

Виши асистент мр Милан Пилиповић

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

РЕВИЗИЈА УСТАВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ КРОЗ ОДЛУКЕ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

Положај и надлежности високог представника за Босну и Херцеговину регулисан је Анексом X Дејтонског мировног споразума. Овлаштења високог представника, супротно Анексу X, проширена су декларацијама Савјета за имплементацију мира, што се прије свега, односи на Бонску декларацију. На основу тих овлаштења, високи представник је донио велики број одлука, притом мијењајући Устав Босне и Херцеговине и Устав Републике Српске директно утичући на њихов уставноправни поредак. Високи представник је вршио ревизију Устава Босне и Херцеговине, дјелујући као уставотворна и законодавна власт, доносећи законе којима је успостављао нове надлежности Босне и Херцеговине и оснивајући нове институције Босне и Херцеговине.

Акти високог представника су инкорпорирани у правни поредак Босне и Херцеговине, те се поставља питање односа тих аката са Уставом Босне и Херцеговине. Уставни суд Босне и Херцеговине, приликом оцјене уставности неких од закона које је донио високи представник, није имао јединствен став, тачније мишљења судија су била супротстављена и различита, а са теоријскоправног аспекта, и проблематична. Искључиво политичке и стручне снаге у Босни и Херцеговини треба да учествују у стварању права, а евентуалне ревизије устава, што зависи од политичке воље представника ентитета и конститутивних народа, треба спровести у складу са Уставом предвиђеном процедуром.

Кључне ријечи: Високи представник; Анекс X; Одлука; Декларација; Ревизија; Устав БиХ; Уставни суд БиХ; Стварање права.

1. ПОЛОЖАЈ И НАДЛЕЖНОСТИ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ

Институција високог представника успостављена је Анексом X (Споразум о цивилном спровођењу мирног рјешења) Општег оквир-

Милан Пилиповић, m.pilipovic@pravobl.org.

ног споразума за мир у Босни и Херцеговини, којег су потписали Република Босна и Херцеговина, Република Српска, Федерација Босне и Херцеговине, Република Хрватска и Савезна Република Југославија. Када се анализира Анекс Х, види се „да су овлаштења Високог представника овим Анексом јасно одређена те да су на њих пристале стране уговорнице.“¹ Оно што треба истаћи су ријечи „којима се описује улога високог представника. Он по слову овог споразума олакшава властите напоре страна уговорница, „покреће и, по потреби, координира активности“², дакле „помаже домаћим институцијама, надгледа, савјетује, али не ствара правни поредак и не одређује политику.“³

Оно што је најважније, јесте одредба чл. 5 овог анекса („Коначни ауторитет за тумачење“), која предвиђа да је високи представник на терену коначни ауторитет за тумачење овог споразума о цивилном спровођењу мирног рјешења.⁴

Поред високог представника, успостављеног Општим оквирним споразумом за мир у БиХ, успостављено је и Вијеће (Савјет) за имплементацију мира чијим декларацијама је дошло до проширивања овлаштења и надлежности високог представника. Постојање Савјета за имплементацију мира није предвиђено нити утврђено Дејтонским мировним споразумом, односно Анексом IV (Устав БиХ) и Анексом Х. Савјет је конституисан у Лондону, 8. и 9. 12.1995. године. Тада је одржана велика мировна конференција чији је циљ био „да се добије међународна подршка за провођење Споразума. На овој конференцији је основано Вијеће за имплементацију мира (*Peace Implementation Council*), које је замијенило међународну Конференцију о Југославији. Вијеће се састоји од 58 чланова. Чланови су оне државе и организације које активно учествују у спровођењу Дејтонског споразума о миру, које дају

¹ С. Савић, „Неке специфичности правног поретка Босне и Херцеговине – улога Високог представника за Босну и Херцеговину“, *Правна ријеч* 1/2004, 56.

² К. Чавошки, „Свемогући високи представник“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, 298 и 299 и наставља: „све би то било подношљиво и малтене безазлено да чланом V није било предвиђено да је Високи представник на терену коначни ауторитет за тумачење овог Споразума о цивилном спровођењу мирног решења. Тако је дошло до парадоксалног исхода: да онај коме је поверен мандат сам тумачи смисао и границе тог свог мандата без икаквог удела оних који су му мандат дали.“

³ Г. Марковић, „Уставне промјене у Босни и Херцеговини“, *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини – анализа постдејтонског политичког система* (прир. Д. Бановић, С. Гаврић), Сарајево 2011, 84.

⁴ Сходно чл. 6 овог Анекса, Споразум је ступио на снагу последице потписивања, с тим да се стране преузеле обавезу (чл. 4) да ће у потпуности сарађивати са високим представником и његовим/њеним особљем, као и са међународним организацијама и агенцијама као што је предвиђено у чл. 9 Општег оквирног споразума.

своје јединице на располагање, финансијски помажу мировне процесе или су активне у самој Босни и Херцеговини. Поред тога постоји један број нередовних чланица и организација које на Конференцији имају статус посматрача. Министри вањских послова држава чланица Вијећа за имплементацију мира и представници међународних организација редовно се састају како би се договарали о корацима потребним за провођење циљева утврђених Дејтонским споразумом о миру.⁵ Савјет је успоставио Управни одбор,⁶ који под руководством високог представника⁷ дјелује као извршни орган Савјета за имплементацију мира. Високог представника именују министри вањских послова у Управном одбору Савјета за имплементацију мира на приједлог Европске уније, а мандат му потврђује Савјет безбједности УН. Резолуцијом Савјета безбједности број 1031 институције УН су упућене на сарадњу са високим представником и уважавање његове водеће улоге. Међутим, важно је истаћи да је „Високи представник орган установљен *уговором*, да он није подорган Савјета безбједности, те да његова овлаштења првобитно и не произилазе из актуелних резолуција Савјета безбједности УН, упркос томе што именовање особе на позицију Високог представника зависи од одобрења Савјета безбједности.“⁸

Дакле, Савјет за имплементацију мира, односно његов Управни одбор, прати ситуацију у Босни и Херцеговини да би на повременим конференцијама (сједницама) оцјењивао степен имплементације Дејтонског мировног споразума уз доношење ставова и упућивања сугестија високом представнику и институцијама Републике Српске, Федерације БиХ и Босне и Херцеговине.

Резултат сједница Савјета јесте декларација односно комунике, ако је засједао Управни одбор, који садрже политичку оцјену о напретку у примјени Дејтонског мировног споразума као и активности које треба

⁵ В. Петрич, *Босна и Херцеговина од Дејтона до Европе*, (наслов оригинала: Wolfgang Petritsch: *Bosnien und Herzegovina: 5 Jahre nach Dayton – Hat der Friede eine Chance?*), Сарајево 2002, 61.

⁶ Његови чланови су Њемачка, Француска, Велика Британија, Италија, Јапан, Канада, Русија, САД, затим, Европска комисија, Предсједништво Европске уније, Организација исламске конференције коју представља Турска.

⁷ „Из овог великог скупа оформило се једно језгро од осам нација у управљајућој групи СБ (Steering Board), а на њено чело постављен је, као предсједавајући и одговоран, Високи представник. После много двоумљења, прихватио сам тај задатак на рок од једне године. Питање предсједавајућег у групи било је осјетљиво. Објаснио сам да, ако ме не прихвате као предсједавајућег, могу одмах да забораве моје име. То је био предуслов за мој задатак, да имам политичку подршку из важних престоница и да имам шире поље политичког маневрисања (...) Тако сам у Лондону изабран за Високог представника.“ К. Билт, *Мисија мира*, Крагујевац 1998, 243 и 244.

⁸ С. Steiner, et al., *Устав Босне и Херцеговине (Коментар)*, Сарајево 2010, 729.

предузети у наредном периоду.⁹ Декларације имају и анексе¹⁰ који прецизно утврђују активности које произилазе из садржаја Декларације и којима се утврђују чак и рокови за доношење одређених закона,¹¹ а све то прати високи представник којем су повећавана овлашћења. Тако, преко високог представника „поједине државе, злоупотребљавајући тзв. Имплементациони савет, који иначе нема за то надлежности, врше отворену, неовлашћену ревизију Дејтонског споразума, а посебно наведеног Споразума о цивилној имплементацији. Стране уговорнице овог споразума су само БиХ, Савезна Република Југославија, Република Хрватска, Република Српска и Федерација БиХ.“¹²

Од потписивања Општег оквирног споразума за мир, донесен је читав низ декларација Савјета за имплементацију мира, односно комуника Управног одбора,¹³ којима су повећавана овлашћења високог представника. На овом мјесту нећемо се упуштати у анализу свих декларација односно комуника, већ ћемо истаћи Бонску декларацију, која је најзначајнија, имајући у виду проширивање надлежности високог представника. Бонска декларација је усвојена на сједници конференције Вијећа за имплементацију мира, одржаној у Бону, 9. и 10. децембра 1997. године. У поглављу XI Бонске декларације, прецизирају се овлашћења високог

⁹ Ово је видљиво већ из увода декларација. Тако нпр. у уводу Мадридске декларације из јуна 1998. године стоји: „Ми, чланови Савјета за имплементацију мира сусрели смо се у Мадриду 15. и 16. децембра, гдје смо размотрили напредак у примјени Мировног споразума у БиХ. Утврдили смо шта је још потребно урадити како би мир био самоодржив и договорили се о програму рада којим бисмо то постигли. Одобрени смо следећу декларацију као и пратећи оперативни Анекс.“

¹⁰ Тако нпр. Анекс приложен уз Мадридску декларацију носи назив Програм за имплементацију мира и исти детаљно разрађује програм за имплементацију мира који је истакнут у пратећој Мадридској декларацији. У Анексу, путем детаљних оперативних термина, образлажу се главни задаци у предстојећем периоду, како за међународну заједницу тако и, прије свега, за локалне стране, који ће тијесно сарађивати на постизању нашег заједничког циља: потпуна имплементација Мировног споразума и стварање самоодрживог мира у Босни и Херцеговини. Декларација и овај пратећи Анекс имају исту важност. Анекс садржи једанаест поглавља.

¹¹ Нпр. у Анексу Бриселске декларације (мај 2000. године) утврђено је да се до децембра 2000. године морају усвојити закон о конкуренцији и закон о стандардизацији. У Анексу Мадридске декларације (јуни 1998) наведено је да се до 30. јуна 1999. године усвоје закони којима би се успоставило независно и непристрасно судство, са акцентом на судским именованима и именованима за тужиоца..итд.

¹² М. Митић, „Међународноправни аспекти Дејтонског споразума и покушаји његове неовлашћене ревизије“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, 215.

¹³ Нпр. у Синтри, 30. маја 1997; Бону, 10. децембра 1997; Луксембургу, 9. јуна 1998; Мадриду, 16. децембра 1998; Бриселу, 13. маја 1999; Њујорку, 22. септембра 1999; Бриселу, 24. маја 2004., итд. од стране Савјета за имплементацију мира и његовог Управног одбора. Подаци и текстови декларација и комуника са странице ОХР: www.ohr.int.

представника, која су, у односу на Анекс Х, проширена. Тако, у тачки 2 стоји: „Вијеће поздравља намјеру Високог преставника да искористи своја крајња овлашћења у регији у вези са интерпретацијом Споразума о цивилној имплементацији Мировног споразума у циљу олакшања разрјешења тешкоћа путем доношења обавезујућих одлука кад он сматра за неопходно у слиједећим питањима:

а) Вријеме, мјесто, и предсједавање састанцима заједничких институција;

б) Привремене мјере које ступају на снагу кад стране нису у могућности да се договоре и које остају важеће док Предсједништво или Вијеће министара не усвоји одлуку о том питању у складу са Мировним споразумом;

ц) Друге мјере при осигурању имплементирања Мировног споразума у цијелој Босни и Херцеговини и њеним ентитетима, као и неометаног рада заједничких институција. Такве мјере могу укључивати активности против особа које обављају јавну службу или функционера који изостају са састанака из неоправданих разлога или за које Високи представник сматра да нарушавају правне обавезе успостављене Мировним споразумом или рокове за њихово имплементирање.“

На ове одредбе, из чл. 11, т. 2 високи представник се позивао приликом доношења закона умјесто законодавних органа ентитета и Босне и Херцеговине. Међутим, треба истаћи да Бонска декларација није експлицитно утврдила овлашћење високог представника да доноси законе односно да супституише законодавне органе, већ да доноси „привремене мјере“ умјесто Предсједништва и Савјета министара. „Али под видом ‘привремених мјера’, Високи представник је доносио законе умјесто легалних и легитимних законодавних органа ентитета и Босне и Херцеговине.“¹⁴ Из наведених одредаба је видљиво да Савјет за имплементацију мира дјелује наредбодавно у односу на органе БиХ и ентитета, користећи притом термин „мора усвојити закон“. Имајући у виду да Савјет у Декларацији позива високог представника да искористи своја овлашћења како би осигурао потпуно и

¹⁴ К. Чавошки, 301, и наставља: „Посебно је занимљиво како је Вестендорп схватио ту своју нову улогу свемоћног човека у БиХ. Једноставно речено, он је разабрао да његова власт нема граница и да може да учини све што он сматра неопходним – да доноси било какве одлуке уместо легитимних органа у Босни и да смени сваког званичника који га не послуша и постави новог.“ *Ibid.*, 302. Исто тако, и проф. М. Митић поставља питање „у шта су се претвориле привремене мере и акције против лица која имају јавни положај или званичника у примени Високог представника?“ и одговара: „Он је једноставно сам донео низ закона за БиХ и сменио стотине од народа, на регуларним изборима, изабране функционере, укључујући чак и председника Републике Српске Николу Поплашена.“ М. Митић, 219.

убрзано спровођење, произилази да ће, у случају непоступања ентитетских органа и институција БиХ, умјесто њих то чинити високи представник, што се у пракси и дешавало.¹⁵

Не улазећи даље у анализе коминикеа Управног одбора, из наведеног се може закључити да су постојање, положај и надлежност високог представника прије свега регулисани Анексом X Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, у којем је свакако најзначајнија одредба из члана V која предвиђа да је високи представник на терену коначни ауторитет за тумачење овог споразума о цивилном спровођењу мирног рјешења. Проф. Миодраг Митић истиче да су овом одредбом „грубо прекршени принципи међународног уговорног права, а посебно одредбе Бечке конвенције о међународним уговорима који се тичу тумачења (...) Значи, представник међународне заједнице, која није чак ни уговорница овог Споразума, добио је овлашћење да коначно тумачи међународни уговор, у коме су, између осталог, садржана његова права и обавезе.“¹⁶ Високи представник, приликом доношења својих одлука којима је мијењао уставе ентитета, доносио законе, смјењивао изабрана и постављена лица са њихових функција, позивао се на Анекс X односно на чл. 5, као и на одредбе декларација Савјета за имплементацију мира.

Одредба чл. 5 Анекс X експлицитно говори да је високи представник у улози *тумачења* одредаба Споразума. Међутим, у пракси, високи представник се јавио у улози *ствараоца* права, доносећи и проглашавајући амандмане на уставе ентитета, законе, на нивоу БиХ и у ентитетима, при том се позивајући на чл. 5 Анекса X. Стога, Милијан Поповић оправдано реагује када истиче да „члан 5 Анекса који говори да је високи представник међународне заједнице коначни орган на терену за тумачење овог споразума за имплементацију мировног решења, не даје овлашћења високом представнику да се појави у улози уставотворног и законодавног фактора. Једно је тумачење а друго стварање права.“¹⁷ Тумачење „представља начин или поступак који се користи да се нешто (нејасно) учини јасним, разумљивим и

¹⁵ Тако је нпр. високи представник 12.11.2000. године, донио Закон о суду Босне и Херцеговине, Закон о стандардизацији, метеорологији, мерним јединицама и акредитовању (укупно шест закона), итд.

¹⁶ М. Митић, 213 и 214.

¹⁷ М. Поповић, „Од конфедерализма ка регионализму“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, 202 и наставља: „По свему, високи представник се огрешио о стварну надлежност, а такво огрешење спада у најтеже повреде права. Таква би делатност у унутрашњем праву била оквалификована као узурпаторска.“

схватљивим.¹⁸ У правној теорији, тумачење права је „утврђивање тачног (или правог) значења (смисла) правних норми. Пошто се правне норме по правилу, изражене језиком, то тумачење правних норми, спада у тумачење помоћу језика“.¹⁹ Оно представља реконструкцију „аутентичног, унутрашњег садржаја правне норме уз помоћ знакова, тј. језичког израза којим је норма изражена.“²⁰ За разлику од тумачења права, стварање права „јесте први облик којим почиње правни процес. Оно има, као део правног процеса, за сврху да створи општу правну норму, правну поруку која се упућује правном адресату, који садржину свога понашања треба да усклади са садржином поруке“.²¹

С друге стране, уставотворни поредак Босне и Херцеговине утврђен је њеним Уставом односно Анексом IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Устав Босне и Херцеговине не предвиђа постојање институције Високог представника, нити „предвиђа могућност да исти на било који начин учествује у стварању правног поретка Босне и Херцеговине.“²²

Овлаштења високог представника јесу проширивана декларацијом Савјета за имплементацију мира, али умјесто „да своја овлашћења темељи на одредбама овог Анекса као међународног уговора јавно-правног карактера, он је своја овлашћења темељио на разним политичким декларацијама, као актима политичког карактера, дајући тиме предност политици над правом.“²³

„Треба истаћи да је конституисање Савјета за имплементацију мира и његовог Управног одбора, као и проширивање овлашћења Високог представника, било без сагласности страна уговорница. Тако је Савјет, односно Управни одбор, својим декларацијама, закључцима, препорукама, вршио отворену неовлашћену ревизију Дејтонског споразума, а посебно наведеног Споразума о цивилној имплементацији. Стране уговорнице овог споразума су само Босна и Херцеговина, Савезна Република Југославија, Република Хрватска, Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине „По правилима важећег међународног права, а посебно по одредбама Бечке конвенције о уговорном праву, која уређује ову материју, до било какве ревизије тог споразума

¹⁸ С. С. Савић, *Основе права*, Бања Лука 2005, 348.

¹⁹ Р. Д. Лукић, Б. П. Коштутић, Д. М. Митровић, *Увод у право*, Београд 2001, 493.

²⁰ М. Живковић, *Основи теорије државе и права*, Београд 2003, 317.

²¹ С. Благојевић, *Право и стварност*, Београд 1995, 25.

²² Снежана С. Савић, (2004), 57.

²³ В. Поповић, „Република Српска – Дејтонски мировни споразум, стање и перспективе“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, 100.

може да дође само сагласношћу свих страна уговорница (члан 39 и 40). Према томе, Савет за имплементацију мира нема никакво право у погледу измена уговорног текста, јер није уговорна страна²⁴.

Будући да Анекс Х (као дио Дејтонског мировног споразума) предвиђа постојање Високог представника, те да су стране које су потписале Анекс IV (Устав БиХ), потписале и Анекс Х, то постојање Високог представника формалноправно и није спорно. Међутим, са теоријскоправног аспекта спорна је његова дјелатност која се у протеклом периоду манифестовала у учествовању или директном мијешању у уставотворну, законодавну, извршну и судску власт, а што није предвиђено нити одредбама Анекса Х нити одредбама Анекса IV, тј. одредбама Устава Босне и Херцеговине. Тако је високи представник путем својих одлука мијењао ентитетске уставе,²⁵ доносио нове и мијењао већ постојеће законе, вршио утицај на извршну и судску власт, смјењивао поједине носиоце свих облика власти односно политичког и јавног живота (предсједника Републике Српске, министре у влади, посланике, судије и тужиоце, представнике политичких партија), доносио одлуке о успостављању стварне и мјесне надлежности судова, успостављао разне комисије, агенције, тј. нове институције (органе) на нивоу Босне и Херцеговине.²⁶

2. ДЈЕЛОВАЊЕ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА – РЕВИЗИЈА УСТАВА БиХ

Високи представник за Босну и Херцеговину, од свог успостављања, донио је читав низ одлука којима је директно утицао на уставотворну, за-

²⁴ М. Митић, 215. Исто сматра и Милијан Поповић: „Још су мање убедљива овлашћења која проистичу из закључака и декларација Већа за имплементацију мировног споразума. У њиховом доношењу нису учествовале стране потписнице Општег оквирног споразума за успостављање мира у БиХ. Та овлашћења нису у складу са основним принципима Дејтонског устава.“ Милијан Поповић, 203. У том смислу, и проф. Петар Кунић истиче да „његов мандат гледајући са аспекта оног шта чини и овлашћења која су му дата, у најмању руку није јасан а још је више нејасан ауторитет који му даје та овлашћења.“ П. Кунић, „Деформација Дејтонског споразума ка унитарној Босни и Херцеговини“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005, 153.

²⁵ Нпр. Одлука о амандманима на Устав Републике Српске и Одлука о амандманима на Устав Федерације БиХ, *Сл. гласник Босне и Херцеговине*, бр. 13/02, сагласно Одлци Уставног суда Босне и Херцеговине о „конститутивности народа“ (предмет У 5/98).

²⁶ Нпр. Закон о државној граничној служби Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 2/00; Закон у Суду Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00; Високи судски и тужилачки савет, *Сл. гласник БиХ*, бр. 15/02; Закон о тужилаштву Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 24/02; Независна правосудна комисија, *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/03, итд.

конодавну, извршну и судску власт у Босни и Херцеговини. Тако, високи представник је донио одлуке којима се мијењају уставни ентитета, а које у материјалном смислу представљају амандмане на ентитетске уставе.²⁷ Исто тако, многе од тих одлука представљају законе у материјалном смислу, или их садрже као прилог. Дакле, високи представник је доносио законе на два начина, у форми закона или у форми одлуке којом се проглашава закон. Његова дјелатност односила се на различите материје и области: држављанство, путне исправе, личне карте, имовинске области, стамбени односи, информисање, комуникације, пореска политика, приватизација предузећа, банака, државних станова, рад и радни односи, мјерне јединице, стандардизација, финансијско пословање, платни промет, кривични поступак и правосуђе, избори, политичке организације, државна служба, имунитет итд.

Дјелатност високог представника испољавала се не само у законодавној, већ и у извршној и управној власти. Наиме, високи представник није само доносио законе, већ их је и извршавао, доносећи одређене подзаконске акте из надлежности владе, као извршног органа власти.²⁸ Високи представник је доносио и одлуке којима су се усмјеравала или ускраћивала буџетска средства.²⁹ Поред тога, високи представник је формирао више управних тијела са одговарајућим задацима,³⁰ те именовано већи број функционера у државним органима управе.³¹

Осим институција успостављених од стране домаћих власти, и високи представник за Босну и Херцеговину је својим Одлукама увео додатне надлежности и основао нове институције Босне и Херцеговине.

Тако, високи представник је у јануару 2000. године донио Закон о Државној граничној служби Босне и Херцеговине. Овим законом успо-

²⁷ Амандмани на Устав Републике Српске ХСIII-ХСVIII наметнути од стране Волфганга Петрича, Сл. гласник Републике Српске, бр. 31/02; амандмани ХСIX-СIII наметнути од Педија Ешдауна, Сл. гласник Републике Српске, бр. 69/02, као и амандмани CIV-CV, Сл. гласник Републике Српске, бр. 31/03, и амандмани CVI-CXIII, Сл. гласник Републике Српске, бр. 98/03.

²⁸ Нпр. Одлука о измјенама и допунама Правилника о цијени образовања личних докумената, Закључак којим се Генералном ревизору Републике Српске налаже да обави посебне ревизије итд.

²⁹ Нпр. Налог којим се преусмјеравају буџетске позиције намјењене финансирању СДС-а; Одлука о извјештавању, планирању и трошењу буџетских средстава намјењених повратку избјеглих и расељених лица у ентитетима БиХ, итд.

³⁰ Нпр. Независна судска комисија, Комисија за индиректну пореску политику, Комисија за надгледање процеса приватизације, Комисија за одбрамбену реформу, Стручна Комисија за реформу обавјештајно-безбедносних послова, Комисија за реструктурирање полиције.

³¹ Нпр. Руководилац Агенције за државну службу, директора и замјеника директора Агенције за истраге и заштиту, предсједавајућег Управног одбора система за индиректно опорезивање.

стављена је гранична служба у надлежности Босне и Херцеговине, ради вршења послова заштите границе и безбједности аеродрома што су, до тада, обављале ентитетске полиције. Посланици Парламентарне скупштине из реда српског народа су пред Уставним судом Босне и Херцеговине покренули поступак за оцјену уставности овог закона, и са материјалноправног и са формалноправног аспекта. Међутим, Уставни суд Босне и Херцеговине, оцјењујући само материјалноправни аспект уставности закона, о чему ће било ријечи касније, донио је већинску одлуку да је наведени закон у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

У новембру 2000. године, високи представник доноси још три одлуке којима се оснивају нове институције Босне и Херцеговине: Одлуку о Закону о оснивању Института за стандарде, метеорологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине; Одлуку о Закону о оснивању Института за акредитовање Босне и Херцеговине и Одлуку о Закону о Суду Босне и Херцеговине.³² Приликом доношења одлука о оснивању два института, високи представник се позвао на Смјернице Европске уније за Босну и Херцеговину којима се препоручује оснивање једног Института за стандарде Босне и Херцеговине, као и на Анекс Бриселске деларације Савјета за имплементацију мира, у којем стоји да органи власти у Босни и Херцеговини треба одмах да започну рад на усвајању Закона о стандардизацији, укључујући и формирање Института за стандарде Босне и Херцеговине, што има за циљ јачање цјелокупног система стандардизације у Босни и Херцеговини, а Закон о оснивању Института за акредитирање је његов неодвојив и логичан дио.³³

Поред директног учествовања у законодавној и извршној власти, високи представник је директно утицао и на судску власт. Тако је успоставио Независну правосудну комисију, којој је више пута продужавао мандат. Та комисија, тј. овлаштени посматрачи које је именовао високи представник, имала је задатак да прати поједине судске поступке, присуствује истим, те је имала право и да изврши увид у судске списе који су се односили на те поступке. Ова комисија је имала задатак и да изради програм реформе цјелокупног правосуђа.

Доношењем Закона о Суду Босне и Херцеговине, 12. новембра 2000. године, високи представник успоставља надлежности Босне и Херце-

³² Ове три одлуке објављене су у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 29/00.

³³ Институт за стандарде, метеорологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине, као орган управе, је самостална институција, са својством правног лица. Законом је предвиђено да се у ентитетима могу формирати институције за стандардизацију и да се морају формирати институције за метеорологију у складу са одговарајућим законима. Институт за акредитацију, као орган управе, такође је самостална институција Босне и Херцеговине, с тим што закон предвиђа да се оснују његове испоставе у оба ентитета.

говине у области правосуђа, што ће се наставити и оснивањем других институција (тужилаштва, високих судских и тужилачких савјета). Приликом доношења овог закона, високи представник се, осим на Анекс Х и Бонску декларацију, позвао и на Мадридску декларацију, тачније на тачку 3 Анекса 2, према којој је оснивање судских институција на државном нивоу “(...) предуслов за успостављање владавине права у Босни и Херцеговини“, те на Анекс Бриселске декларације којим се предвиђа усвајање Закона о Суду Босне и Херцеговине до септембра 2000. године. Међутим, чињеница је да се Високи представник није позвао ни на један члан или одредбу Устава Босне и Херцеговине, као што је то чинио приликом доношења других закона. Исто тако, неспорна је чињеница да Устав Босне и Херцеговине, осим Уставног суда, не предвиђа постојање још неког другог суда, што су истицале и судије Уставног суда у издвојеним мишљењима против већинске одлуке да је и овај закон Високог представника у складу са Уставом Босне и Херцеговине. Високи представник, на основу закона којег је донио, у 2002. години доноси Одлуку о именовању судија и оснивању Суда Босне и Херцеговине,³⁴ чиме је ова институција са кривичном, управном и апелационом надлежношћу, почела са радом.

Убрзо након оснивања Суда Босне и Херцеговине, високи представник доноси Одлуку којом се доноси Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине,³⁵ којим се предвиђа оснивање Тужилаштва Босне и Херцеговине, као самосталног и посебног органа.

У овом периоду, од 2002. до краја 2004. године, високи представник доноси читав низ одлука којима се у значајној мјери преносе надлежности ентитета у области правосуђа на ниво Босне и Херцеговине, уз истовремено конституисање нових институција Босне и Херцеговине за обављање тих надлежности. Прије свега, треба истаћи да је високи представник, 23. маја 2002. године, донио амандмане на уставе ентитета којима предвиђа оснивање високих судских и тужилачких савјета, у складу са законом,³⁶ који одабирају, именују и разрјешавају судије и тужиоце, што је било у надлежности ентитетских парламената. Високи представник је донио Закон о Високом судском и тужилачком савјету истог дана када и амандмане на Устав, „(...) имајући у виду Комитетске Управног одбора Савјета за имплементацију мира, одржаног 7. маја 2002. године у Сарајеву, у којем је наведено да ће оснивање јед-

³⁴ *Сл. гласник БиХ*, бр. 10/02.

³⁵ *Сл. гласник БиХ*, бр. 24/02.

³⁶ Одлука о амандманима ХСIII-ХСVIII на Устав РС као и Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске којег је такође донио Високи представник, објављени су у *Сл. гласнику РС*, бр. 31/02.

ног Високог и судског тужилачког савјета представљати темељ даљој реформи правосуђа (...)“; да би, такође 23. маја 2002. године, донио и Одлуку о доношењу Закона о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине,³⁷ чиме је основана још једна институција Босне и Херцеговине. Високи представник је два пута мијењао овај закон, у току 2002. године,³⁸ да би га затим и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, без измјена и допуна, како то предвиђа Одлука Високог представника, усвојила у 2003. години.³⁹ Тако су створене претпоставке да домаћи органи власти тј. Парламентарна скупштина, евентуално врши измјене или допуне закона којег је донио високи представник.

Међутим, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, у мају 2004. године, усваја нови Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине,⁴⁰ који је, сходно чл. 95, ступио на снагу 01.06.2004. године. Даном ступања на снагу овог закона укинута су високи судски и тужилачки савјети утемељени Законом о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, са измјенама и допунама; Законом о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, с измјенама и допунама, и Законом о Високом судском и тужилачком савјету Федерације Босне и Херцеговине, с измјенама и допунама. Исто тако, даном ступања на снагу овог закона, престали су важити Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине и ентитетски закони.⁴¹

Дакле, иако је високи представник успоставио Високи судски и тужилачки савјет Босне и Херцеговине, као и ентитетске савјете, може се рећи да су ипак представници два ентитета и три конститутивна народа у Парламентарној скупштини, усвајањем новог закона према уставној процедури, одлучили да се укину ентитетски савјети и успостави један савјет на нивоу Босне и Херцеговине, као правни сљедбеник раније постојећих савјета.

Имајући у виду реформу правосуђа у цјелини, високи представник за Босну и Херцеговину је имао кључну улогу у успостављању нових ин-

³⁷ *Сл. гласник БиХ*, бр. 15/02. Високи представник се позвао и на члан III 56 Устава Босне и Херцеговине.

³⁸ Пречишћени текст овог закона објављен је у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 35/02.

³⁹ *Сл. гласник БиХ*, бр. 39/03.

⁴⁰ Закон је објављен у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 25/04 од 01.06.2004. године, а чл. 95 Закона предвиђено је да ћи исти ступити на снагу даном објаве.

⁴¹ Чл. 92 Закона. Чланом 93 предвиђено је да закони или законске одредбе садржане у законима који су на снази у Републици Српској, Федерацији БиХ и Брчко Дистрикту, морају се ускладити са овим законом, а оне одредбе које нису у складу са овим законом, престају важити.

ституција Босне и Херцеговине, што потврђује и чињеница да је донио и Одлуку о Закону о судској полицији Босне и Херцеговине.⁴² Високи представник је донио материјалне и процесне кривичне законе, што се прије свега односи на Закон о кривичном поступку Босне и Херцеговине и Кривични закон Босне и Херцеговине, као и Закон о заштити свједока под пријетњом и угрожених свједока, а затим и Закон о измјенама и допунама Закона о кривичном поступку Републике Српске.

Високи представник⁴³ је донио Закон о Савјету министара, који је ступио на снагу 03.12.2002. године, којег је, у истовјетном садржају, усвојила и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, октобра 2003. године. Овим Законом дошло је до значајних промјена у саставу Савјета министара, као извршног органа власти БиХ, којег сада чине осам министарстава. У односу на састав Савјета министара према претходном закону из 2000. године, Савјет министара је проширен са три нова министарства: Министарство комуникација и транспорта, Министарство правде и Министарство безбједности. Састав Савјета министара чине и министар безбједности и министар правде и министар транспорта и комуникација. Другим ријечима, успостављена су три нова министарства. Међутим, укинута је Министарство за европске интеграције. Послове које је обављало ово министарство обављаће Дирекција за европске интеграције, која је стално тијело Савјета министара, одговорно директно председавајућем Савјета министара. С обзиром на чињеницу да је Парламентарна скупштина овај закон високог представника усвојила у истој форми и садржини, то је исти касније могла и мијењати, што се догодило и 2003. године, када је установљено Министарство одбране. Посебно значајна је и одлука високог представника из октобра 2007. године, којом је промијенио начин одлучивања Савјета министара Босне и Херцеговине, „утичући тиме на слабљење елемената консоцијативне демократије у њеном политичком режиму“.⁴⁴

Високи представник је успоставио и нове институције у области комуникација односно телекомуникација. У 1998. години, високи представник је успоставио Независну комисију за медије и Регулаторну агенцију за комуникације, да би 2001. године донио Одлуку о спајању надлежности Независне комисије за медије и Регулаторне агенције за телекомуникације,⁴⁵ чиме се успоставља једно регулаторно тијело за комуникације под називом „Регулаторна агенција за комуникације“, у чију надлежност спадају електронски медији и телекомуникације.

⁴² *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/03.

⁴³ *Сл. гласник БиХ*, бр. 38/02.

⁴⁴ Г. Марковић, 87.

⁴⁵ *Сл. гласник БиХ*, бр. 8/01.

Одлуком је предвиђено да ће и регулаторне надлежности Босне и Херцеговине у области комуникација извршавати искључиво Регулаторна агенција за комуникације.

Високи представник доноси и Одлуку којом се проглашава Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине,⁴⁶ којим се успоставља Агенција за државну службу БиХ.

Имајући у виду институције основане законима високог представника, али и његову улогу у реформама које су домаће власти, може се закључити да су акти ове институције највише допринијели ситуацији да Устав БиХ представља нешто друго у односу на нормативно, а да се истовремено поставља питање суверенитета БиХ, о чему овом приликом неће бити ријечи.

3. УСТАВНОСТ ЗАКОНА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

Акти високог представника су инкорпорирани у правни поредак Босне и Херцеговине, те се поставља питање односа тих аката са Уставом Босне и Херцеговине.

Високи представник за Босну и Херцеговину, дана 13.01.2002. године, донио је Закон о државној граничној служби Босне и Херцеговине.⁴⁷ Једанаест чланова Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине покренуло је поступак пред Уставним судом Босне и Херцеговине за оцјену уставности овог закона. Подносиоци захтјева су истицали да високи представник нема овлашћење за доношење закона, односно наметања истог у случају да га не изгласа Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, јер за то нема овлашћења нити према Анексу Х, нити према ставу XI/б 2 Бонске декларације. Подносиоци захтјева су истицали и да је закон супротан члану III 1, 4, 5 као и члану V 3, III 2 с, III 3 а, Устава Босне и Херцеговине. Дакле, у поднесеном захтјеву за оцјену уставности, тражена је оцјена и формалноправног и материјалноправног аспекта уставности наведеног закона.

Одлучујући о овом захтјеву, Уставни суд Босне и Херцеговине је донио одлуку⁴⁸ да је овај закон у складу са Уставом Босне и Херцеговине. Међутим, приликом одлучивања, Суд је већински заузео став да се овај закон високог представника не треба испитивати са формалноправног аспекта, односно да Суд није надлежан да оцјењује овлашћења високог представника, јер се ради о институцији међународног карактера. С друге стране,

⁴⁶ *Сл. гласник БиХ*, бр. 12/02.

⁴⁷ *Сл. гласник БиХ*, бр. 2/00.

⁴⁸ Одлука у предмету број У-9/00, са издвојеним мишљењем судија, објављена је у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 1/01.

Суд истовремено оцјењује да је институција високог представника супституирала домаће институције, тј. да је исти дјеловао као институција Босне и Херцеговине, те се овај закон мора сматрати законом Босне и Херцеговине и, као такав, може се испитивати са материјалноправног аспекта. Ово је видљиво из чл. II (Допустивост) тачка 5 образложења одлуке, у којем стоји: „Узимајући у обзир свеобухватну ситуацију у Босни и Херцеговини, правни статус Високог представника, као представника међународне заједнице (...) У конкретном случају, Високи представник – чије овласти које произилазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума, релевантних резолуција Савјета безбједности Уједињених нација и Бонске декларације, нису подложне контроли Уставног суда, као ни вршење тих овласти – је интервенисао у правни систем Босне и Херцеговине, супституирајући домаће власти. У том погледу он је, стога, дјеловао као власт Босне и Херцеговине, а закон, који је он донио, је природе домаћег закона те се мора сматрати законом Босне и Херцеговине.“⁴⁹ Стога, Уставни суд закључује да „без обзира на природу овласти додјелиених Високом представнику Анексом 10 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, чињеница да је Закон о државној граничној служби донио Високи представник, а не Парламентарна скупштина, не мијења његов статус закона, ни у његовој форми, будући да је овај закон објављен као такав у Службеном гласнику БиХ 26. јануара 2000. године.“ Дакле, одлучујући у овом предмету, Суд је стао на становиште да није надлежан да улази у оцјену овлашћења Високог представника да доноси законе, али да се, ипак, ради о закону Босне и Херцеговине, који је, као такав, и објављен у Службеном гласнику БиХ. Аналогно томе, Суд је стао на становиште да наведени акт може испитивати са материјалноправног аспекта, те је Закон о Државној граничној служби прогласио сагласним са Уставом Босне и Херцеговине.

Овакву одлуку Суд је донио већином гласова, при чему су судије из Републике Српске издвојиле своје мишљење, које је било у супротности са већинским мишљењем. Тако, судија проф. др Снежана Савић у издвојеном мишљењу истиче да „овакво схватање суда није у складу са општим појмом закона, нити пак даје довољну аргументацију за одређивање карактера овог акта, па самим тим и његове уставности. Дакле, садржински посматрано, са материјалног аспекта, ови акти јесу законски акти. Међутим, ако се суд не упушта у оцјену овлашћења за доношењем овог акта са образложењем „да то не треба чинити“, и истовремено

⁴⁹ Уставни суд се позива на сличне примјере из ранијег периода, код других земаља, „релевантни примјери су мандати под режимом Друштва народа, и, у неким погледима, Њемачка и Аустрија након Другог свјетског рата. Иако признате као суверене, дотичне државе су биле подвргнуте међународном надзору, а стране власти су дјеловале у тим државама у име међународне заједнице, супституирајући се за домаће власти. Акти које су доносиле међународне власти су често бивали донесени у име држава под контролом.“

прихвата испитивање материјалноправног аспекта овог акта, поставља се питање како се може оцијенити да је у конкретном случају ријеч о закону, који убичајено подразумјева оба аспекта. Оцјена која се заснива на имену акта и његовом објављивању у Службеном гласнику БиХ, свакако није довољна. Својство закона, као правног акта, са формалног аспекта, одређено је надлежношћу за његово доношење, поступком доношења и његовом материјализацијом, а не само последњим елементом, што у овом случају служи као основ за одлуку суда.⁵⁰

Међутим, Уставни суд Босне и Херцеговине, као што смо већ рекли, у предмету оцјене уставности Закона о Државној граничној служби, стао је на становиште да може испитивати наведени закон са материјалноправног аспекта, не улазећи у формални аспект-оцјену овлаштења Високог представника за доношење закона, сматрајући да се ради о специфичној међународноправној институцији у Босни и Херцеговини, док су судије које су издвојиле мишљење (С. Савић, В. Поповић) сматрали да Уставни суд БиХ није надлежан за испитивање тих аката, јер они са формалне стране и са позиције Устава БиХ, нису домаћи закони. У прилог томе иде и чињеница да су домаће власти дужне да их усвоје у истом садржају и у истој форми.

Различитост и супротстављеност мишљења судија Уставног суда, по овим питањима, нарочито је дошла до изражаја приликом одлучивања о уставности Закона о Суду БиХ,⁵¹ којег је такође донио високи представник за Босну и Херцеговину, 12. новембра 2000. године. Двадесет пет посланика Народне скупштине Републике Српске, 23.03.2001. године, поднијели су Уставном суду БиХ захтјев за оцјену уставности овог закона, у којем су тражили да Уставни суд БиХ одлучи да ли постоји уставни основ за његово доношење, односно успостављање овог суда, с обзиром на то да оваква институција није предвиђена Уставом БиХ, те да ли доношење овог закона крши чл. III За Устава БиХ.

Дакле, предмет оцјене уставности је уставни основ за доношење закона, и то материјалноправни аспект, јер формалноправни аспект (чињеница да га је донио високи представник), с обзиром на раније донесене одлуке Суда у случајевима када је доносилац акта био високи представник, није био предмет разматрања.

Одлучујући у овом предмету, под бројем У 26/01, Уставни суд је већинским мишљењем (5:4) одлучио⁵² да је Закон о Суду БиХ у складу

⁵⁰ Анекс Одлуке Уставног суда БиХ у предмету број У-9/00, *Сл. гласник БиХ*, бр. 1/01.

⁵¹ *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00.

⁵² Одлука Уставног суда са издвојеним мишљењима, објављена у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 4/02, а исправка Одлуке (издвојено мишљење судије доц. др Звонка Миљка) објављена је у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 6/02. Мишљење су издвојиле судије из реда српског и хрватског народа.

са Уставом Босне и Херцеговине. Већинско мишљење Суда заснива се на оцјени да је ово питање размотрено у контексту чл. 1/2 Устава БиХ, те чл. III/1, I/7, II и III/5а Устава.

Иако је захтјев подносиоца био питање сагласности наведеног закона са чл. III 3а Устава БиХ, из образложења Одлуке може се запазити да Уставни суд нигдје изричито и конкретно није одлучио о сагласности предметног закона са наведеним чланом Устава, што је „Суд сагласно Уставу БиХ и Пословнику Суда био обавезан да учини, већ је у оцјени уставности узео у обзир друге (већ наведене чланове)“, како то истиче у издвојеном мишљењу судија проф. др С. Савић. Она наглашава да „овај закон нема за циљ спровођење одлука Предсједништва нити пак осигуравање вршења функција Скупштине, већ напротив, успостављање једне нове судске институције на нивоу БиХ, иако њен Устав познаје само Уставни суд БиХ као институцију те врсте“.

Неспорна је чињеница да Устав Босне и Херцеговине, осим Уставног суда, не предвиђа постојање неког другог суда. Стога, судија доц. др Звонко Миљко, у издвојеном мишљењу,⁵³ експлицитно наводи да „не може постојати Суд Босне и Херцеговине, ако га нема у самом Уставу Босне и Херцеговине.“ Он сматра да „овај закон не би могла донијети чак нити Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, па тако нити Високи представник, који у овом случају ‘супституира Парламентарну скупштину БиХ’, како стоји у самој одлуци Суда. Једини начин за успоставу оваквог суда био би могућ уставном ревизијом, у складу са чланом X/1 Устава Босне и Херцеговине.“

Специфичност овог предмета јесте чињеница да се ни високи представник у преамбули своје одлуке (чији је саставни дио Закон о Суду БиХ) није позвао⁵⁴ на Устав Босне и Херцеговине као што је то чинио

⁵³ Издвојено мишљење судија Звонко Миљко завршава ријечима: „И као судија Уставног суда Босне и Херцеговине и као универзитетски професор Уставног права, имао сам обавезу да гласам против ове одлуке те напишем и образложим своје издвојено мишљење.“

⁵⁴ Високи представник се позвао на чл. 5 Анекса X Општег оквирног споразума за мир у БиХ, чл. XI/2 Бонске декларације, XII/1 Мадридске декларације и тачку 3 Анекса 2 ове Декларације, као и на Бриселску декларацију, и сл. „Да ли ово значи да је и Високи представник оцијенио да Устав БиХ, у чисто правном смислу, не садржи основ за доношење овог закона, с обзиром да се на њега не позива“, поставља питање судија проф. др С. Савић, и одговара „нема сумње да значи, поготово стога што се у преамбули предметне одлуке даље истиче: „Имајући надаље у виду да се усаглашени текст заснива на Нацрту закона о Државном суд БиХ Венецијанске комисије Вијећа Европе од 16. јуна 2000. године који је радна група прилагодила правном оквиру (*а не Уставу БиХ*, оп.а.) и условима специфичним за Босну и Херцеговину“, што сасвим очито не може бити довољан правни основ за доношење овог закона.

раније, приликом доношења других закона. Уставни суд, у већинској одлуци, дакле, закључује да „Закон о Суду БиХ није противан Уставу Босне и Херцеговине“. Међутим, судија С. Савић оправдано поставља питање: „којим одредбама Устава“, јер Уставни суд нигдје није изричито дао одговор на питање да ли постоји уставни основ за доношење овог закона, те да ли је исти у складу са чланом III/3а Устава, што је и био захтјев подносиоца.

С друге стране, Суд наводи „да може да се очекује да ће успостављање Суда БиХ бити важан елемент (...)“ , „успостављањем Суда БиХ може да се очекује (...)“ и сл. и на тај начин даје вриједносне оцјене, „што није задатак Уставног суда, како то већинско мишљење и само констатује, и упркос томе, то ипак чини. Свакако да је успостављање владавине права један од основних принципа сваке модерне државе. Међутим, задатак сваког Уставног суда, па и Уставног суда БиХ, је да кроз заштиту устава и основних принципа правног поретка садржаних у њему доприноси томе, а не да утврђује које институције држави требају, што је надлежност уставотворца, тј. законодавног органа, а поготово не да оцјењује карактер и улогу тих институција.“⁵⁵ Основна функција уставног судства јесте контрола уставности закона и других прописа, те „у ужем смислу, уставни судови могли би се дефинирати као посебни државни органи, који су основани искључиво ради контроле уставности закона и других прописа. И у ужем одређењу функције уставног судства, истиче се контрола над законодавном функцијом државе. Вршећи ту контролу уставно судство врши и операцију тумачења правних норми, упоређује норме закона и норме устава.“⁵⁶

Дакле, Уставни суд Босне и Херцеговине, као орган који одлучује о сагласности општих аката са Уставом, приликом оцјене уставности неких од закона које је донио високи представник, формалноправно је одлучио да су ти закони у складу са Уставом БиХ, али притом није имао јединствен став. Тачније, мишљења судија су била супротстављена и различита, а са теоријскоправног аспекта и проблематична.

⁵⁵ Издвојено мишљење судије С. Савић која закључује: „Не улазећи дакле у питање да ли је Суд БиХ потребан или пак није и чему ће његово успостављање допринијети, што је питање друге природе на које Уставни суд, сагласно својој природи и својој надлежности не може и не треба одговорити (...) сматрам да уставног основа за доношење овог закона (са материјалноправног аспекта) нема, тј. да Устав БиХ не познаје, не предвиђа постојање овакве институције, те да предметни закон није у складу са Уставом БиХ.“

⁵⁶ Н. Побрић, *Уставно право*, Мостар 2000, 465.

4. СТВАРАЊЕ И ПРИМЈЕНА ПРАВА У БиХ – ПРАВО ДВА ЕНТИТЕТА И ТРИ КОНСТИТУТИВНА НАРОДА

Правна наука је до сада претежну пажњу усмјеравала на створено право и на остваривање, тј. на тумачење и примјену права, више него на стварање права. Право је „ипак у једној димензији свог посматрања, правни процес, процес стварања и остваривања права. Научно освјетљавање општих правних норми, односно створеног права, у теоријском и позитивноправном смислу, без осветљавања процеса њиховог стварања, говори да правна наука не осветљава укупност правног процеса, без чега нема потпуне спознаје права. Кроз апстрактно-регулативну функцију ствара се правна порука која се упућује правном адресату. Изучавање правне поруке, односно њене садржине, без изучавања процеса њеног стварања оставља празнину у спознаји права. Какво ће бити право, односно правна порука и како ће се остваривати умногоме зависи од тога како су и на који начин створени.“⁵⁷ У Босни и Херцеговини ово нарочито долази до изражаја, имајући у виду процес стварања Устава БиХ, али и стварања права од његовог усвајања, до данас. Важећи устав је настао као резултат компромиса њених народа, те и законска рјешења треба да буду донесена на исти начин, тј. да буду резултат компромиса три народа, што се нарочито односи на евентуалне промјене Устава, сходно члану X.

Међутим, многи закони су донесени, тј. наметнути од стране високог представника, мимо воље ентитета, и били су таквог садржаја да нису прихваћени с одобравањем или су оспоравани од стране једног или два конститутивна народа. Да ли су правне поруке упућене адресатима (конститутивним народима) заиста биле стварање боље, функционалније и ефикасније државе и њено укључивање у евроатлантске интеграције, како је то често истицано од стране доносиоца норме (високог представника)? Или су ствараоци права имали и неке друге интересе, јер је „нормативно-регулативна дјелатност односно правно нормирање врста друштвене дјелатности у којој су ангажовани интереси низа субјеката, са претензијом да ти интереси добију форму права, да буду правно предвиђени, заштићени и остварени. У питању је специфичан процес међуутицаја, интеракције, тежа и противтежа, да би се кроз норму учинила легитимном своја визија будућих правних односа, будућих права и обавеза, као и њихов садржај. Који и чији интереси и потребе ће наћи своју заштиту и остваривање кроз право, зависно је од низа чињеница из контекста реалног односа снага, који се стално успостављају у том и таквом процесу.“⁵⁸

⁵⁷ С. М. Благојевић, „Апстрактно-регулативна функција права (стварање права као дио правног процеса)“, *Стварање права*, Београд 2000, 34.

⁵⁸ *Ibid.*, 38 и 39.

Ови теоретски ставови се потврђују у Босни и Херцеговини, као сложеној држави коју чине два ентитета и три конститутивна народа, сваки са својим интересима, уз присуство и велики утицај представника међународне заједнице, који такође имају одређене интересе. Измјене и допуне општих правних норми, а нарочито устава, као основне норме, треба да изражавају и задовољавају интересе оних на које се и односе – три конститутивна народа, те је неопходно да они искључиво и учествују у њиховом стварању.

Политичке и стручне снаге у Босни и Херцеговини искључиво треба да учествују у стварању права, тј. неопходно је извршити демократизацију права, с циљем да се у будућем нормирању односа задовоље индивидуални, групни, заједнички и општи интереси, иако „сваки од њих штети да превагне, да буде санкционисан, правно признат и заштићен. Правно одлучивање у општој равни права, увијек је инспирисано и мотивисано одређеним интересима.“⁵⁹ Из тог разлога, као и чињенице да су сви анекси Дејтонског споразума имплементирани у цјелини, престаје потреба за постојањем институције високог представника, о чему би уговорне стране требало да постигну сагласност. Наиме, уколико уговорне стране Анекса Х „сматрају интервенцију погрешном, или сматрају да више није потребна, прекид његовог мандата је неопходно усагласити окончањем Анекса 10 ДМС“.⁶⁰ На високог представника се односе и резолуције Савјета безбједности, али „ако прихватимо да је улога Вијећа сигурности у односу на Анекс 10 чисто афирмативна – дакле, не и конститутивна – то би значило да уговорне стране Анекса 10 у свако доба могу опозвати мандат Високог представника. ...сумњамо да би у таквом случају Вијеће сигурности – против воље уговорних страна Анекса 10 – на основу поглавља VII Повеље УН ауторизовало, дакле, наметнуло настављање цивилне компоненте мировног споразума (сада) на основу поглавља VII Повеље УН.“⁶¹

5. ЗАКЉУЧАК

Положај и надлежности високог представника за Босну и Херцеговину регулисани су Анексом Х Дејтонског мировног споразума. Овлаштења високог представника, супротно Анексу Х, проширена су декларацијама донесеним од стране Савјета за имплементацију мира, што се прије свега, односи на Бонску декларацију.

⁵⁹ *Ibid.*, 45.

⁶⁰ С. Steiner *et al.*, 731.

⁶¹ *Ibid.*

Високи представник је, мимо воље ентитета, вршио пренос надлежности са ентитетских органа на институције Босне и Херцеговине, оснивао нове институције БиХ и на тај начин извршио ревизију Устава Босне и Херцеговине, притом нарушавајући надлежност ентитета, а јачајући Босну и Херцеговину као државу. Тако је својим законима успоставио Државну граничну службу, Суд БиХ, Тужилаштво БиХ, Високи судски и тужилачки савјет, Министарство безбједности, Министарство правде, итд. Дјеловањем високог представника поремећена је уставом утврђена равнотежа између државотворних субјеката – ентитета и Босне и Херцеговине, што је довело до јачања тенденција за централизацијом и унитаризацијом Босне и Херцеговине.

Нарушавањем принципа уставности и законитости и извршеним промјенама Устава БиХ на другачији начин од прописаног самим Уставом, довело је до тога да је стварно (фактичко) другачије од нормативног (прописаног) у основној норми правног поретка и основном закону – уставу. Покушаје његове неовлашћене ревизије треба спријечити и онемогућити, а евентуалне ревизије Устава, што зависи од политичке воље представника ентитета и конститутивних народа, треба спровести у складу са уставом предвиђеном процедуром, с циљем да се сачини уставноправни оквир који би задовољио интересе сва три конститутивна народа и створио услове за укључивање Босне и Херцеговине у евроатланске интеграције.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Билт, Карл, *Мисија мира*, Крагујевац 1998;
2. Благојевић, Слободан, „Апстрактно-регулативна функција права (стварање права као дио правног процеса)“, *Стварање права*, Београд 2000;
3. Благојевић, Слободан, *Право и стварност*, Београд 1995;
4. Живковић, Мирослав, *Основи теорије државе и права*, Београд 2003;
5. Кунић, Петар, „Деформација Дејтонског споразума ка унитарној Босни и Херцеговини“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005;
6. Марковић, Горан, „Уставне промјене у Босни и Херцеговини“, *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини – анализа постдејтонског политичког система* (прир. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево 2011;

7. Митић, Миодраг, „Међународноправни аспекти Дејтонског споразума и покушаји његове неовлашћене ревизије“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005;
8. Омеровић, Енис, „Уред Високог представника међународне заједнице у Босни и Херцеговини“, *Држава, политика и друштво у Босни и Херцеговини – анализа постдејтонског политичког система* (прир. Дамир Бановић, Саша Гаврић), Сарајево 2011;
9. Петрич, Волфганг, *Босна и Херцеговина од Дејтона до Европе*, Сарајево 2002;
10. Пилиповић, Милан, *Устав Босне и Херцеговине – нормативно и стварно*, Бања Лука 2008;
11. Побрић, Нурко, *Уставно право*, Мостар 2000;
12. Поповић, Витомир, „Република Српска – Дејтонски мировни споразум, стање и перспективе“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005;
13. Поповић, Милијан, „Од конфедерализма ка регионализму“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005;
14. Лукић Д. Радомир, Кошутић П. Будимир, Митровић, Драган, *Увод у право*, Београд 2001;
15. Савић С. Снежана, *Основе права*, Бања Лука 2005;
16. Савић, Снежана, „Неке специфичности правног поретка Босне и Херцеговине – улога Високог представника за Босну и Херцеговину“, *Правна ријеч* 1/2004;
17. Steiner, Christian, *et al.*, *Устав Босне и Херцеговине (Коментар)*, Сарајево 2010;
18. Чавошки, Коста, „Свемогући високи представник“, *Република Српска – Десет година Дејтонског мировног споразума*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 2005.

Правни акти и документи

1. Одлука којом се доноси Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 15/02;
2. Одлука којом се доноси Закон о Високом судском и тужилачком савјету Републике Српске, *Сл. гласник БиХ*, бр. 31/02;
3. Одлука којом се доноси Закон о државној граничној служби Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 2/00;
4. Одлука којом се доноси Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 38/02;

5. Одлука којом се доноси Закон о Тужилаштву Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 24/02;
6. Одлука којом се проглашава Закон о кривичном поступку Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/03;
7. Одлука о амандманима CIV-CV на Устав Републике Српске, *Сл. гласник БиХ*, бр. 31/03;
8. Одлука о амандманима CVI-CXIII на Устав Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 98/03;
9. Одлука о амандманима XCIII-XCVIII на Устав Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 31/02;
10. Одлука о амандманима XCIX-CIII на Устав Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 69/02;
11. Одлука о Закону о оснивању Института за акредитовање, *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00;
12. Одлука о Закону о оснивању Института за стандарде, метрологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00;
13. Одлука о Закону о Суду Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00;
14. Одлука о измјенама и допунама Устава Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 21/02;
15. Одлука о именовању судија и оснивању Суда Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 10/02;
16. Одлука о спајању надлежности Независне комисије за медије и Регулаторне агенције за телекомуникације, *Сл. гласник БиХ*, бр. 8/01.

Senior Teaching Assistant Milan Pilipović, LL.M.

Faculty of Law, University of Banja Luka

REVIEW OF BOSNIA AND HERZEGOVINA CONSTITUTION THROUGH HIGH REPRESENTATIVE'S DECISIONS

Summary

The position and authorities of the High Representative for Bosnia and Herzegovina are regulated by the Annex X of the Dayton Peace Agreement. The authorities of the High Representative, contrary to the Annex X, were expanded by declarations of the Peace Implementation Council, especially, *inter alia*, the Bonn Declaration. Based on these authorities, the High Representative passed a set of decisions, thus changing the Bosnia and Herzego-

vina Constitution and the Republic of Srpska Constitution, directly affecting their constitutional legal orders. The High Representative reviewed the Constitution of Bosnia and Herzegovina, acting as the constitutional and legislative power, imposing acts which established new authorities for Bosnia and Herzegovina, and founding new Bosnia and Herzegovina institutions. The High Representative's legal decisions were incorporated into the legal order of Bosnia and Herzegovina. The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, in the course of reviewing the constitutionality of some of the statutes passed by the High Representative, did not have a joint conception, in other words, the judges' opinions were contradictory and exclusive, and from the aspect of legal theory, even highly problematic.

It is only political and expert bodies in Bosnia and Herzegovina, who should create law, while possible reviews of constitution, which entirely depends on the political will of the representatives of entities and constituent peoples, should be realized in compliance with the constitutionally prescribed procedure.

Key words: *High Representative; Annex X; Decision; Declaration; Review; Constitution of Bosnia and Herzegovina; Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina; Legal drafting.*