

*Проф. др Миле Дмичић*

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

## **БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКА ДРЖАВА И ДРУШТВО И ЕВЕНТУАЛНЕ УСТАВНЕ ПРОМЈЕНЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА**

*Босна и Херцеговина је по много чему специфична и сложена државна заједница. Наиме, она се састоји од два ентитета: Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, као и од Брчко Дистрикта, који по својој правој природи има обиљежја трећег ентитета Босне и Херцеговине. Њен устав је истовремено акт међународног и унутрашњег права и дио је међународног мировног споразума.*

*Основно је да се задржи и очува утврђени уставноправни статус, територијални интегритет и равноправност ентитета, што претпоставља нужну сагласност, повјерење и равноправност конститутивних народа, грађана и осталих. Претходно утврђени циљеви, садржај и обим евентуалних уставних промјена подразумијевају очување дејтонских рјешења и обезбјеђење пуног консензуса двају ентитета и равноправних трију конститутивних народа, као и учешће држава потписница и гараната мировног споразума, а све то уз уважавање поступка и процедура уставних промјена.*

*Постојеће државно и друштвено уређење не представља препреку њеном приступању Европској унији и као такво, засновано на дејтонским рјешењима, сагласно принципу pacta sunt servanda, мора бити очувано. Европске интеграције, демократски развој и реформски процеси подразумијевају да, поред питања која се тичу преноса надлежности на институције Европске уније и дефинисања односа националног и комунитарног права, уставне промјене могу да обухвате и уставну материју која ће уредити однос између различитих нивоа власти у вези са европским послови-*

*ма и омогућити одговарајућу заступљеност двају ентитета и заштиту њихових интереса и интереса трију конститутивних народа.*

*Дакле, циљ рада је првенствено у томе да допринесе одговору на питање о потреби уставних промјена у контексту транзиције и европских интеграција и да идентификује одговарајуће вријеме, природу и обим ових промјена.*

**Кључне ријечи:** Дејтонски мировни споразум; Устав; Уставне реформе; Европске интеграције; Држава; Ентитети; Комунитарно и унутрашње право.

## 1. УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

И босанскохерцеговачка држава<sup>1</sup> и њен устав настали су „актом међународног права, односно међународним уговором. Њега је потписала држава на чијој територији је вођен рат, којој је признат међународноправни субјективитет, али која није постојала као субјект који врши суверену власт на цијелој својој територији. То што је Република Босна и Херцеговина потписница овог споразума је израз тежње међународних чинилаца да се истакне приврженост почетној идеји њеног прихватања у свјетску заједницу држава.“<sup>2</sup>

Стога је, након пропасти посљедње југословенске државе, упитна и Босна и Херцеговина која, према мишљењу аутора, опстаје захваљујући међународном протекторату, о чему постоје супротстављена гледишта државе, а и код непосредног окружења, као и на глобалном нивоу.

Дејтонски мировни споразум одговорио је на два највећа и најзначајнија захтјева: прво, да се, без одлагања, зауставе ратни сукоби, и друго, да се прихваћеним уставним поретком обезбиједи дугорочнија стабилизација стања у Босни и Херцеговини. У двадесет година његове примјене, показало се да је БиХ одржива само на темељима тог међународног уговора, уз консензус и компромис двају ентитета и трију конститутивних народа.

---

<sup>1</sup> Босна и Херцеговина, као држава, настала је потписивањем Дејтонског мировног споразума, који је прихваћен на конференцији одржаној у Дејтону, САД, од 1. до 21. новембра 1995. године, а коначно је потписан и ступио на снагу у Паризу, 14. децембра исте године.

Устав је саставни дио тог споразума, и то његов Анекс IV.

Дејтонски мировни споразум су потписале Република Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Савезна Република Југославија, а у својству свједока Специјални преговарач Европске уније, Република Француска, Савезна Република Њемачка, Руска Федерација, Уједињено Краљевство Велике Британије и Сјеверне Ирске и Сједињене Америчке Државе.

<sup>2</sup> Г. Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд – Сарајево 2012, 69.

Дејтонски мировни споразум, као међународни уговор, са правног и политичког становишта, обавезује потписнице да га поштују и досљедно извршавају. Зато, ни промјене дејтонских уставних рјешења нису могуће без сагласности свих учесника и држава потписница.

Мировни споразум се неријетко схвата једнострано и факултативно, наглашавајући да је само зауставио рат и да је временом изгубио своју улогу и значење. Његову ревизију, углавном, траже ратни лидери или радикални националисти њених политичких партија или вјерски великодостојници који од самог почетка нису довољно прихватили примјену дејтонских рјешења, што је доприносило радикализацији међуентитетских и међунационалних односа у Босни и Херцеговини.

Досадашње промјене дејтонских рјешења чињене су, и даље се чине у интересу, у првом реду, бошњачке стране. На њиховој примјени инсистирају и лидери хрватског народа, незадовољни двоентитетским уређењем, наглашавајући да су неравноправни и маргинализовани као конститутивни народ, нарочито у Федерацији БиХ, док српски народ истиче недопустивост стално растуће тенденције унитаризације и централизације државе и смањења надлежности ентитета до захтјева за укидање Републике Српске. Такође, и захтјеви за реформама, који се постављају као услов за прикључење Европској унији, у ствари значе пренос надлежности са ентитета на органе и институције БиХ. Тиме се на неуставан начин мијењају дејтонска рјешења на штету ентитета и постојећег уставног уређења земље.

## **2. ОСНОВНА ОБИЉЕЖЈА УСТАВОТВОРНОГ МОДЕЛА ДРЖАВНОГ И ДРУШТВЕНОГ УРЕЂЕЊА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И МОГУЋЕ УСТАВНЕ ПРОМЈЕНЕ**

Као држава, Босна и Херцеговина налази се у процесу конституисања. Присутна су различита тумачења њене правне природе, облика државног уређења и облика државне владавине. Посебно се разликују тумачења узрока, карактера и посљедица трагичних ратних сукоба, о чему је, објективно, неопходно утврдити истину и постићи сагласност.

Босна и Херцеговина се заснива на принципу равноправности два ентитета и три конститутивна народа. У основи, њу као државу карактерише својеврсна тријада. Прво, у државноправном смислу, она је савезна држава, друго, све говори у прилог конфедералног односа савеза држава и, треће, она функционише као специфичан војни, цивилни и политички међународни протекторат, под заштитом и врховним надзором међународне заједнице, који још битно утиче на конституи-

сање и остваривање политичке власти у свакој од ових државноправних јединица и развој политичких односа. Стога је „... изградња опште привржености новој босанскохерцеговачкој држави могућа само потпуним поштовањем засебних идентитета, а не њиховим потирањем и потискивањем”. Међутим, постојећи Устав пружа довољно могућности да Босна и Херцеговина буде функционална, демократска и модерна држава и да као таква уђе у европске интеграције, али је за то потребна политичка воља.

Покушаји његовог неовлашћеног мијењања не само да су апсурдни и сувишни, већ треба да буду онемогућени до постизања услова за њихову оправданост и извијесност успјешности. Уколико би се приступило измјенама Устава, то је могуће вршити само консензусом политичке воље два ентитета и три конститутивна народа, у складу са Уставом предвиђеним поступком.

Несумњиво, Устав је октроисани акт, уз једну специфичност – настао је као плод преговора под окриљем најутицајнијих међународних актера. Он ни до данас није званично преведен на службени језик, тј. језике који се користе у Босни и Херцеговини, односно ентитетима. Устав као основа на којој почивају и граде се и држава и њено право, не може бити „њен“ уколико њиме не буде утврђено ко ће га стварати, на који начин, у којим облицима, са којим домаћајем. И, обрнуто, држава уопште не може имати „своје“ право, ако уставом не буду постављени основи организације и функционисања саме те државе и друштва. Стога, остаје отворено питање до када ће постојећи устав уживати потребан ауторитет и дигнитет код оних који га тумаче и примјењују у Босни и Херцеговини. Зато, тежиште је неопходно ставити на њен унутрашњи уставноправни модел, постепен и нормалан процес у даљем конституисању и функционисању државе и друштва. Основни услов за то су очување дејтонских рјешења и претходно утврђени циљеви, садржај и обим њихових евентуалних промјена.

Када је ријеч о евентуалним уставним промјенама, треба знати да се он може мијењати једино у Парламентарној скупштини БиХ, на начин предвиђен у Уставу, јер је одавно речено да нема устава ако га не прихвати народ.

Задржавање и очување утврђеног уставноправног статуса, територијалног интегритета и равноправности ентитета, претпоставља пуну сагласност, повјерење и равноправност конститутивних народа, грађана и осталих. Истовремено, потребно је успостављање и одржавање искреног дијалога између легалних и легитимних представника трију државотворних народа и Осталих о свему ономе што је претходило

дејтонским рјешењима у Босни и Херцеговини. За евентуалну уставну реформу у БиХ, дејтонска рјешења морају бити основа. Било каква промјена Устава БиХ (Анекс 4) не може анулирати осталих десет анекса Дејтонског мировног споразума, јер није ни предвиђена могућност њихових промјена.

Како је Босна и Херцеговина могућа само као земља компромиса, уставна реформа је немогућа без договора свих страна о свим питањима, па и онима о уставној реформи. Углавном, досадашње иницијативе за уставне промјене су биле недобронамјерне, а често и утопистичке, јер су претпостављале неоствариву државу, а тиме и рушење дејтонских рјешења. Незрелост појединих политичких фактора види се у томе што се и даље у први план ставља укидање ентитета, односно Републике Српске, унитаризација државе, централизација власти и стварање и постојање само једног државотворног народа. Ови покушаји су супротни цивилизацијским тековинама и европским вриједностима.

Истовремено, уз реформе које се спроводе и које ће се спроводити, уставна реформа треба да, прије свега, обезбиједи значајно побољшање услова живота становништва. При томе, морају се заштитити интереси двају ентитета и трију конститутивних народа, с једне стране, и обезбиједити одговорна, дјелотворна и ефикасна власт на свим нивоима, с друге стране. На европском, транзицијском и демократском путу, битна је реформа правног система и поретка и успостављање савременог законодавства. Одрживост, функционалност и дјелотворност сложене организације државе и друштва, у првом реду, захтијевају да се обезбиједи два услова: усаглашена политика на свим нивоима и у свим областима, и искрена и пуна политичка воља да се то спроводи, уз преузимање одговорности домаћих органа за судбину и развој Босне и Херцеговине од високог представника и представника Европске уније или њихову убрзану трансформацију, односно замјену представником-партнером за помоћ на путу европских интеграција.

Кључно питање организације и функционисања државе је равноправност ентитета, остваривање њихових уставних надлежности и досљедно поштовање начела о подјели надлежности између органа Босне и Херцеговине и ентитета. У њој као вишенационалној заједници кршење уставних начела може поспјешити, али и компликовати међунационалне односе и рјешавање националног питања, чиме проблем добија значајну политичку димензију.

Преношење надлежности, истовремено, праћено је оснивањем министарстава, бројних агенција, дирекција, канцеларија, завода, института и служби. Стога, договорно би требало укинути институт „додатне

надлежности” и зауставити њихов даљи пренос и иницирати враћање пренесених надлежности. Сваки вид преноса надлежности могућ је једино промјенама Устава. Остали начини преноса надлежности – одлукама високог представника, законом, уставносудским одлукама, праксом или судским тумачењем нарушавају успостављену равнотежу, односно ремете већ избалансиране међусобне односе органа државе и ентитета.

Међутим, и даље су присутни захтјеви и снаге које желе да се омогући да власт дјелује само по принципу већине, занемарујући могућност дискриминације, нетолеранције и мајоризације већине над мањином. Такав приступ ствара нездраву атмосферу прегласавања и доминације, што је неприхватљиво у политичкој реалности Босне и Херцеговине.

Основни задатак међународне заједнице био би да у функцији партнера домаћих органа власти помогне остваривању услова за подношење кандидатуре за чланство Босне и Херцеговине у Европској унији.

Није тачно, нити је оправдано да се тзв. европским пословима, односно административним активностима везаним за процес европских интеграција, искључиво морају бавити заједничке институције Босне и Херцеговине.

Босна и Херцеговина још је далеко од времена када ће морати да спроведе уставне промјене с циљем стварања уставног основа за приступање Европској унији. Када се буде указала потреба да Босна и Херцеговина изврши прилагођавање свог устава ради стварања правног основа за приступање Европској унији, биће потребно да се у њега угради одредба која ће уредити однос између ентитетског нивоа власти и заједничких институција Босне и Херцеговине у обављању европских послова, а да се при томе испоштује начело супсидијарности и омогући ентитетима да заштите своје интересе.

У процесу глобализације, транзиције и стварања новог свјетског поретка, чија је садржина доминантно на политичком плану, јавља се мноштво сукоба и контроверзи у друштвеним и привредним реформама, које видно успоравају укупне реформске токове и осиромашавају грађане у Босни и Херцеговини.<sup>3</sup> Стабилан развој демократских односа и институција у Босни и Херцеговини тешко је и замислити без остваривања конститутивности сва три њена народа на цијелој територији, што подразумева њено пуно утемељење у правном систему ентитета,<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Шире вид. Ј. Душанић, *Транзиција – велика шанса или опасна замка*, Београд 2001.

<sup>4</sup> Полазна основа за развој и реформу права мора дати одговор на питања: 1) шта имамо – какав нам је правни систем и поредак; 2) шта хоћемо – савремени европски правни поредак или нешто друго; 3) шта можемо – не смијемо бити мегаломани и нереални, морамо процијенити своје интелектуалне и материјалне снаге; и 4) шта

као и у организацији и функционисању њихових институција, остваривање пуне националне равноправности и свих других слобода и права свих грађана Босне и Херцеговине без дискриминације, мајоризације и нетолеранције.<sup>5</sup>

У оквиру изведених реформи, неке од њих се јављају као најважније и као потврда интеграције Босне и Херцеговине у евроатлантске институције.<sup>6</sup> Једна од најважнијих реформи у босанскохерцеговачком друштву и држави у постдејтонском времену јесте „реформа“ Устава БиХ. Она је до сада вршена на неуставан начин – одлукама високог представника, одлукама о доношењу закона, одлукама законодавних и извршних органа, уставносудским одлукама, преносом надлежности ентитета на заједничке институције. Реформа се, углавном, тражи као услов у процесу испуњавања услова за чланство Босне и Херцеговине у Европску унију. У основи, ради се о истицању потребе институционалне доградње, организације, структуре и бољег функционисања најви-

---

морамо – шта се захтијева од нас да бисмо ушли у европски систем и постали његов дио (Р. Кузмановић).

<sup>5</sup> Узмимо нпр. амандманско рјешење партиципације представника све три нације у извршној власти ентитета. Ту су хрватски представници остали у неравноправном положају. То се види и у Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Српској. У Републици Српској, хрватски представници заузимају трећу позицију (у Влади је осам Срба, пет Бошњака и три Хрвата), а у Федерацији БиХ заузимају другу позицију (у Влади је осам Бошњака, пет Хрвата и три Србина). – Р. Кузмановић, *Есеји о уставности и законитости*, Бања Лука 2004, 378–379.

<sup>6</sup> Вид. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08 и 37/08.

Прва врло важна реформа припада изградњи институционалних капацитета Босне и Херцеговине. Ради се о промјени структуре, организације и надлежности Савјета министара, као извршне власти. Друга реформа односи се на промјене у организацији оружаних снага. Двије компоненте послеријатних оружаних снага, Војска Републике Српске и Војска Федерације БиХ, интегрисане су у јединствену босанскохерцеговачку институцију: Оружане снаге.

Промјене у домену консолидације парламентарне демократије имају само дјелимичне резултате. Од 2002. године, Босна и Херцеговина самостално проводи парламентарне изборе путем Централне изборне комисије.

Сви изборни резултати у БиХ, осим 2000. године, припадали су етничким странкама. Блок грађанских странака у Босни и Херцеговини, у цијелом послеријатном периоду, осим од 2000. до 2002. године, остаје у опозицији и без битног је утицаја. Етничке странке имају главну моћ, али и различит концептуални однос према државности Босне и Херцеговине. Због тога, у свим постдејтонским парламентарним већинама, односно у свим парламентарним мандатима, не успијевају изградити консензус о сложеним питањима државног развоја Босне и Херцеговине. Непостојање консензуса одмијенио је високи представник међународне заједнице, који је донио стотине одлука и на темељу њих прогласио најважније реформске законе.

ших органа и институција, а првенствено Парламентарне скупштине, Предсједништва и Савјета министара, да би се доносили закони и други прописи и проводиле реформе које су услов за европске интеграције.

У постдејтонском периоду, Босна и Херцеговина ни двадесет година након трагичних ратних сукоба не посједује консензус владајућих политичких странака за промјене Устава. У највећој мјери, моћ над процесима у овој земљи има међународна заједница на основу овлашћења за провођење и тумачење Дејтонског мировног споразума.

Утврђивање обима, садржаја и циљева уставних промјена у контексту европских интеграција подразумијева да се првенствено пође од чињенице да Европска унија посредством европског партнерства, као једностраног инструмента, поставља највећи број реформских приоритета које Босна и Херцеговина мора да испуни.<sup>7</sup> Поред тога, годишњи извјештаји Европске комисије представљају оцјену оствареног напретка и указују на смјернице будућих активности.<sup>8</sup>

Највише недоумица изазива захтјев о успостављању институционалне структуре која ће држави омогућити да говори „једним гласом“. Међутим, неосновано је тумачење да овај императив „једног гласа“ налаже радикалне измјене државног уређења и институционалног система Босне и Херцеговине. Овдје се ради о уобичајеном стандарду, успостављеном од оснивања првих зачетака европске конструкције, да државе чланице, као и оне које теже чланству у Европској унији, имају тачно одређену адресу за комуникацију са комунитарним институцијама, без обзира на облик државног уређења земље. Према томе, сасвим су неаргументоване интерпретације ове формуле да се мора успоставити централизован институционални систем и унитарно државно уређење у Босни и Херцеговини, нити је, пак, тачно да се тзв. европским пословима, односно административним активностима везаним за процес европских интеграција, могу искључиво бавити заједнички органи и институције Босне и Херцеговине. Оправдано је да ови послови буду распоређени и на ниже нивое власти, примарно на ентитетски ниво, сходно надлежностима одређеног нивоа власти и питањем евроинте-

<sup>7</sup> Европско партнерство је инструмент уведен Уредбом Савјета ЕУ бр. 533/2004 о успостављању европског партнерства у процесу стабилизације и придруживања са циљем да се обезбиједи оквир који обухвата приоритете засноване на одговарајућем напретку оствареном у земљи у вези са процесом европских интеграција. Савјет Европске уније квалификованом већином, а на основу приједлога Европске комисије, доноси у форми одлуке Европско партнерство и поставља конкретне мјере које БиХ мора да предузме. Те мјере су се углавном огледале у обавези доношења прописа и успостављања институција.

<sup>8</sup> Progress Report on Bosnia and Herzegovina, (COM(2007)663), 6 November 2006, Brussels.



грационог карактера које се по својој природи третирају на том нивоу власти.

Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), у својим мишљењима која не обавезују, а нарочито у Мишљењу о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника од 11. марта 2005. године, предложила је одређене правце евентуалних уставних промјена ради постизања функционалности институција и потпуне усклађености Устава Босне и Херцеговине са Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода.<sup>9</sup> При томе, посебно се наглашава да уставне промјене треба да се обављају постепено, а не наглим и радикалним мијењањем Устава.

Европска унија и њене институције нису обавезале Босну и Херцеговину да проведе уставне промјене као услов напретка у процесу европских интеграција. Јасно је истакнуто да су господари овог процеса домаћи политички фактори и институције Босне и Херцеговине и да се од страних чинилаца може очекивати једино стручна помоћ и материјална подршка.

Прихватајући тековине цивилизованог свијета, каталог и стандарде људских права и слобода и механизме њихове заштите, Босна и Херцеговина заснива свој институционални оквир на принципима садржаним у међународним, регионалним и домаћим правним и политичким актима и документима. Европска конвенција са протоколима представља најважнији документ за заштиту људских права и основних слобода на европском нивоу чији правна природа и улога у уставном и правном систему Босне и Херцеговине дају снагу директне примјене и приоритета над свим осталим законима, али не и над Уставом Босне и Херцеговине. Дакле, ако се стање посматра са нормативног аспекта, зајемчена права и слободе припадају свим грађанима без разлика у погледу расе, пола, језика, религије, политичког или сваког другог мишљења, националног или социјалног поријекла, имовине или других околности.<sup>10</sup> Дакле, правни основ за успостављање и јемство права и слобода, истовремено се заснива на домаћем праву (уставима, законима и статутима) и међународном праву (конвенцијама, декларацијама, повељама, пактовима, уговорима и протоколима).

Уставне промјене морају проћи демократску и јавну провјеру, јер „нема устава ако га не прихвати народ“. Истовремено, јавна расправа

<sup>9</sup> CDL-AD (2005) 004.

<sup>10</sup> Неприхватљиво је да се у провођењу пресуде Европског суда за људска права у предмету *Сејдић и Финци против државе Босне и Херцеговине* траже темељне промјене Устава Босне и Херцеговине, претварајући све то у изузетно сложено политичко питање.

о уставним рјешењима може да допринесе уклањању слабости које је пракса показала, а и Устав би значајно добио на свом легитимитету. Истовремено, неприхватљиви су притисци органа и тијела међународне заједнице и њених представника на домаће легалне и легитимне органе и институције у рјешавању политичких питања и њихово непоштовање иако су их грађани на демократским изборима бирали и бирају да заступају и бране њихове интересе и политичку вољу.

У основи, циљ провођења дејтонских рјешења је изградња мира и консолидација демократије са успостављањем самоодрживе Босне и Херцеговине. То подразумијева да су уставне промјене могуће само као заједнички пројекат ентитета, народа и грађана Босне и Херцеговине, без наметања рјешења од стране међународне заједнице. Истовремено, уставне промјене нису нужне за испуњавање услова у процесу стицања статуса кандидата за чланство Босне и Херцеговине у Европској унији.

Изградња и функционисање правног система подразумијева и уставноправну и нормативноправну реформу, у циљу успостављања конзистентног, потпуног и кохерентног правног система који државни и друштвени поредак чини стабилним, а грађане заштићеним у остваривању њихових права и слобода. Поготово из разлога што „право не настаје на једном, већ се оно ствара систематски, постепено и непрекидно“.<sup>11</sup>

Имајући у виду изнесено, може се закључити да уставне промјене које једна држава спроводи да би припремила свој правни систем за ступање у чланство у Европској унији, према компаративним искуствима, треба да обухвате сљедећа питања:

1. Увођење одредбе којом се обезбјеђује уставноправни основ за чланство у Европској унији, као и пренос одређеног дијела државног суверенитета на институције Европске уније;
2. Уређивање односа између комунитарног и националног права, тј. правни статус извора примарног и секундарног права Европске уније у унутрашњем правном поретку.

Поред ова два основна питања, уставним промјенама, на што поједини аутори указују, требало би да се уреди и функционисање институција државе чланице у односу на европски институционални оквир и прецизира уставносудски дјелокруг у условима чланства.<sup>12</sup> Ове уставне промјене не утичу на државно уређење и облик владавине. Њима се

---

<sup>11</sup> М. Јовичић, *Закон и законитост*, Београд 1997, 267–269.

<sup>12</sup> S. Rodin, *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava*, [http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030528/rodin\\_cro.pdf](http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/20030528/rodin_cro.pdf), 229.

од једне земље не захтијева њена унитаризација, нити централизација. Напротив, пожељно је да држава поштује принцип децентрализације. Уставне промјене треба да се врше амандманском техником.

Провођење стратегије реформе јавне управе, координација између различитих управа и даље је недовољна. Процесу реформе јавне управе и институцијама надлежним за његову реализацију неопходна је политичка подршка.

Законодавство на ентитетском нивоу је већином усклађено с Европском повељом о локалној самоуправи. Извршни органи у ентитетима припремили су кодекс о односима, како би се унаприједила координација између различитих нивоа власти.

Политички органи на свим нивоима Босне и Херцеговине укључили су се у Структурни дијалог о реформи правосуђа са Европском унијом. Овај дијалог је покренут у јуну 2011. године у оквиру процеса стабилизације и придруживања, како би се олакшала ревизија законодавства и функционисање институција у складу са одговарајућим европским стандардима, у циљу обезбјеђења независног, ефикасног, непристрасног и одговорног правосудног система. Међутим, према извјештајима, нема политичке воље и одговарајућег планирања, што и даље отежава ефикасно провођење Стратегије за реформу сектора правде (СРСП) за период 2009–2013. година. Истовремено, указује се на то да учени недостаци укључују и недовољну распоdjелу људских и финансијских ресурса, као и слабу координацију између надлежних институција.

Спровођење Дејтонског мировног споразума мора да буде изградња мира и консолидација демократије у Босни и Херцеговини. Њена самоодрживост биће реалност тек кад кроз реформе испуни услове за европске интеграције. Посматрано у овом контексту, реформе дејтонског устава, односно доградња његових рјешења, могући су само у заједничком напору демократских снага Босне и Херцеговине и међународне заједнице.

Међутим, уколико се наставе антидејтонске, неуставне и ванинституционалне тенденције, посебно притисци на органе и институције Републике Српске, неопходно је да она, с циљем заштите свог територијалног интегритета и очувања националног интереса, предузме сва институционална, политичка и демократска средства.

Приступање Европској унији, односно стицање статуса пуноправног члана један је од основних мотива земаља кандидата и потенцијалних кандидата за спровођење реформи политичке, правне и економске природе.

Споразум о стабилизацији и придруживању, ниједном одредбом, која се односи на усклађивање права, не захтијева и не обавезује Босну и Херцеговину да врши промјене свога устава. С тога се могу одбацити сви захтјеви за измјену Устава Босне и Херцеговине у вези са имплементацијом овог Споразума.<sup>13</sup>

Тиме се, без обзира на фазно прилагођавање за чланство у Европској унији и његову сложеност у економском, политичком, социјалном и правном смислу, сасвим је извјесно да, имајући у виду природу комунитарног правног система, постоји потреба спровођења одговарајућих уставних прилагођавања. Међутим, битно је одредити вријеме у коме се ове уставне промјене морају обавити као и садржину промјена.<sup>14</sup> Што се тиче Босне и Херцеговине, сасвим је јасно да је она као држава која се налази још далеко од времена када ће морати да спроведе уставне промјене с циљем стварања уставног основа за приступање Европској унији, јер је за њу сâм чин приступања, а посебно вријеме када би се то могло догодити, неодређен и неизвијестан.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Услови за пријем у чланство су детаљније, али још не сасвим прецизно, разрађени у закључцима Европског савјета из 1993. године и познати су као Копенхагенски критеријуми. Они се односе на политичко, економско, правно и административно прилагођавање државе кандидата Европској унији. *Bulletin EC 6-1993*, рт. 13.

Напомињемо, Основна одредба која говори о проширењу Европске уније налази се у члану 49, ставу 1 Уговора о Европској унији који утврђује основне принципе и услове под којима нека држава може постати члан Европске уније. Наиме, према овој одредби „свака европска држава која поштује начела утврђена у члану 6, ставу 1 може затражити чланство у Унији. Она захтјев подноси Савјету који, након што се консултује са Комисијом и након што добије пристанак Европског парламента, једногласно доноси одлуку. Европски парламент усваја своју одлуку апсолутном већином чланова који га чине.“ Вриједности које држава кандидат мора да испуни су: слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода и владавина права.

<sup>14</sup> Процесу уставних промјена у циљу прилагођавања правног система будуће државе чланице за инкорпорисање у комунитарни правни систем није потребно приступити прије него што постане сасвим извјесно да ће нека држава постати чланица Уније. Одговарајући тренутак за спровођење уставних промјена био би онда када држава кандидат оконча приступне преговоре и закључи Уговор о приступању.

<sup>15</sup> Без обзира на специфичности различитих теоријских квалификација Европске уније, поједина схватања се могу сврстати у неколико група:

Прво, поједини аутори Европску унију посматрају као међународну организацију регионалног карактера, а право Европске уније не разликују од класичног међународног права.

Друго, постоје и они аутори који за Европску унију мисле да је творевина државног права и то федерално-конфедералног типа, и комунитарно право је, у суштини, нека врста националног права.

Треће, постоји схватање о Европској унији као о оригиналној и досад не постојећој творевини *sui generis* која има своје специфичности и није ни чиста државноправна ни међународноправна творевина. Сходно овом схватању, комунитарно право је „нови правни поредак“ различит од класичног међународног права и, као такво, комунитарно право је нека врста заједничког унутрашњег права за државе чланице.

Неопходно је да Босна и Херцеговина и њени ентитети у процесу европских интеграција равноправно партиципирају у одлучивању у доношењу битних одлука у вези са европским интеграцијама, као и у стварању заједничких тијела која их представљају у институцијама Европске уније.<sup>16</sup> Такав захтјев је по угледу на досадашња искуства земаља у процесу интеграција, у којима су преовлађујуће двије врсте приступа уставним промјенама. Први приступ се заснива на трансферу, односно делегацији ограниченог дијела државног суверенитета на неку међународну организацију, у конкретном случају на Европску унију (Словенија, Пољска и Чешка). Други приступ, предвиђа вршење одређених суверених права заједно са другим државама (Француска, Мађарска и у одређеном смислу Словачка).<sup>17</sup>

Учешће међународне заједнице проширено је и „ојачано” именованем специјалног представника Европске уније у Босни и Херцеговини, који има основни задатак да у функцији партнера домаћих органа власти помогне остваривању услова за подношење кандидатуре за чланство Босне и Херцеговине у Европској унији. Процес приближа-

---

<sup>16</sup> У основи, однос Републике Српске према разговорима о евентуалним уставним промјенама, поред ставова Декларације о основама за разговоре о евентуалним промјенама Устава БиХ и заштити интереса Републике Српске, као и Резолуције о циљевима и мјерама политике Републике Српске, подразумева да се претходно обезбиједи следеће: изврши попис становништва у Босни и Херцеговини и Републици Српској; не доводи у питање уставни састав БиХ као сложене државе и цјелovitости ентитета у садашњем уставноправном капацитету; задржи и даље уставни принцип о ентитетском гласању у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и заштиту утврђеног виталног интереса ентитета и конститутивних народа; обезбиједи заступљеност ентитета и равноправност трију конститутивних народа у заједничким институцијама Босне и Херцеговине; заустави даљи пренос надлежности са Републике Српске на институције Босне и Херцеговине; преиспитају досад пренесене надлежности и њихову оправданост, те их повратити Републици Српској, сходно изворним уставним надлежностима; одлазак страних судија и тужилаца; да бутмирски документ не може бити полазна основа разговора о уставним промјенама; не доносити нови Устав БиХ, већ евентуално само његово амандманско побољшање у дијелу који се односи на заштиту људских права и слобода као и права мањинских група, у складу са међународним стандардима.

<sup>17</sup> За детаљнију анализу, вид. J. Czuczai, “Constitutional Preparation for EU Accession in The New Central and Eastern European Member States: is The Rule of Law better than The Rule of Politics?“, *The European Union: An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Т.М.С. Asser Institute, The Hague 2004, 269–283. Тако, Устав Републике Француске у члану 88-1. садржи *Europe clause* која предвиђа: „Република учествује у Европским заједницама и Европској унији, коју чине државе које су слободно изабрале да, на основу оснивачких уговора, заједнички обављају неке од својих надлежности“. Устав Републике Чешке у члану 10а(1) утврђује: „Међународни уговор може предвидјети пренос одређених овлашћења органа Републике Чешке на неку међународну организацију или институцију.“

вања Босне и Херцеговине европским интеграцијама отворио је питање и даље улоге високог представника и представника Европске уније, што коначно уозбиљује провођење „излазне стратегија” укупног ангажовања представника међународне заједнице у Босни и Херцеговини.

Сви облици помоћи Босни и Херцеговини од стране међународне заједнице ни у ком случају није могла захтијевати доношење аката којима би се кршио устав државе. Помоћ је требало да буде привремена, предвиђајући прелазно раздобље, након којег пуну одговорност преузимају домаће институције на основу устава и закона. Странци који су учествовали у раду појединих институција (Централна банка, органи правосуђа, омбудсман) већином су се повукли, али су у појединим важним институцијама (Уставни суд Босне и Херцеговине, Високи судски и тужилачки савјет БиХ) и даље остали њихови чланови. Иако су постојале могућности предвиђене Дејтонским мировним споразумом и Уставом Босне и Херцеговине да се у потпуности из домаћих институција повуку странци, то још није учињено, углавном из политичких разлога и неслагања водећих политичких снага у држави.

Шире гледано, рјешавање бројних питања правног, економског, социјалног и политичког живота у Босни и Херцеговини, условљено је купним процесима глобализације, транзиције и Европским интеграцијама, не заборављајући чињеницу, коју истиче један од угледних аутора да су се пред нас „... поставило јаче него икад сазнање да зависимо једни од других – глобализација је чињеница живота. Уз међузависност иде и потреба за колективном акцијом, са људима широм света који заједнички раде на решавању проблема са којима се суочавамо... Али демократска глобализација значи да те одлуке морају бити донесене уз пуно и активно учешће свих народа света.“<sup>18</sup>

### 3. ЗАКЉУЧАК

Процесу уставних промјена, у циљу прилагођавања правног система будуће државе чланице за инкорпорисање у комунитарни правни систем, није потребно приступити прије него што постане сасвим извјесно да ће нека држава постати чланица Европске уније. Одговарајући тренутак за спровођење уставних промјена би био онда када држава кандидат оконча приступне преговоре и закључи Уговор о приступању. Уколико дође до ових промјена, оне треба да, поред наведених питања која се тичу преноса надлежности на институције Европске уније и дефинисање односа националног и комунитарног права, обухвате и уградњу оних одредаба у уставну материју које ће уредити однос између раз-

<sup>18</sup> Ц. Е. Стиглиц, *Противречности глобализације*, Београд 2004.

личитих нивоа власти у вези са европским пословима. Уређење Босне и Херцеговине као сложене државе не представља никакву препреку приступању Европској унији и уставно уређење засновано на Дејтонском мировном споразуму, сагласно принципу *pacta sunt servanda*, мора бити очувано.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Czuczai, Jenő, “Constitutional Preparation for EU Accession in The New Central and Eastern European Member States: is The Rule of Law better than The Rule of Politics?“, *The European Union: An Ongoing Process of Integration – Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Т.М.С. Asser Institute, The Hague 2004;
2. Вучић, Оливера, *Промјене и трајање устава*, Досије, Београд 2005;
3. Душанић, Јован, *Транзиција – велика шанса или опасна замка*, Београд 2001;
4. Јовичић, Миодраг, „Устав СР Југославије – акт који српска правна наука не прихвата“, *Правни живот* 7-8/1992;
5. Јовичић, Миодраг, *Закон и законитост*, Београд 1997;
6. Јовичић, Миодраг, *О уставу – Теоријско-компаративна студија*, Београд 1977;
7. Кузмановић, Рајко, *Есеји о уставности и законитости*, Бања Лука 2004;
8. Кузмановић, Рајко, *Уставно право*, Бања Лука 2002;
9. Лукић, Владимир, Поповић, Витомир, *Документи: Дејтон – Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука 1996;
10. Лукић, Радомир, „Појам устава, Устав као највиши правни акт“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, XIV 1980;
11. Марковић, Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд – Сарајево 2012;
12. Николић, Павле, *Уставно право*, Београд 1993;
13. Поповић, Витомир, Лукић, Владимир, *Документи: Дејтон – Париз, Дејтонски мировни споразум*, Бања Лука 1998;
14. Савић, Снежана, *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Бања Лука 2000;
15. Стиглиц, Џозеф Е., *Противречности глобализације*, Београд 2004;

16. Фира, Александар, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, Том IV Уставно право Босне и Херцеговине*, САНУ – Агенција „Мир“, Нови Сад 2002;
17. Шарчевић, Един, *Дејтонски устав*, Фондација „Конрад Аденауер“ у Босни и Херцеговини, Сарајево 2009.

*Full Professor Mile Dmičić, LL.D.*

Faculty of Law, University of Banja Luka

## **THE BOSNIAN-HERZEGOVINIAN STATE AND SOCIETY AND POSSIBLE CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION**

### *Summary*

Bosnia and Herzegovina is, in many aspects, a specific and complex state. Specifically, it consists of two entities: the Republic of Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina as well as of Brčko District, which by its legal nature, has the characteristics of a third entity of Bosnia and Herzegovina.

Its Constitution is both, an act of international and national law and a part of the international peace agreement.

It is essential to maintain and preserve the established constitutional status, territorial integrity and equality entity, which assumes the necessary consent, confidence and equality of the constituent peoples, citizens and others.

Previously established objectives, content and scope of possible constitutional changes include the preservation of the Dayton arrangements and providing of full consensus between the two entities and three equal constituent peoples, as well as the participation of States Parties and the guarantors of the peace agreement, all with respect to the process and procedures of constitutional changes. The existing state and social organization is not an obstacle to its accession to the European Union and as such, based on the Dayton arrangements, in accordance with the principle of *pacta sunt servanda*, must be preserved.

European integration, democratic development and reform process imply that, in addition to issues concerning the transfer of competences to the European Union institutions and defining the relationship between



the national and communitarian law, constitutional changes may include a constitutional matter, which will regulate the relationship between different levels of government in regarding the European affairs and provide appropriate representation between the two entities and the protection of their interests and the interests of the three constituent peoples.

Thus, the aim of this paper is primarily to contribute to answering the question about the need for constitutional reforms in the context of transition and European integration and to identify the appropriate time, nature and extent of these changes.

**Key words:** *Dayton Peace Agreement; Constitution; Constitutional reform; European integration; State; Entities; Communitarian and national law.*