, Београд 2014;
10. Правила Уставног суда Босне и Херцеговине од 2005;
11. Славнић, Љиљана, *Федерализам и уставносудска функција*, Београд 2000;
12. Устав Босне и Херцеговине од 1995;

13. Устав Републике Српске од 1992;
14. Устав Федерације БиХ од 1994;
15. *Уставни суд Србије – четрдесет година постојања*, Београд 2003.

Associate Professor Marko Stanković, LL.D.

Faculty of Law, University of Belgrade

BOSNIA AND HERZEGOVINA AND THE CONSTITUTIONAL REVIEW

Summary

Dayton Bosnia and Herzegovina is in many ways an original creation. Its greatest peculiarity is that the current Constitution of 1995 was passed in the form of an international treaty (or more precisely, an annex to the Dayton Peace Agreement), and thus its entities, Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina, gained international recognition. In addition, almost all of the highest common bodies of Bosnia and Herzegovina have provided participation of all constituent peoples (Serbs, Muslims – Bosniaks and Croats), which is typical for a theoretical model of a confederation.

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina was conceived as a body that is supposed to protect the principle of constitutionality and specific federal-confederal arrangement, but also to perform some other, very diverse functions. This paper analyzes the composition and powers of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and its position in the constitutional system.

Key words: *Bosnia and Herzegovina; Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina; Constitutional jurisprudence; Republic of Srpska; Federation of Bosnia and Herzegovina.*