

Проф. др Миле Дмичић

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

ПОДЈЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ИНСТИТУЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЕНТИТЕТА, (НЕ)ОПРАВДАНОСТ ПРЕНОСА И МОГУЋНОСТ ЊИХОВОГ ПОВРАТА

Анализиране су основне карактеристике уставноправног модела подјеле надлежности између институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ) и ентитета, досадашње пренесене надлежности, оправданост и ефекти њиховог преноса и могућности поврата. Ова изузетно значајна уставноправна материја сагледана је и у контексту компаративне уставности, према којој се у сложеним државама подјела надлежности врши између субјеката државног карактера, од којих једни представљају цјелину, а други конститутивне дијелове заједнице, али и једни и други имају одређен степен државности и самосталности.

Према уставној теорији и емпирији, подјела надлежности, углавном, врши се непосредно уставом, с тим што мора бити одређена и ауторитативна институција за објективно и мериторно рјешавање евентуалних спорова о надлежности. Због карактера државног и друштвеног уређења и владавине, подјела надлежности се не може ријешити једном за свагда и зато, по правилу, овај феномен је стално актуелна и промјенљива уставноправна категорија.

Појам 'подјела' или 'расподјела' надлежности редовно се користи када је ријеч о односима у сложеним државама, којима су својственији и адекватнији појмови 'повјеравање', односно 'делегирање' надлежности.

Као вишенационалној, мултирелигијској и мултикултуралној заједници, са међународним протекторатом, подијељеним друштвом, са недовршеним државним и друштвеним уређењем, овакав модел подјеле надлежности, у којем постоји институт додатних надлежности, овлашћења високог представника која немају основу у међународном мировном уговору и

доминирајућа тенденција централизације и унитаризације са заговарањем начела „један човек – један глас“, све то постаје директна рефлексија на стабилност, безбједност, територијални и политички интегритет и посебно на идентитет и субјективитет њених државотворних дијелова.

Кључне ријечи: Сложена држава; Подјела надлежности; Пренос и ефекти пренесених надлежности и могућност њиховог поврата; Ентитетске и заједничке институције; Промјене устава.

1. УВОД

Устав БиХ је, „по начину доношења, физиономији и садржају, врло специфичан и необичан, без узора у досадашњој теорији и пракси познатих и признатих модела уставног уређења у компаративним уставним и политичким системима у свијету. Донесен је као саставни дио (анекс) једног међународног споразума – Општег оквирног споразума за мир у БиХ (колоквијално Дејтонски споразум), парафираног 21. новембра 1995. године у Дејтону и озваниченог 14. децембра исте године у Паризу“.¹ Основне карактеристике овог устава су: компликована инсуфицијентна и недовољно конзистентна рјешења, у неким дијеловима постоје нејасно одређени односи, што је утицало на систем, односно начин уставног утврђивања подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета – Републике Српске и Федерације БиХ, постојање отворених питања и различите интерпретације ове уставне материје.

Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета, једно је од кључних обиљежја њеног сложеног (федералног) државног и друштвеног уређења.

Босна и Херцеговина је сложена држава, заснована на хијерархији уставноправних система, у којој њен Устав има јачу правну снагу од устава ентитета и кантона, јасно је да се може говорити о подјели надлежности између државе и ентитета. Као и у другим сложеним државама, БиХ припада право „... да утврђује властите надлежности и надлежности својих федералних јединица (ентитета) тако што је као и у већини федерација...то питање ријешено тако што су таксативно наведене само надлежности федералне државе“.²

¹ Г. Мијановић, „Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета“, *Зборник радова са Округлог стола – подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999, 13–14.

² Види шире: Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд–Сарајево 2012, 139–140. У компаративној уставности карактеристични су примјери: члан 70. Основног закона Савезне Републике Њемачке предвиђа претпоставку законодавне надлежности у корист федералних јединица (земаља). Амандман X на Устав САД предвиђа: „Надлежности које Уставом нису делегиране Сједињеним Државама, нити из-

Из одредаба Устава БиХ о подјели надлежности могло би се закључити да постоје само искључиве надлежности државе и ентитета.³

Иако је уставотворац тежио „... да надлежности државе и ентитета утврди примјеном уобичајених уставноправних метода, учинио је бројна одступања, тако да се о њиховој надлежности може закључивати тек анализом Устава као цјелине, па и других анекса Дејтонског мировног споразума. Не само да надлежности државе могу бити прошириване такозваним додатним надлежностима предвиђеним у члану III тачка 5 Устава, него су и у чл. IV и V предвиђене поједине надлежности Парламентарне скупштине односно Предсједништва које нису садржане у листи надлежности државе из члана III Устава. Када је ријеч о другим анексима Дејтонског мировног споразума, као примјер могу се навести анекси III, VI и VIII, којима се предвиђају надлежности државе у питањима избора, заштите људских права и очувања националних споменика“.⁴

Међутим, неки аутори истичу да „... БиХ припада (америчком) моделу стриктно одвојених надлежности“, тако да „... сваки административно-територијални ниво власти има јасно прописане надлежности које његови законодавни, извршни и судски органи сами извршавају без могућности да се други ниво власти мијеша“.⁵

Истовремено, наводи се и модел помијешаних надлежности (швајцарски и њемачки уставноправни систем) према којем различити нивои власти могу обављати различите функције унутар једне исте надлежности.

„Устав БиХ полази од тога да су надлежности стриктно подјељене између државе и ентитета.“⁶ Овакав став полази од чињенице великог америчког утицаја приликом припрема и доношења међународног мировног споразума и његовог Анекса IV – Устава БиХ, али овај модел није примјенљив на све ситуације и има видне изузетке.

„Подјела надлежности и Уставом успостављени односи између институција БиХ и ентитета су несумњиво сложено, деликатно и суптилно

ричито изузете из надлежности држава, ће припадати државама или народу“. Устав Руске Федерације у члану 73. предвиђа претпоставку надлежности у корист субјеката Федерације: „Изван надлежности Руске Федерације и послова који су у заједничкој надлежности Руске Федерације и субјеката Федерације, субјекти Федерације врше све друге послове државне власти.“ Устав Швајцарске у члану 3. предвиђа да ће кантони вршити сва права која нису пренесена на Конфедерацију.

³ *Ibid.*, 140

⁴ *Ibid.*, 142.

⁵ *Ibid.*, 108.

⁶ *Ibid.*, 109.

питање, које не подноси пристрасна и необјективна *ad hoc* тумачења, импровизације и симплификације“.⁷ То је унутрашње питање, питање уставног и правног поретка, што претходно захтијева коначан договор, одабир и потврду коначног модела државног и друштвеног уређења. Зато, остваривање, одбрана и заштита Уставом успостављених институционалних односа, уставног статуса државе и ентитета, као и степена њихове самосталности, државности и суверенитета, подразумева онемогућавање мијењања, деградирања и деформисања успостављених односа противно Уставом утврђеним овлашћењима и поступку.⁸

Много је нејасноћа у приступу реформама на основу којих најчешће долази до проширења надлежности и повећања броја институција на нивоу БиХ, јер се притом не води довољно рачуна о томе да се тиме повећава издавање из средстава ентитета за њихово организовање и рад.

Не постоји потреба за новим надлежностима и институцијама на нивоу БиХ без уважавања материјалних и људских капацитета постојећих органа и институција. За евентуална нова проширења надлежности потребно је, прије свега, прецизирати начин и обим преноса надлежности, редовна и додатна финансијска средства из буџета. Зато је потребна цјеловита, критичка анализа усвојеног модела подјеле надлежности и објективна оцјена његовог остваривања и оправданости преноса, као и ефеката одлука о већ пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке органе и институције.

Неопходно је, у методолошком смислу, поставити основне хипотезе, и то:

- Да се промјена, односно пренос надлежности са ентитета на заједничке институције БиХ може вршити искључиво промјеном Устава, а да су остали начини – одлукама високог представника, парламента или других органа, као и законом, праксом или уставносудским и судским одлукама или тумачењем – реална опасност нарушавања успостављене равнотеже, односно поремећаја већ избалансираних међусобних односа уставотворних субјеката сложене државне заједнице;
- Да не постоји одређена и ауторитативна институција, државна или уставносудска, за мериторно и објективно рјешавање евентуалних спорова у остваривању подјеле надлежности;

⁷ Г. Мијановић, 25.

⁸ Види: С. Steiner, Н. Адемовић, *Устав БиХ – коментар*, Сарајево 2010; К. Трнка, Н. Милићевић, М. Симовић, М. Дмичић, *Устав Федерације БиХ и Устав Републике Српске – коментар*, Сарајево 2004; М. Дмичић, М. Пилиповић, *Устано право – допуна основној литератури*, Бања Лука 2020.

- Да институције БиХ немају систематичан и одговоран приступ и процјену ефективности преноса надлежности, почев од њиховог настанка до ефекта, затим који се донесени закон, други пропис или општи акт и установљена институција реално остварује и функционише у интересу ентитета и друштва у цјелини;
- Да се због дисфункцијског друштвеног развоја и нестабилности конститутивних народа и политичког система, подјела надлежности не може ријешити једном за свагда и зато је она, по правилу, стално актуелна уставноправна категорија;
- Да је анализом досадашњих недовољних резултата рада новоуспостављених институција на нивоу БиХ потребно утврдити да ли су заједнички органи и институције обезбиједили ефикаснији привредни и друштвени амбијент и бољи развој, што би било оправдање за њихово формирање.

Постоји некритичка рецепција и хиперпродукција прописа и институција БиХ са образложењем да од тога зависи ефикасност и успјешност реформских процеса, посебно на путу европских и других интеграција, као и подстицај реформским активностима у бројним областима, али се тиме не може доводити у питање Уставом утврђен обим, садржај и поступак преноса надлежности са ентитета на заједничке органе и институције БиХ. Стога је оправдано указивање на сву штетност растуће тенденције умањења надлежности ентитета и на императивност захтјева да се обустави ерозија ентитетских надлежности и да се не прихвата ревизија дејтонских рјешења и успостављеног модела сложене државе БиХ са два једнакоправна ентитета – Републиком Српском и Федерацијом БиХ и пуним консензусом два ентитета и три конститутивна народа.⁹

2. ПОДЈЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ И ЕНТИТЕТА

Правну природу државе и државног уређења „... готово је немогуће одредити примјеном [...] критеријума разликовања федерације и конфедерације [...] или другим обликом удруживања држава.

⁹ Види шире: Р. Кузмановић, „Нарушавање надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине“, 27–35; С. Савић, „О облику државног уређења БиХ“, 70–84; В. Поповић, „Неки аспекти апелационе јурисдикције Уставног суда БиХ у свјетлу подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета“, 89–93; П. Кунић, „Односи између институција БиХ и ентитета у домену јавне управе“, 95–100; М. Симовић, „Надлежност Републике Српске и ФБиХ у кривичноправној материји“, 101–109 и др., *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – С. Сарајево 2000.

Босна и Херцеговина је сложена држава која се састоји од два ентитета: Федерације БиХ и Републике Српске, а њеним Уставом (14. децембар 1995) са становишта општеприхваћених схватања у уставној и правној теорији..., утемељен је вјероватно најсложенији облик примјене федералног начела, односно државног уређења које је данас познато у свијету.¹⁰ Као сложена држава федерација *sui generis*, БиХ не испуњава ни све федералне ни конфедералне стандарде па је правну природу тог облика државног уређења готово немогуће одредити. Да је ова тврдња оправдана, најбоље свједочи уставни положај ентитета. Према Уставу БиХ (члан III) утврђен је такав положај ентитета који свакако превазилази федералне стандарде са својом државношћу степеном самосталности и органа власти независним од институција сложене државе.¹¹

О облику државног уређења, владавини и уставним надлежностима, Европска комисија за демократију кроз право (тзв. Венецијанска комисија) у свом Мишљењу о уставној ситуацији у БиХ и овлашћењима високог представника од 11. марта 2005. године, изнијела је више ставова о државном уређењу БиХ. У тачки 4. другог дијела овог мишљења, БиХ је дефинисана као „федерална држава састављена од два ентитета, Федерације БиХ (ФБиХ) и Републике Српске (РС) [...] Комисија је, истовремено, у тачки 21. свог мишљења изнијела осврт на уставне надлежности институција БиХ. У тачки 35. свог мишљења, Венецијанска комисија одређује БиХ као федералну државу с обзиром на дводомну структуру њеног законодавног тијела, а у тачки 45. истиче да је она [...] изузетно децентрализована федерација“.¹²

Уставом БиХ успостављени систем подјеле надлежности и односи и пренос надлежности са ентитета на институције БиХ има снажно дејство и значајан утицај на њен даљи – уставни, политички и социјални живот и развој као државне заједнице и ентитета и њихову организацију, структуру и функционисање. То добија и све значајнију политичку димензију, због вишенационалног и вишеконфесионалног састава становништва и супротстављених интереса у БиХ, што поспјешује и

¹⁰ Б. Смердел, *Уставно уређење еуропске Хрватске*, Загреб 2013, 210. У елаборацији правне природе државе БиХ, поред осталог, овај аутор наводи: „Преглед мишљења који даје Звонко Миљко обухвата распон од оних који Уставу БиХ одричу уставне значајке и називају га ‘уставном илузијом’ до оних који га одређују новим појмом ‘асиметричне федерације’, ‘сегментиране државе’ или пак уније самосталних политичких ентитета са заједничком средишњом влашћу.

¹¹ А. Фира, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад 2002, 73.

¹² Обавјештење Комисије за демократизацију путем права (Венецијанска комисија), Сарајево 2005.

компликује међуентитетске и међунационалне односе и спречава рјешавање питања од виталног интереса ентитета, конститутивних народа и Осталих у БиХ.¹³

Надлежности институција БиХ и ентитета утврђене су непосредно Уставом, и то: прве – методом позитивне енумерације, а друге – принципом генералне клаузуле, односно пресумпцијом надлежности у корист ентитета, тако да све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито дати институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима.¹⁴

¹³ У сложеним државним заједницама подјела надлежности врши се између субјеката државног карактера, од којих једни представљају цјелину, а други конститутивне дијелове заједнице, али и једни и други имају одређени степен државности и самосталности. Према уставној теорији, подјела надлежности се врши непосредно уставом, с тим што мора бити одређена и ауторитативна институција за објективно и мериторно рјешавање евентуалних спорова о надлежности. Због динамичног друштвеног развоја, подјела надлежности се не може ријешити једном за свагда и зато, по правилу, проблем остаје стално актуелна уставноправна категорија.

¹⁴ Права и дужности Републике утврђене су чл. 66–68. Устава Републике Српске према којима:

Права и дужности Републике врше Уставом одређени републички органи.

Република уређује и обезбјеђује:

- 1) интегритет, уставни поредак и територијалну целокупност Републике;
- 2) мере из своје надлежности за случај ратног стања и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мере за случај ванредног стања које прогласе институције Републике Српске;
- 3) уставност и законитост;
- 4) остваривање и заштиту људских права и слобода;
- 5) својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора, економске односе са иностранством, који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине, тржиште и планирање;
- 6) банкарски и порески систем;
- 7) основне циљеве и правце, привредног научног, технолошког, демографског и социјалног развоја, тазвоја пољопривреде и села, коришћење простора, политику и мере за усмеравање развоја и робне резерве;
- 8) контролу законитости располагања средствима правних лица и прикупљање статистичких и других података од општег интереса;
- 9) организацију, надлежност и рад државних органа;
- 10) систем јавних служби;
- 11) радне односе, заштиту на раду, запошљавање, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, здравство, борачку и инвалидску заштиту, бригу о деци омладини, образовање, културу и заштиту културних добара, физичку културу;
- 12) заштиту животне средине;
- 13) систем јавног информисања;
- 14) међународну сарадњу, осим оне која је пренесена институцијама Босне и Херцеговине;
- 15) финансирање остваривања права и дужности Републике;
- 16) друге односе од интересе за Републику, у складу са Уставом (члан 68).

Устав БиХ¹⁵ има још двије значајне, али проблематичне и деликатне одредбе. Првом (координација), омогућава се Предсједништву БиХ да може одлучити да олакша сарадњу ентитета у стварима које не спадају у надлежност БиХ (члан III тачка 4), уколико се један ентитет не противи томе у било ком посебном случају, а другом (допунске надлежности), омогућава се БиХ преузимање надлежности за све друге послове о којима се ентитети сагласе, затим за послове из анекса од пет до осам Општег оквирног споразума за мир у БиХ, и то за послове неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, у складу са подјелом надлежности међу институцијама БиХ, а за чије обављање се могу образовати и додатне институције.¹⁶

У средишту интересовања и анализе налази се одредба члана III тачка 5а, из разлога што омогућава да се, поред постојећих, уведу додатне надлежности институција БиХ и оснивање нових институција за обављање тих надлежности. Наведена одредба предвиђа за то три случаја, у вези са којима постоје различита тумачења (да је за све потребна сагласност ентитета, односно да у другом и трећем случају та сагласност није потребна), и то: за послове о којима се ентитети сложе, односно договоре; за послове предвиђене анексима V до VIII Дејтонског мировног споразума и за послове који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног статуса, у складу са подјелом надлежности међу институцијама (установама) БиХ.

Одредбом Устава БиХ (члан III т. 2б. и 2ц) под насловом Надлежности ентитета утврђују се специфична права и обавезе ентитета, у смислу:

- Да је дужност ентитета да пружају помоћ властима БиХ да би се омогућило испуњавање међународних обавеза (члан III тачка 2б),
- Да је обавеза ентитета да обезбиједи правну сигурност и заштиту лица под њиховом јурисдикцијом одржавањем цивилних установа за спровођење правних прописа, које ће дјеловати у складу са међународно признатим стандардима (члан III тачка 2ц).

За сагледавање преноса надлежности и њихово даље обликовање, начин и садржај њиховог вршења и поврата, од изузетног је значаја и слjedeће:

Прво, према Уставу (члан III тачка 2) – Надлежности установа у БиХ – ентитети имају и значајан степен међународноправног субјек-

¹⁵ Устав БиХ (Анекс IV), Документи Дејтон–Париз, Бања Лука 2002, 68–80.

¹⁶ Члан III тачка 5а Устава БиХ.

тивитета, а тиме и одређени уговорни капацитет.¹⁷ То, поред уставног права ентитета да самостално, без било чије сагласности, могу успостављати специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом БиХ, подразумева и право да формирају ресурсе и скупштинска тијела за међународне односе. Несумњиво је да је, према томе, обим и садржај надлежности институција БиХ ужи и испод стандарда који познаје упоредни федерализам, а да је уставни статус ентитета јачи од статуса федералних јединица у било којој федерацији, па је зато и логичан закључак да они имају одређене надлежности у вођењу спољне политике.

Друго, поред уставног права ентитета (члан III тачка 2а) да успостављају специјалне паралелне односе са сусједним државама и да склапају уговоре (споразуме) са другим државама и међународним организацијама, уз пристанак Парламентарне скупштине БиХ, а за неке споразуме таква сагласност није потребна при чему се не смије занемарити ни чињеница да они имају могућност посредног учествовања у вођењу спољне политике. Наиме, у Предсједништву БиХ, које је надлежно за вођење спољне политике и, притом, обавезно да настоји да се све одлуке из те области усвоје консензусом, сваки члан Предсједништва може за одлуку која није тако усвојена изјавити да је она штетна по виталне интересе ентитета из кога је изабран.

Треће, Уставом је утврђено да ће све државне функције и овлашћења која Уставом нису изричито додијељена институцијама БиХ припадати ентитетима.¹⁸

¹⁷ Види шире: А. Фира, *Устав Републике Србије од 2006. године, II књига*, УСБЕ, Нови Сад 2007, 31. Чланом 4. Устава Републике Српске утврђено је: „Република може, сходно Уставу БиХ, да успоставља специјалне паралелне односе са Савезном Републиком Југославијом и њеним републикама чланицама, а чланом III тачка 2а Устава БиХ је предвиђено: „Ентитети ће имати право да успостављају специјалне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом БиХ.“

Уставном повељом Државне заједнице Србије и Црне Горе прецизирано је да у случају иступања Црне Горе из Државне заједнице као сљедбеник Државне заједнице универзалног карактера појављује се Република Србија. Види шире: А. Фира, (2007), 31.

¹⁸ Члан III тачка 3а Устава БиХ.

Устав Републике Српске не предвиђа овлашћења појединих државних органа да одлучују о било ком облику делегације права и дужности Републике заједничким институцијама Босне и Херцеговине. Стога се сматра да би таква делегација долазила у обзир само путем амандмана на Устав Републике Српске, којима би се утврђивала делегација, њен облик и трајање. Ово важи како за стицање нових надлежности заједничких институција Босне и Херцеговине, по основу координације из члана III тачка 4 и 'додатних надлежности' из члана III тачка 5а Устава Босне и Херцеговине, што је уједно и једини, де јуре гледано, могући, исправан и дозвољен пут делегације надлежности са Републике Српске на заједничке институције Босне и Херцеговине.

Поред тога, Уставом БиХ (посебно став 5. члана III) утврђена је могућност за предузимање посебних надлежности од БиХ. Услов за то је споразум ентитета, мада о природи тог споразума Устав не садржи ближу норму. Али, утврђена су подручја на која се такво проширење надлежности може односити, што је предвиђено анексима 5–8 Општег оквирног споразума или они који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, а у складу са подјелом надлежности између институција БиХ и ентитета. Према потреби могу се формирати и посебне институције за вршење тих послова.¹⁹ Овако широко формулисано подручје за додатне, споразумом ентитета утврђене надлежности даје могућност правног и стварног дерогирања система и критеријума који су употребљени код уставног утврђивања положаја и надлежности БиХ и ентитета. Истовремено, све снажније политичке тензије у БиХ угрожавају стабилност односа у БиХ и уставни статус ентитета у њеном оквиру.

Претходне оцјене потврђују да је намјера међународне заједнице као уставотворца садржана у тенденцији да се надлежности БиХ шире на рачун надлежности ентитета ФБиХ и Републике Српске. Зато је у експликацији уставних рјешења у домену подјеле надлежности посебно наглашена деликатност и проблематичност категорије додатних надлежности. Запоставља се чињеница да се у Уставу сусрећу два основа за делегацију надлежности ентитета институцијама БиХ, али без могућности делегације у обрнутом смјеру:

Први основ је у веома специфичној и неуобичајеној формулацији да Предсједништво БиХ може одлучити да олакша сарадњу између ен-

Према мишљењу проф. др Петра Кунића за „преузимање надлежности ентитета потребно је прибавити валидну вољу ентитета која се изражава одлуком Народне скупштине и то квалификованом 2/3 већином с обзиром на то да је у питању уставна материја”, те закључује да „нема сумње да о питањима као што су промјене Устава којима се дира у статус ентитета, шире надлежности Босне и Херцеговине, узимају одређени послови од ентитета, морају одлучивати субјекти предвиђени уставима ентитета и то по истом поступку који је предвиђен за промјене њихових устава.

Компаративно посматрано, федерални устави предвиђају да се у надлежности федерације налази следећи број области друштвеног живота или питања: Аргентина – 32, Аустралија – 39, Аустрија – 29, Бразил – 45 (искључива и конкурентна надлежност), Руска Федерација – 33 (искључива и заједничка надлежност), Њемачка – 40 (искључива, мјешовита надлежност и оквирно савезно законодавство), Индија (97 – Савезна листа и 47 – Заједничка листа), САД – 17, Швајцарска – преко 50 (од којих нека, с обзиром на специфичности швајцарског уставног система, не спадају у питања која се уобичајено регулишу уставом). Види шире: Г. Марковић.

¹⁹ Ови анекси су: Устав Босне и Херцеговине, са додатком Споразума о људским правима и Прелазним аранжманима који ће се примјењивати; Споразум о арбитрирању; Споразум о људским правима, са додатком под истим насловом; Споразум о избјеглицама и расељеним лицима и Споразум о комисији за очување националних споменика.

титета у стварима које према Уставу не спадају у надлежности БиХ, уколико се један од ентитета у датом случају не противи.

Други основ је у уставној одредби према којој ће БиХ преузети одговорност и за друге послове о којима се ентитети договоре. Ова одредба не изазива спорења пошто је јасно да до преношења надлежности може доћи само споразумном одлуком ентитета, али јој се може приговорити за инсуфицијентност пошто се не изјашњава у ком правном облику и на ком институционалном нивоу се такав споразум ентитета постиже.

Наведене уставне одредбе, и даље, изазивају недоумице и различите правне и политичке интерпретације.²⁰

Стога „додатне надлежности“ институција БиХ (члан III тачка 5а. Устава БиХ) су посебно проблематично и осјетљиво уставно и правно питање, јер мијењање усвојене подјеле надлежности може озбиљно нарушити Уставом утврђену равнотежу између државотворних субјеката у БиХ и посебно стимулирати тенденције централизације и унитаризације. Такође, 'додатне надлежности' могу бити извор и за битно проширење и умножавање надлежности институција БиХ, јер је и по том основу донесено више нових закона, других прописа и општих правних аката, као и успостављен већи број нових, додатних институција – министарстава и агенција на нивоу БиХ, па и њихових подручних органа и служби у ентитетима. Настављање ове тенденције може бити штетно не само за ентитет – његов уставноправни статус и овлашћења, него и за цјелину већ успостављених односа у БиХ.²¹ Поготово, у вишенационалним заједницама систем подјеле надлежности може побољшати, али и компликовати међунационалне односе и рјешавање националног питања, чиме проблем добија и значајну политичку димензију.

Систем подјеле надлежности између државотворних субјеката у сложеним државама представља кључно, најсложеније и најделикатније питање њихове организације, структуре и функционисања. „Уставноправни статус и природа субјеката сложене заједнице, степен

²⁰ Користе се правно уобичајени, у науци федерализма прихваћени, појмови као што су: позитивна енумерација; пресумпција надлежности; искључиве, односно потпуне надлежности; заједничке, односно мјешовите, паралелне или конкурентне надлежности и друге.

„Наиме, Уставом Босне и Херцеговине ништа није речено о могућности или забрани делегације искључивих овлашћења заједничких институција ентитетима. Поступак такве делегације није ни изричито омогућен, као што није изричито ни забрањен, па од уставне праксе и обичаја зависи у ком правцу ће кренути овај аспект примјене одредаба о надлежностима заједничких институција.“ (Р. В. Лукић, „Прилог расправи о подјели надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, *Зборник радова са Округлог стола – подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999, 44).

²¹ Види: Ж. Мирјанић, „Законодавна дјелатност према Дејтонском споразуму“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, АНУРС, Бања Лука 2005, 263–274.

њихове државности и суверености, систем њихових међусобних односа, изражени су управо кроз уставна рјешења питања подјеле надлежности“.²²

С циљем очувања дејтонских рјешења, утврђене равнотеже између државне заједнице и ентитета, новом уставном нормом у Републици Српској неопходно је децидирано утврдити да се пренос надлежности са Републике Српске на институције БиХ врши само по поступку и на начин прописан за промјену Устава Републике Српске, те је неопходно зауставити даљи пренос надлежности, уз анализу оправданости захтјева за враћање пренесених надлежности, које нису оствариле очекивану улогу и ефекат.²³ Стога је оправдано анализирати резултате рада новоуспостављених институција на нивоу БиХ, које су, првенствено, требало да заједно са органима и институцијама ентитета обезбиједе ефикаснији политички, привредни и социјални амбијент и развој, што је и био основни разлог њиховог формирања. То подразумејева и оцјену уставности и законитости преноса и оправданости враћања пренесених надлежности, покретање и вођење уставносудског спора, анализу донесених одлука, њихов садржај, ефекте, финансијска давања, број и оправданост новоформираних органа, институција и тијела, успостављање уставне контроле њихове ефективности.

У сложеним државама, подјела надлежности је ...срж сложених уставноправних система, јер треба да нам да одговор на питање расподјеле функција и задатака, тј, права, овлашћења и одговорности између различитих административно територијалних нивоа власти. Другим ријечима, подјела надлежности даје нам одговор на питање: Који административни ниво власти, у којој мјери и у којим областима врши власт? Наиме, питање подјеле надлежности је ствар државног уставотворца некада и државног законодавца.²⁴ То је видљиво како у вертикалном, тако и у функционалном систему, те у већини сложених држава устави стављају акценат на ниже државотворне дијелове и нивое власти и у којима устави таксативно (појединачно) набрајају надлежности савеза, а оно што не припада савезу припада савезним јединицама²⁵. Постоје различити модели, технике и

²² Уставом је утврђено да ће, у року од шест мјесеци од његовог ступања на снагу, ентитети започети преговоре са циљем да и друге послове укључе у надлежност Босне и Херцеговине, укључујући ту коришћење енергетских ресурса и сарадњу на привредним пројектима

²³ Амандман СХХII на Устав Републике Српске, који је усвојен на сједници Народне скупштине Републике Српске постоји одредба овог садржаја, али њу није усвојило Вијеће народа Републике Српске, јер према члану 135. (Амандман LXXXIX) о приједлогу акта о промјени Устава Републике Српске одлучује равноправно Народна скупштина и Вијеће народа Републике Српске.

²⁴ Н. Адемовић, М. Јосеф, Г. Марковић, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Konrad Adenauer Stiftung, Сарајево 2012, 108.

²⁵ *Ibid.*, 107.

начини подјеле власти у вертикалном и функционалном смислу, а најпознатији су модел стриктно одвојених надлежности и модел мјешовитих надлежности. Истовремено, наведени модели имају различите категорије, и то: искључиве надлежности и подијељене надлежности, које могу бити конкурентне и оквирне. „У уставноправној науци и пракси постоји сагласност да систем подјеле надлежности између државних субјеката у сложеним заједницама представља кључно, најсложеније питање организације и функционисања тих заједница. Уставноправни статус и природа субјеката сложене заједнице, степен њихове државности и суверености, систем њихових међусобних односа, изражени су управо кроз уставна рјешења питања подјеле надлежности.²⁶ БиХ и њен уставноправни систем, компаративно посматрано, има модел стриктно одвојених надлежности које су подијељене између државе и ентитета, што обухвата како вертикалну тако и хоризонталну подјелу власти. Карактеристика овог модела подјеле надлежности је постојање одређених изузетака, познатих кроз модел додатне надлежности – институт тумачења који је дат у надлежност високог представника у БиХ и праксу Уставног суда БиХ, чија би основна функција требало да буде контрола и заштита уставности и законитости, а посебно контрола закона и других прописа, и шире гледано, контрола над законодавном функцијом државе, те путем законодавне дјелатности Парламентарне скупштине и споразума између БиХ и ентитета, што се најдиректније одразило на уставну стварност и укупну уставноправну ситуацију у БиХ. То потврђује да је БиХ „...са високим степеном самосталности и органима власти независним од институција државе.“²⁷ Стога, путем такве изнуђене и нелегалне прерасподјеле, преношења или преузимања надлежности, нема сумње да би се БиХ од високодецентрализоване заједнице преобразила у централизовану унитарну и јединствену.²⁸

Подјелу надлежности између државе и ентитета према областима, у материјалноправном смислу посматраћемо кроз три тематске цјелине:

2.1. Основна подјела надлежности у БиХ (члан III ст. 1–3 Устава БиХ)

Члан III Устава БиХ представља централну одредбу којом је утврђена подјела надлежности између државе и ентитетског нивоа и у којој је системом енумерације дат каталог надлежности, односно децидирано набројана материјалноправна подручја у којима држава има надлежност.

²⁶ *Ibid.*, 97.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Р. Кузмановић, „Нарушавање подјеле надлежности између ентитета и БиХ“, *Зборник радова са Округлог стола – подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999, 27–34.

Уставом БиХ (члан III) утврђене су надлежности и односи између институција БиХ и ентитета, и то:

- 1) Спољна политика,
- 2) Спољнотрговинска политика,
- 3) Царинска политика,
- 4) Монетарна политика, која је одређена чланом VII,
- 5) Финансирање институција и међународних обавеза БиХ,
- 6) Политика и прописи за усељавање, избјеглице и азил,
- 7) Спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући и односе са Интерполом,
- 8) Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација,
- 9) Регулисање саобраћаја између ентитета,
- 10) Контрола ваздушног саобраћаја.

Међутим, иако се ради о десет набројаних надлежности државе, према члану III тачка 3а Устава БиХ утврђено је да „Владине функције и овлашћења која нису [...] Уставом изричито повјерена институцијама БиХ припадају ентитетима“. Ова одредба може бити протумачена тако што ентитетима припадају све надлежности које нису додијељене држави, односно органима и институцијама на њеном нивоу.²⁹

2.2. Надлежности државе и ентитета ван члана III, тач. 1–3 Устава БиХ, односно одредба Устава БиХ: „Све државне институције и овлашћења која нису Уставом изричито повјерена институцијама БиХ припадају ентитетима“

Иако су надлежности на нивоу државе наведеном уставном одредбом ограничиле надлежности државе, и да изван њих све надлежности које према Уставу нису додијељене држави припадају ентитетима, постоје уставне одредбе које се односе на то да је БиХ надлежна: да регулише питања држављанства; да успостави јединствено тржиште на цијелој државној територији; да гарантује највиши ниво људских права и слобода; да се предвиђа постојање одређених институција на нивоу државе; а затим да се након истека периода од пет година од именовања првих судија Уставног суда БиХ законом може предвидјети другачији начин избора троје страних држављана које бира предсједник Европског суда за људска права; те децидирано утврђене надлежности којом се гарантује право ентитетима да успоставе посебне паралелне односе са сусједним државама.

²⁹ М. Дмичић, М. Пилиповић, 72.

Потребно је указати да примјена наведених надлежности, које у одређеним одредбама Устава БиХ представљају и надлежност ентитета, због неуставног, односно нелегалног и нелегитимног мијењања Устава БиХ представљају сталан извор сложености уставноправне ситуације и имају директну рефлексију на постојање сталног раскорака између нормативне и уставне стварности у БиХ.³⁰ Стога, „... промјене већ постојеће надлежности треба вршити искључиво уставом“ јер остали начини „... рађају реалну опасност нарушавања успостављене равнотеже, односно поремећаја већ избалансираних међусобних односа субјеката сложене друштвене заједнице“.

2.3. Додатне надлежности према члану III, тач. 5 Устава БиХ

Уставном одредбом члана III тачка 5 омогућено је ентитетима да пренесу на државу додатне надлежности-стицањем нових надлежности и успостављањем додатних институција; преносом надлежности са ентитета на БиХ и преузимањем надлежности ентитета од БиХ, поред оних које су јој дате Уставом БиХ. Ове одредбе омогућавају држави да преузме додатне надлежности поред оних које већ има и омогућава стицање надлежности на начин:

1. уколико се о томе постигне сагласност ентитета,
2. уколико су то надлежности које су предвиђене у анексима пет до осам Општег оквирног споразума за мир у БиХ или
3. уколико су надлежности потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ.

Оваква уставна норма била је потребна, „... јер је уставотворац био свјестан нужности преноса надлежности са ентитета на државу, о чему се националне и парламентарне политичке елите не могу сагласити, па је широко формулисаном нормом хтио створити какво-такво уставноправно упориште за ревизију Устава без формалних измјена његовог текста. Досад су неке важне надлежности државе успостављене позивањем на потребу очувања суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности или међународног субјективитета БиХ.³¹

Преношење надлежности са институција ентитета на институције БиХ путем сагласности ентитета је само једна могућност. Међутим,

³⁰ Види: Г. Мијановић, 13; Види и П. Кунић, „Неки аспекти имплементације Дејтонског споразума“, *Актуелности* 1999, 21; Р. В. „Прилог расправи о подјели надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, *Зборник радова са Округлог стола – подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999, 45.

³¹ Г. Марковић, 151.

могућност је да Парламентарна скупштина БиХ, позивајући се на члан III тачка 5а Устава донесе закон којим ће уредити одређену област која се односи на питања из анекса V–VIII Дејтонског мировног споразума или коју мора уредити својим правом да би сачувала суверенитет, територијални интегритет, политичку независност или међународни субјективитет БиХ. С обзиром на то да Устав не наводи изричито како се формалноправно врши установљење додатних надлежности у појединим случајевима, било би логично да се примијени поступак његове ревизије амандманским путем, пошто су надлежности институција БиХ таксативно наведене у уставном тексту, па се њихова листа може проширити само усвајањем амандмана на одговарајући члан Устава. Устав се не бави питањем начина на који ентитети постижу споразум о преносу надлежности. У пракси, постоји могућност да их неко, у првом реду, међународни чиниоци, који имају доминантну улогу у БиХ, на то приморају, али је са уставноправног становишта битно да пренос надлежности буде формалноправно уредан.

Међутим, када се ради о „... субјектима који постижу споразум о преносу надлежности, неспорно је да у поступку учествују ентитети, јер они треба да донесу одлуку о „одрицању“ од надлежности које су им дотада припадале. Чини се, с друге стране, логичним да сагласност треба да да и држава, јер се преносом надлежности установљава не само њено право него и обавеза да уређује одређену област друштвеног живота. Да би могла вршити пренесену надлежност, држава се мора оспособити организационо, кадровски и финансијски. Она би, врло вјероватно, морала основати нове институције и изнаћи средства за финансирање њиховог функционисања.³² С обзиром на то да у уставима ентитета не постоји норма о преносу надлежности и да их је веома тешко конституционализовати, споразуми ентитета о преносу надлежности морали би бити уређени ентитетским уставом, тако да споразум о преносу надлежности може бити закључен само одлуком двотрећинске већине у ентитетском парламенту, или да ентитетска влада за закључење споразума мора тражити сагласност ентитетског парламента, а неиспуњавање тог услова повлачи немогућност постизања споразума, односно неуставност закљученог споразума. „Ако ентитет добровољно донесе одлуку о преносу своје надлежности, онда му треба дати право да ту одлуку опозове. Анализа проблема из угла уговорног права би вјероватно довела до овог закључка... Устав БиХ говори само о споразуму ентитета о преносу надлежности. Није у питању пренос овлашћења држави да врши послове из одређене области док то ентитети желе, већ прено-

³² *Ibid.*, 153.

са надлежности као такве. Једном пренесена надлежност се не може вратити ентитетима зато што Устав не предвиђа ту могућност.³³ Међутим, пренос надлежности с институција ентитета на институције БиХ не захтијева увијек сагласност ентитета. Осим тога, ентитети се не могу споразумјети да надлежности пренесу (или врате) с институција БиХ на своје институције, што показује да нису носиоци суверенитета, јер не могу својим споразумом одређивати садржину Устава БиХ у сегменту подјеле надлежности.

С обзиром на то да Устав изричито не предвиђа могућност преноса надлежности институција БиХ на институције ентитета, те институције не би могле створити уставну праксу у том правцу, јер би то било супротно не само интенцији уставотворца него и слову Устава. Дакле, ниједна институција се не може одрећи дијела својих надлежности, осим уколико јој та могућност није дата самим уставом, пошто се „под надлежношћу подразумијева не само право него и дужност регулисања одређене области друштвеног живота.“³⁴

Други случај у коме је могуће преузимање надлежности од институције БиХ тиче се питања регулисаних анексима V–VIII Дејтонског мировног споразума.

Потребна је цјеловита и критичка анализа усвојеног модела подјеле надлежности и објективна оцјена његовог остваривања и ефеката одлука о пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке органе и институције БиХ. Код свих начина преноса надлежности на државу путем споразума ентитета (област индиректног опорезивања, оснивање оружаних снага на државном нивоу и оснивање јединственог Високог судског и тужилачког савјета БиХ имали су основу у споразуму ентитета, али када је ријеч о бројним другим преносима надлежности поставља се питање ко су стране споразума – да ли су то само ентитети или и држава; ко даје сагласност у име ентитета; којим актима и у којој форми и садржају се постижу споразуми; да ли се нормира могућност повлачења или одустајања од споразума о преносу надлежности, што би имало као последицу да се надлежност враћа на ентитески ниво. Истовремено, што је Уставни суд БиХ (у предмету број У11/08 тачка 21) констатовао да се државна надлежност не може преносити споразумом на ентитете, јер Устав не познаје такав институт. Овај став, иако му је наводно циљ очување начела правне сигурности и стабилности уставноправног система, директно доводи у неравноправност ентитета и дисфункционалност у одређеним областима уколико пренесене надлежности нису потврдиле своју оправданост.

³³ *Ibid.*, 154–155.

³⁴ *Ibid.*, 156.

Очигледно, односи између државног нивоа и нивоа нижих државотворних нивоа власти у БиХ, и у контексту преноса надлежности са ентитета на ниво БиХ потврђују сложеност њеног уставноправног уређења. У том контексту, постоје бројне дилеме и недоречености о учешћу ентитета у државној и учешћа државе у ентитетској власти, што је у сложеним државама вид мијешања у власт нижих државотворних јединица. То се још више изражава кроз доношење закона и других прописа и општих аката, посебно 'оквирних закона' и овлашћења да државни органи врше надзор у тој области и да су ентитетски органи обавезни да разрађују и спроводе државне, односно 'оквирне законе', а поготово тенденције централизације и унитаризације државе да би се на основу тзв. државних закона, других прописа и општих аката успоставили контролни механизми и надзор над извршавањем ентитетских надлежности, а што постоји у све три гране власти.³⁵

3. НЕКА ОБИЉЕЖЈА УСТАВНОПРАВНОГ МОДЕЛА ПОДЈЕЛЕ НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ И ЕНТИТЕТА

Устав БиХ пружа довољно могућности да БиХ буде функционална, демократска и модерна држава и да као таква може да учествује у европским и другим интеграцијама. Зато би креативном, научно фундираном и стручно квалификованом интерпретацијом и одговарајућом праксом требало успоставити и заштитити Уставом утврђене институционалне односе, уставни статус и БиХ и ентитета, степен њихове самосталности, државности и суверенитета.

Као саставни дио Општег оквирног споразума за мир у БиХ, Устав БиХ је оквир за њено уређење и функционисање. То на најбољи начин потврђује став да се „из расподјеле надлежности нове сложене државе јасно види да је нова држава основана на међународном праву (члан

³⁵ Види шире: Р. Кузмановић, „Нарушавање надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине“, 27–35; С. Савић, „О облику државног уређења БиХ“, 70–84; В. Поповић, „Неки аспекти апелационе јурисдикције Уставног суда БиХ у свјетлу подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета“, 89–93; П. Кунџић, „Однос између институција БиХ и ентитета у домену јавне управе“, 95–100; М. Симовић, „Надлежност Републике Српске у ФБиХ у кривичноправној материји“, 101–109) и др.; *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – Српско Сарајево 2000. Види шире: П. Кунџић, „Деформација Дејтонског споразума ка унитарној Босни и Херцеговини“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, АНУРС, Бања Лука 2005. У овом раду, аутор поред осталог истиче да Република Српска није *corpus separatum* у Босни и Херцеговини, већ политичка и територијална јединица, односно федерална јединица у оквиру Босне и Херцеговине. Стога би договорно требало укинути институт додатне надлежности и преношење надлежности одлукама парламента ентитета.

II Устава), а не на државном...”.³⁶ Зато би, у многим својим сегментима, уставни систем морао бити предмет цјеловите критичке, научне и стручне анализе и оцјене, разјашњавања и тражења одговарајућих рјешења, али само и једино сагласно интересима и потребама два њена државотворна ентитета. Према томе, неопходно је имати у виду члан X тачка 1 (амандмани) Устава БиХ, којим је утврђена процедура за доношење амандмана, односно којом је предвиђено да се Устав може мијењати и допуњавати одлуком Парламентарне скупштине, укључујући двотрећинску већину присутних посланика и који су гласали у Представничком дому. Иако БиХ и њен Устав имају низ специфичности у односу на класичан тип државе и устава, он је, ипак, најзначајнији дејтонски документ и највиши закон земље.

С обзиром на то да је Устав БиХ својеврсни међународни уговор, поставља се питање како га могу мијењати субјекти који нису његови доносиоци, односно потписници и земље гаранти. То показује да су мјесто и улога заједничких институција БиХ и степен њихове самосталности у директној зависности од воље, аката и поступака међународне заједнице.³⁷

Неопходно је, у том смислу нагласити да је Устав БиХ „прихватио рјешење по коме је претпоставка надлежности установљена у корист ентитета”.³⁸

Зато је примарно обезбиједити да заједничке институције не могу добити било које нове надлежности нити обављати било које послове који им нису изричито повјерене Уставом. То је и експлицитно утврђено у Уставу: „све државне функције и овлашћења која овим уставом нису изричито додијељена институцијама БиХ, припадају ентитетима” (члан III тачка 3).³⁹ Евентуално ширење надлежности заједничких органа могуће је само преношењем ентитетских овлашћења или само сагласношћу ентитета (члан III тачка 5а). Проширивањем надлежности мијења се утврђени карактер државне заједнице, уноси несигурност у уставни систем и дестабилизују односи између ентитета, њихова државност и самосталност. Неопходно је, при томе, нагласити чињеницу „да системи подјеле надлежности увијек имплицирају јаку политичку

³⁶ Р. Кузмановић, „Устав и уставно уређење Уније Босне и Херцеговине”, *Српска правна мисао* 1-4/1996, 12–13.

³⁷ Карактеристично је запажање високог представника у БиХ, који је поручио да је „реформа устава комплексно питање”, да Венецијанска комисија не даје налоге „већ препоруке које су један елеменат” уставне реформе. По њему, Дејтонски мировни споразум је на снази, устав ове земље постоји и то мора да се поштује, а ако неко има проблема с тим, он има своје компетенције...

³⁸ П. Кунџић, *Република Српска држава са ограниченим суверенитетом*, Бања Лука 1997, 10.

³⁹ Устав Босне и Херцеговине, Документи: Дејтон–Париз, Бања Лука 1997, 77.

димензију” и да то „не искључује значај правних аспеката који обухватају нарочито обим и садржај надлежности, методе, односно правну технику подјеле, гаранције за остваривање уставом утврђених рјешења, механизам за њихове евентуалне измјене и сл.”⁴⁰

Наведене аспекте је могуће посматрати и у утврђеној пресумпцији надлежности у корист ентитета (члан III тачка 3а); да не постоје Уставом БиХ утврђене функције, односно права и дужности; да надлежности заједничких институција нису утврђене као искључиве надлежности (члан III тачка 1а до j); да су битне надлежности институција утврђене као ’политика’ у одређеним областима (спољна политика, спољнотрговински односи, монетарна и царинска политика), што значи да и ентитети у тим областима имају одређени обим својих надлежности, поготово што су претежно извршне функције у домену ентитета. Таксативно набројани послови који су у искључивој надлежности БиХ „мање-више подсјећају на послове Европске уније, која се у најновије вријеме назива конфедерацијом”.⁴¹ Зато је у анализи тенденције ширења заједничких институција и њихових надлежности, успостављања централизованог и унитарног уставноправног и политичког система БиХ, неопходно имати у виду неколико релевантних чињеница: гдје су границе ентитетске самоодрживости и има ли реалне основе за успостављање јединствене уставноправне и државотворне стратегије Републике Српске у оквиру БиХ као државе *sui generis* и лабаве државне заједнице са међународним протекторатом.

Потребно је, стога, изградити програмски концепт према преносу надлежности и успостављању и функционисању институција на нивоу БиХ. Само неприхватање захтјева за ревизију Дејтонског мировног споразума, кантонизацију, централизацију и унитаризацију БиХ, непосредно доприноси очувању и даљем функционисању њеног уставноправног модела – два ентитета и три конститутивна народа, у складу са Општим оквирним споразумом за мир у БиХ, Уставом БиХ и уставима ентитета.⁴²

⁴⁰ Г. Мијановић, 11–25.

⁴¹ Уставни суд Републике Српске је заузео став да се Устав Републике Српске може мијењати само у Уставом утврђеном поступку (чл. 132–138), тј. са претходно утврђеним циљевима, садржајем и обимом уставних промјена, уз очување и задржавање садашњег уставноправног статуса, територијалног интегритета и равноправност ентитета у оквиру Босне и Херцеговине. При томе, неопходно је очувати идентитет и континуитет Републике Српске утемељен Уставом Босне и Херцеговине и Уставом Републике Српске, као и Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини.

⁴² Види више: С. Савић, „Примјена Општег оквирног споразума за мир у БиХ (Дејтонски мировни споразум) – улога Уставног суда БиХ“, *Зборник радова са Научног скупа „Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет“*, Београд 2016, 63–74. У овом раду, поред осталог, наводи се: „... Уставни суд је, по правилу, утврђивао да се на овакав начин не крши Устав БиХ, њиме је практично, на основу његових одлука, дошло до успостављања нових надлежности и институција. којих према Уставу БиХ нема.“

Стога је „од суштинског значаја за устав и предвиђање мјера којима се гарантује његово поштивање и одржавање“, па је и „устав“ и „... синоним стабилности политичког и институционалног поретка. Из те перспективе лако је разумјети важност његове заштите“, као и „... упадљив (је) значај који сваки државни поредак придаје заштити устава и различитим начинима да се она гарантује“⁴³.

4. ПОЛОЖАЈ ЕНТИТЕТА У УСТАВНОМ СИСТЕМУ И ПРЕНОС НАДЛЕЖНОСТИ СА ЕНТИТЕТА НА ИНСТИТУЦИЈЕ БИХ

Устав БиХ у чл. I и III предвиђа „БиХ се састоји од два ентитета: ФБиХ и Републике Српске (у даљем тексту: ентитети)“. Ова уставна одредба упућује на сложен састав БиХ, али не даје одговор на питање да ли је она држава, односно федерација или конфедерација. Тек се даљом анализом уставних одредаба може дати одговор на то питање... Уставне одредбе којима се утврђује облик уређења БиХ истовремено дају одговор на питање какав је положај ентитета у њеном уставном систему. Ентитети нису носиоци суверене власти, што значи да нису државе.

Постоје различита мишљења о томе ко врши суверену власт у БиХ као и ставови носиоца суверенитета у федералној држави. У теорији су се искристалисала три мишљења – суверену власт врши федерација, федералне јединице или и федерација и федералне јединице, свака у оквиру својих надлежности. У БиХ носиоци суверенитета нису ни држава ни ентитети, већ су то грађани и конститутивни народи. Устав БиХ не уређује организацијом државне власти у ентитетима, у њему нема одредаба о томе које институције и на који начин се врше функције државне власти у ентитетима, јер та питања су у цјелини уређена ентитетским уставима.

„Надлежности ентитета су необично велике. Неке од њих уобичајено припадају централним државним органима због чега се сматра да су ентитети државе, мада са ограниченим суверенитетом. Иако је тачно да они, захваљујући својим надлежностима, имају висок степен политичке самосталности, још нису независни у односу на институције БиХ и њен правни поредак. Широке надлежности омогућавају ентитетима да самостално уређују унутрашњи друштвени живот у скоро свим областима које су од непосредног интереса за грађане и функционисање друштва.“⁴⁴ Повећање обима надлежности институција БиХ, односно смањење надлежности ентитета према Уставу БиХ могуће је не само када се ентитети о томе сагласе, већ и на основу одлуке Парламентарне скупштине БиХ. То се може чинити само амандманима на Устав и

⁴³ G. De Vergottini, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015, 315.

⁴⁴ Г. Марковић. 168.

у случајевима који су њиме изричито предвиђени. Зато се оправдано констатује да „правни и политички положај ентитета само мањим дијелом зависи од њихове политичке воље и одлуке. Он је у већој мјери условљен изворним и ревидираним садржајем Устава БиХ“.⁴⁵

Пренос надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине вршен је на основу Устава, одлукама Народне скупштине, актима високог представника у БиХ, законима које је донијела Парламентарна скупштина БиХ, одлукама Уставног суда БиХ, споразумима и другим актима.⁴⁶

Високи представник у БиХ, иако није уставна институција, односно његов положај и надлежност нису утврђени Уставом, вршио је уставотворну и законодавну власт, користећи члан V Анекса 10 Општег оквирног споразума и тзв. бонска овлашћења.⁴⁷ Тиме је, у основи, остварио значајну нормативну дјелатност доношењем бројних прописа и стварањем нормативног и институционалног поретка у БиХ. Почев од јануара 1997. године са Пакетом за брзи почетак, Канцеларија високог представника у БиХ донијела је уставне амандмане; законске и подзаконске акте; званична тумачења прописа; вршила промоцију реформских активности на основу којих је иницирано доношење и мијењање стотине прописа на нивоу Босне и Херцеговине и ентитета, смјењивао легално и легитимно изабране кадрове.⁴⁸

У анализи Устава и аката високог представника у БиХ, незаобилазан је однос Уставног суда БиХ у оцјени и из формалноправног и

⁴⁵ *Ibid.*, 168–169,

⁴⁶ М. Поповић, „О правној природи Републике Српске“, *Правна ријеч* 1997, 57. Поред осталог, аутор истиче да Уставни суд БиХ за разлику од осталих институција БиХ има неоубичајено широка овлашћења и представља институцију у којој је државни суверенитет БиХ највише дошао до изражаја.

⁴⁷ Р. Кузмановић, „Нарушавање подјеле надлежности између ентитета и БиХ“, *Зборник радова са Округлог стола – подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999, 27–34. „Уставни суд БиХ конципиран је као атипичан суд који има елементе Врховног суда САД и елементе судова европског јуристичког типа.“ То значи да је Уставни суд БиХ истовремено суд за контролу и заштиту уставности и законитости (као огромна већина уставних судова у свијету), али и суд опште надлежности – редован суд, страначки суд, као што је једино амерички Врховни суд. Иза ове конструкције Уставног суда произашла је његова „апелациона јурисдикција о питању Устава БиХ која произађе из пресуде било ког другог суда у БиХ (члан VI тачка 26 Устава БиХ).

⁴⁸ Види шире: М. Дмичић, „Пренос надлежности са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине, ефекти њиховог преноса и могућност њиховог поврата“, *Зборник радова са Савјетовања „Октобарски правнички дани“*, Бања Лука 2007, 49–95 и М. Дмичић, „Подјела надлежности и оправданост преноса са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине“, *Зборник радова са Савјетовања „Октобарски правнички дани“*, Бања Лука 2009, 49–73.

Види и: Информација о ефектима преноса уставних овлашћења са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине, коју је припремила Влада Републике Српске, а Народна скупштина разматрала на сједници 14. маја 2009. године.

материјалноправног аспекта уставности закона које је доносио високи представник у БиХ. Уставни суд БиХ је стао на становиште да није надлежан да улази у оцјену овлашћења високог представника да доноси законе, јер се ради о специфичној међународноправној институцији у БиХ, али да се, ипак, ради о законима БиХ који су у складу са Уставом БиХ, дакле да се могу испитивати са материјалноправног становишта.⁴⁹ Очигледно, овакав став је супротан мишљењу да „под законом као извором права подразумејемо само оне акте који су истовремено и закони у формалном и закони у материјалном смислу, тј. само оне акте које доноси законодавни орган у законодавној форми и који садржи опште норме.“⁵⁰ Дакле, потребно је појам закона узимати у јединству материјалног и формалног аспекта, тако што ће се закон означити „као правни пропис који, под тим називом, по посебном поступку доноси највише законодавно тијело у земљи, којим се регулишу најважнији друштвени односи и који последије устава, имају највећу правну снагу“.⁵¹

5. ЕФЕКТИ ПРЕНОСА УСТАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА СА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ НА ИНСТИТУЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Народна скупштина Републике Српске (14. маја 2009), донијела је Закључке, поводом разматрања Информације о ефектима преноса уставних овлашћења са Републике Српске на институције БиХ.⁵² Констатовано је да је до тада у 68 случајева пренесене или преузете надлежности са институција ентитета на институције БиХ. Истовремено, само је у три случаја дата сагласност у смислу члана III тачка 5 Устава да Парламентарна скупштина БиХ може донијети законе којима се врши пренос надлежности са ентитета на институције БиХ.

Оцијењено је да начин преноса надлежности путем дугогодишње праксе наметања рјешења одлукама високог представника међународне заједнице није дао опште позитивне резултате, нити испунио очекивања у вези са рационалношћу и ефикасношћу, нити изградње демо-

⁴⁹ „У својој функцији заштите устава, уставни судови су највиши органи правне гаранције принципа режима...“ Види шире: G. De Vergottini, 315; В. Срзентић, *Уставно судство СФРЈ – надлежности*, Београд 1985, 20. Види шире: О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, пракса*, Београд 2010.

⁵⁰ Р. Д. Лукић, *Увод у право*, Научна књига, Београд 1970, 234.

⁵¹ М. Јовичић, *Закон и законитост*, Београд 1977, 83.

⁵² Закључци Народне скупштине Републике Српске поводом Информације о ефектима преноса овлашћења са Републике Српске на институције БиХ (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 50/09 од 15. јуна 2009. године). Високи представник је донио Одлуку о укидању Закључака Народне скупштине Републике Српске, бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09, који су донесени 14. маја 2009. године.

кратких институција, на бази искрене воље, домаћих потреба и интереса. На тај начин формиране су институције на нивоу БиХ које своју надлежност не заснивају на Уставу БиХ, већ на наметнутим одлукама. Стога је потпуно неприхватљив даљи пренос надлежности на присиљан и недемократски начин, односно наметањем рјешења, већ да је то могуће вршити само на основама Устава, јасно прописаних домаћих процедура, консензуса и компромиса, демократски и на основима интереса и потреба грађана Републике Српске и БиХ.

Надлежни органи и институције Републике Српске, поред осталог, треба да:

- Сачине информацију о свим пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке органе и институције БиХ, идентификовати начине на које је то учињено – одлуком високог представника, законом Парламентарне скупштине БиХ, одлуком Савјета министара, одлуком Уставног суда БиХ, одлуком или закључком Народне скупштине Републике Српске или других органа и институција Републике Српске и БиХ,
- Народна скупштина Републике Српске размотри збирни извјештај о пренесеним надлежностима са ентитета на заједничке институције БиХ, утврди њихове ефекте и даљи домашај и посебно сагледа нежељене посљедице њиховог неодговарајућег уставног и законског преноса, тумачења и примјене,
- Утврде које пренесене надлежности нису дале очекиване ефекте и због чега би их требало вратити у надлежност ентитета,
- Спроведу заузети став према томе да се сваки вид преноса уставних надлежности Републике Српске може вршити једино на начин и у поступку утврђеним Уставом Републике Српске,
- Покрену поступак пред Уставним судом Републике Српске за оцјену уставности и законитости свих аката о преносу надлежности Републике Српске на институције БиХ,
- Анализирају испуњавање надлежности у питањима из анекса 5–8 Дејтонског мировног споразума, јер одређене послове обављају привремене институције мјешовитог састава којима предједавају или су чланови лица која нису држављани Босне и Херцеговине, имајући у виду чињеницу да је поменутим анексима утврђено да ће још након истека пет година од њиховог ступања на снагу одговорност за њихов рад и функционисање бити пренесена на институције БиХ, те да је већ прошло значајно вријеме да се изврши преношење надлежности на домаће институције,

- Затраже од Савјета министара цјеловиту информацију примјене уставних принципа о равноправности конститутивних народа и осталих, као и законских одредаба о пропорционалној националној заступљености у органима и институцијама Босне и Херцеговине,
- Испуне обавезу да се не може прихватити само потреба за новим прописима и институцијама, без уважавања људских и материјалних капацитета њених постојећих органа и институција, па је за свако евентуално наредно проширење потребно, прије свега, прецизирати финансијска питања преноса надлежности, као и наредно пуњење буџета Републике Српске,
- Обезбиједе равномјеран распоред постојећих институција БиХ у оба ентитета, односно њихову територијалну распоређеност, да би се њиховом децентрализацијом и редистрибуцијом, те квалитетнијим радом оне приближиле грађанима БиХ,
- Укажу да укључење у европске интеграције, Свјетску трговинску организацију и друге асоцијације, као главни мотивациони стимуланс реформских активности, нема задовољавајућу динамику, чиме се и питање ефеката одлука о преносу надлежности са Републике Српске на заједничке органе БиХ додатно усложњава.

Потребно је извршити трансформацију међународног присуства у БиХ (Канцеларија високог представника и Специјалног представника Европске уније у БиХ), без надлежности за наметање рјешења у БиХ. Стога високи представник не би требало да користи овлашћења за доношење разних одлука и наметање закона, као и да врши смјену изабраних представника (тзв. бонских овлашћења), као недемократског и неуставног метода управљања БиХ.

За уставну будућност БиХ посебно су значајна два изазова:

- Успостављање рационалног и ефикасног система расподеле надлежности и одговорности за њихово вршење на државном, ентитетском и локалном нивоу;
- Обезбјеђивање функционалнијег и ефикаснијег процеса одлучивања на свим нивоима организације и функционисања власти.

Међутим, анализа досадашње примјене показује да постојећи Устав БиХ пружа довољно могућности да БиХ буде функционална, демократска и модерна држава и да као таква може да уђе у европске и остале интеграције.⁵³

⁵³ Види шире: П. Кунџић, „Деформација Дејтопског споразума ка унитарној Босни и Херцеговини“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*,

ЗАКЉУЧАК

1. Промјене, пренос или преузимање надлежности са ентитета на институције БиХ могуће је вршити искључиво промјеном Устава и поступком који је њиме утврђен, а да остали начини – одлукама високог представника, парламента или других органа власти, као и законом, праксом или судским тумачењем – стварају реалну опасност нарушавања успостављене равнотеже и чине поремећај изbalансираних међусобних односа субјеката сложене државне заједнице.

Пренос и преузимање надлежности кроз институт „додатних надлежности“, због непрецизног дефинисања ове уставне категорије, и даље ће изазивати велика спорења и битно различита тумачења о смислу и домаћају ове уставне норме. Притом, основни проблем је да ли су и међународна заједница и домаћи органи и институције, а посебно политичке странке и лидери радили на извршавању и заштити суверених, уставних надлежности БиХ или су, уз њихово дерогирање и стално тражење преноса или преузимања овлашћења са ентитета на државни ниво, јачали државни ниво, њену унитарну и централизовану структуру, а рушили ентитете, „управљали кризом“, реметили мир, развој и демократске стандарде и начела правне државе.

Одбрана и заштита Уставом успостављених институционалних односа, уставног статуса државе и њених ентитета, степен њихове самосталности, државности и суверенитета подразумијева континуирано и критичко анализирање ефеката преноса и поврат надлежности, те онемогућавање мијењања, деградирања и деформисања односа противно уставима утврђеном поступку.

Потребна је процјена нормативних, регулаторних и институционалних ефеката преноса надлежности са ентитета на ниво БиХ, посебно ефеката закона, других прописа и општих аката, а посебно остваривања темељних начела равноправности ентитета и конститутивних народа и Осталих, начела паритета, пропорционалности, недискриминације, владавине права, те забране прегласавања и мајоризације.

2. Брчко Дистрикт БиХ је самостална политичко-територијална јединица, с властитим правним поретком у сувласништву Републике Српске и Федерације БиХ, и под суверенитетом БиХ и спада под надлежност институција БиХ, онако како те надлежности произлазе из

АНУРС, Бања Лука 2005. У овом раду, аутор, поред осталог истиче да Република Српска није *cognus separatim* у Босни и Херцеговини, већ политичка и територијална јединица, односно федерална јединица у оквиру Босне и Херцеговине. Стога би договорно требало укинути институт додатне надлежности и преношење надлежности одлукама парламената ентитета.

овог устава, чија је територија у заједничкој својини (кондоминијуму) ентитета, јединица локалне самоуправе са властитим институцијама законима и прописима.

3. Прокламовано асиметрично државно уређење, посебно се види у расподјели надлежности између институција БиХ и ентитета, у структури, начину избора, карактеру мандата и статусу функционера, као и веома сложену начину одлучивања у заједничким институцијама, нејасноћи 'допунских надлежности', неповољној структури и начину одлучивања у Уставном суду БиХ. Из расподјеле надлежности јасно је да је држава основана на међународном, а не на унутрашњем праву. Зато би у многим својим сегментима уставноправни и политички систем морао бити предмет цјеловитије критичке, научне и стручне анализе и процјене, разјашњавања и тражења одговарајућих рјешења, али само и једино сагласно интересима и потребама два ентитета и три конститутивна народа.

Тражење уставног модела, на основу оцјене правне природе садашњег облика државног уређења и подјеле надлежности у сложеној заједници, мора првенствено задовољити све стандарде односа државе и њених саставних дијелова, као и међусобни однос саставних дијелова као равноправних федералних јединица неовисно од тога што је један ентитет уређен унитарно а други федерално.

4. Учесници мировних преговора не могу мијењати Устав БиХ него то може само Парламентарна скупштина БиХ на основу норми домаћег, уставног права.

5. Уставни суд БиХ, за разлику од осталих институција БиХ, има широка уставна овлашћења, и представља институцију у којој је државни субјективитет највише дошао до изражаја. Ова институција треба да штити Устав БиХ и мериторно ријешава спорове о надлежности.

6. У евентуалним промјенама Устава БиХ неопходно је проводити поступак преноса надлежности са Републике Српске на институције БиХ, као и њиховог поврата. Сваки пренос надлежности требало би да има карактер уставних промјена, а поступак преноса надлежности мора бити у складу са Уставом Републике Српске.

Свака промјена уставног модела подјеле надлежности између ентитета и БиХ, укључујући и надлежности које су у међувремену пренесене без промјене Устава БиХ, мора бити предмет темељног разговора и могу бити само резултат консензуса и компромиса домаћих органа, институција и субјеката и без наметања рјешења од међународне заједнице и њених представника.

Устав Републике Српске може се мјењати само у уставом утврђеном поступку (чл. 132–138), са претходно утврђеним циљевима, садр-

жајем и обимом уставних промјена, уз очување и задржавање садашњег уставноправног статуса, територијаног интегритета и равноправности ентитета у оквиру БиХ.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Адемовић, Недим, Joseph, Marko, Марковић, Горан, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Konrad Adenauer Stiftung, Сарајево 2012;
2. Вучић, Оливера, Петров, Владан, Симовић, Дарко, *Уставни судови бивших југословенских република – теорија, норма, пракса*, Београд 2010;
3. De Vergottini, Giuseppe, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015;
4. Дмичић, Миле, „Подјела надлежности и оправданост преноса са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине“, *Зборник радова са Савјетовања „Октобарски правнички дани“*, Бања Лука 2009;
5. Дмичић, Миле, „Пренос надлежности са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине, ефекти њиховог преноса и могућност њиховог поврата“, *Зборник радова са Савјетовања „Октобарски правнички дани“*, Бања Лука 2007;
6. Дмичић, Миле, Пилиповић, Милан, *Уставно право – допуна основној литератури*, Бања Лука 2020;
7. Јовичић, Миодраг, *Закон и законитост*, Београд 1977;
8. Кузмановић, Рајко, „Нарушавање надлежности између ентитета и Босне и Херцеговине“, *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – Српско Сарајево 2000;
9. Кузмановић, Рајко, „Нарушавање подјеле надлежности између ентитета и БиХ“, *Зборник реферата: Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука – Српско Сарајево 2000;
10. Кузмановић, Рајко, „Устав и уставно уређење Уније Босне и Херцеговине“, *Српска правна мисао* 1-4/1996;
11. Кунџић, Петар, „Деформација Дејтонског споразума ка унитарној Босни и Херцеговини“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, АНУРС, Бања Лука 2005;
12. Кунџић, Петар, „Неки аспекти имплементације Дејтонског споразума“, *Актуелности* 1999;
13. Кунџић, Петар, „Односи између институција БиХ и ентитета у домету јавне управе“, *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – Српско Сарајево 2000;
14. Кунџић, Петар, *Република Српска држава са ограниченим суверенитетом*, Бања Лука 1997;

15. Лукић, Радомир В., „Прилог расправи о подјели надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета“, *Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999;
16. Лукић, Радомир Д., *Увод у право*, Научна књига, Београд 1970;
17. Марковић, Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд–Сарајево 2012;
18. Мијановић, Гашо, „Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета“, *Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета*, АНУРС, Бања Лука 1999;
19. Мирјанић, „Законодавна дјелатност према Дејтонском споразуму“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, АНУРС, Бања Лука 2005;
20. Поповић, Витомир, „Неки аспекти апелационе јурисдикције Уставног суда БиХ у свјетлу подјеле надлежности између институција БиХ и ентитета“, *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – Српско Сарајево 2000;
21. Поповић, Витомир, „О правној природи Републике Српске“, *Правна ријеч* 1997;
22. Савић, Снежана, „О облику државног уређења БиХ“, *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – Српско Сарајево 2000;
23. Савић, Снежана, „Примјена Општег оквирног споразума за мир у БиХ (Дејтонски мировни споразум) – улога Уставног суда БиХ“, *Зборник радова са Научног скупа „Дејтонски споразум – две деценије мира и поруке за свет“*, Београд 2016;
24. Симовић, Миодраг, „Надлежност Републике Српске и ФБиХ у кривичноправној материји“, *Зборник радова Округлог стола Академије наука и умјетности Републике Српске, Књига III*, Бања Лука – Српско Сарајево 2000;
25. Смердел, Бранко, *Уставно уређење еуропске Хрватске*, Загреб 2013;
26. Срзентић, Никола, *Уставно судство СФРЈ – надлежности*, Београд 1985;
27. Трнка, Касим, Милићевић, Неђо, Симовић, Миодраг, Дмичић, Миле, *Устав Федерације БиХ и Устав Републике Српске – коментар*, Сарајево 2004;
28. Фира, Александар, *Устав Републике Србије од 2006. године, II књига*, УСЕЕ, Нови Сад 2007;
29. Фира, Александар, *Уставно право Босне и Херцеговине*, Нови Сад 2002;
30. Steiner, Christian, Адемовић, Недим, *Устав БиХ – коментар*, Сарајево 2010.

Правни документи

1. Закључци Народне скупштине Републике Српске поводом Информације о ефектима преноса овлашћења са Републике Српске на институције БиХ, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 50/09 од 15. јуна 2009. године;
2. Одлука о укидању Закључака Народне скупштине Републике Српске, бр. 01-787/09 и бр. 01-788/09, који су донесени 14. маја 2009. године;
3. Устав БиХ (Анекс IV), Документи Дејтон–Париз, Бања Лука 2002.

Full Professor Mile Dmičić, LL.D.

Faculty of Law, University of Banja Luka

DIVISION OF COMPETENCIES BETWEEN INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND ENTITIES, UNJUSTIFIED TRANSFER AND POSSIBILITY OF THEIR RESTORATION

Summary

The paper analyzes basic characteristics of the constitutional model of division of competencies between the institutions of Bosnia and Herzegovina (hereinafter: BiH) and the entities, previously transferred competencies, justification and effects of their transfer and the possibility of their restoration. This exceptionally important constitutional matter is also seen in the context of comparative constitutionality, according to which, in complex states, the competencies are shared between subjects of state character, some of which represent a country as a whole and others constituent parts of the community, but both having a certain degree of statehood and independence.

According to the constitutional theory and empiricism, the division of competencies is mostly carried out directly by the constitution, with the provision that an authoritative institution must be determined for the objective and meritorious resolution of possible disputes over jurisdiction. Due to the character of state and social organization and rule, the division of competencies cannot be resolved once and for all, and therefore, as a rule, this phenomenon is a current and constantly changing constitutional category.

The term “division” or “distribution” of competencies is regularly used when it comes to relations within complex states, which are more characterized and adequate by the notions of “trust” or “delegation” of competencies.

As a multinational, multireligious and multicultural community under international protectorate, a divided society, one with unfinished state and social organization, this model of division of competencies, in which there is an institute of "additional competencies", powers of the High Representative that have no basis in an international peace treaty and unitarization with the advocacy of the principle of "one man - one vote", all this becomes a direct reflection on the stability, security, territorial and political integrity and especially on the identity and subjectivity of its state-building parts.

Key words: *Complex state; Division of competencies; Transfer and effects of transferred competencies and the possibility of their return; Entity and joint institutions; Constitutional changes.*