

**Владан Станковић**

*Институт за политичке студије, Београд*

**Зоран Милосављевић**

*Институт за политичке студије, Београд*

## УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ\*

*Ми смо имали задатак да уведемо  
демократију диктаторским средствима!  
(Волфганг Петрич, Високи представник за Бо-  
сну и Херцеговину, протектор)*

### Сажетак

У овом раду аутори су се позабавили анализом уставног положаја Републике Српске спрам централних органа у Сарајеву. Не прејудуцирајући оцену, аутори применом догматско-нормативистичког, циљног, упоредног, развојног и метода анализе садржаја норми које регулишу основне оквире политичке власти у Републици Српској и Босни и Херцеговини, најпре анализирају основне уставне и политичко-институционалне темеље БиХ и Републике Српске, потом истражују поступке и акта о преношењу надлежности са Републике Српске на централне органе у Сарајеву, и на крају дају коначну оцену и суд о карактеру уставног положаја Републике Српске, избегавајући при томе да за предмет свог истраживања узму државно уређење РС-а (јер би се тиме промашила намера истраживања), али и БиХ (јер би се тиме прејудуцирао закључак о карактеру сложене државолике творевине каква је БиХ). Значај истраживачког подухвата огледа се у давању суда како о уставном положају ентитета на основу Париско-дејтонског мировног споразума (те око уставног карактера и природе дејтонске БиХ) тако и око тренутних односа политичке власти Републике Српске и БиХ.

---

\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Из овога се може пропатити развојни пут Републике Српске и БиХ, те предвидети тенденције њихових међусобних релација у будућности, како би се превентивно онемогућили неки нови сукоби, али и угрожавање националног интереса српског народа у овом делу Балкана.

Кључне речи: Република Српска, Дејтонски споразум, уставни положај, политичке институције

Овај научни рад ће поћи од општег хипотетичког оквира који предвиђа неколико уставноправних модела уставног положаја Републике Српске. Модели који се пред нас постављају од раније су добро познати у науци уставног права, теорији државе и права и теорији политичких система. Намера је да уставну позицију Републике Српске, која је заснована на темељима мировног уговора а кроз Устав Босне и Херцеговине, Устав Републике Српске и бројним законима, те одлукама Високих представника за БиХ, сместимо на идеалнотипској скали: од савеза држава (конфедерације), преко државног савеза, до савезне државе (федерације) или, можда, унитарне децентрализоване државе. Све ово су отворене алтернативе на које истраживање треба да упути и пружи одговор.

Устав Републике Српске у члану 1 (амандман XLIV) дефинише Српску као државу. (“Република Српска је *држава* српског народа и свих њених грађана”). Чланом 3 (амандман LV) наглашава се: “Републици припадају све државне функције и надлежности осим оних које су уставом Босне и Херцеговине изричито пренесене на њене институције.” Чланом 6 предвиђено је држављанство Републике Српске, а чланом 8 и државна обележја: застава, грб и химна Републике Српске.<sup>1)</sup> Устав Републике Српске предвиђа да Народна скупштина Републике Српске у чл.70, став 3, тачка 1 проглашава ратно стање “у случају оружаног напада на Републику”. Из свега овога јасно се види да Република Српска има три елемента која прописује Конвенција о правима и обавезама држава, а то су: становништво, територију и власт.

Па ипак, Устав за Босну и Херцеговину (усвојен у Дејтону новембра 1995. године, потписан у Паризу 14. децембра исте године, а затим усвојен на Скупштини Републике Српске) предвиђа вођење спољне политике у надлежности институција БиХ (члан III, тачка 1, подтачка а), односно Председништва БиХ (члан V, тачка 3 подтачка а). Тако је изостало право вођења спољне политике, са изузетком ако се на то добије овлашћење од Парламентарне скупштине БиХ.

1) [http://www.ustavisud.org/upload/4\\_8\\_2009\\_48\\_ustav\\_srpski.pdf](http://www.ustavisud.org/upload/4_8_2009_48_ustav_srpski.pdf), стр. 3.

Следило је усаглашавање Устава Републике Српске са Уставом БиХ. Амандманом LXVIII тачком 1 речи: “суверенитет, независност” замењују се речима “интегритет, уставни поредак”. Тачком 2. иза речи “економске односе са иностранством” додају се речи “који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине”. У подтачки 7. речи “монетарни”, “девизни” и “царински” се бришу.

Овлашћења су само за нијансу шира од овлашћења кантона и то са правом закључивања уговора са другим државама или међународним организацијама по овлашћењу Парламента БиХ. Па ипак, ентитети имају своју законодавну, извршну и судску власт и чак установу Председника (Републике Српске, односно Федерације БиХ), као инокосног шефа извршне власти. Високи представник нема овлашћење да мења Устав БиХ, пошто је реч о међународном документу, потписаном од неколико држава, чланица Уједињених нација, али ни да мења Устав Републике Српске. Сходно члану III, тачка 3 Високи представник ужива, према законима Босне и Херцеговине, она права и овлашћења која су потребна за вршење његове функције, укључујући и овлашћење да склапа уговоре и стиче и располаже непокретном и покретном имовином. Високи представник нема право да укине ентитет, јер то ни један закон БиХ није прописао, па ни Устав. Наиме, чланом X, тачком 1 Устава БиХ прописано је да се Устав може допуњавати, дакле не и мењати, одлуком Парламентарне скупштине, укључујући двотрећинску већину гласова оних који су присутни и који гласају у Представничком дому. Устав БиХ могу мењати само оне државе које су га усвојиле у Дејтону и потписале у Паризу 1995. године као међународни уговор. Република Српска поседује и право на ентитетски вето, уколико су угрожени витални интереси тог ентитета, баш као и у Федерација БиХ (муслиманско-хрватски ентитет).

Словом Дејтона Република Српска није имала овлашћење да непосредно потпише Мировни споразум из Дејтона, мада се, у пракси, мир постиже договором зараћених снага.<sup>2)</sup> Само овај акт међународне заједнице даје одговор на статус Републике Српске и одређује ко су зараћене стране. Република Српска нема овлашћења да потписује међународне уговоре, јер није предвиђен пун капацитет њене државности пошто не може да води спољну политику. Члан X *Општег оквирног споразума о миру у Босни и Херцеговини*

2) Први државни савез у Новом веку настао је као последица међудржавног савеза кроз Утрехтску унију током XVII века. (Више у: Зоран Милосављевић, «Субјекти међународних односа», *Политичка ревија*, 2/2010: 169-194, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр.187-188)

гласи: “Савезна Република Југославија и Република Босна и Херцеговина међусобно се признају као суверене и независне државе у оквиру њихових међународних граница. Други аспекти њиховог међусобног признања биће предмет даљих дискусија.” Тако прозилази да је Република Српска део територије државе Босне и Херцеговине. Међутим, истовремено она има специјални статус са својом законодавном влашћу и унутрашњом политиком. Може потписивати међународне уговоре са другим државама и међународним организацијама али тек на основу овлашћења Парламента БиХ.

Република Српска била је обавезана да део својих овлашћења пренесе на институције међународних снага, или на Босну и Херцеговину у шта спадају: одбрана (војне оружане снаге), стварање јединственог правосудног крова, избор и опозив судија. Самостално вођење унутрашње политике, која је у уској вези са јединственим правосудним простором и сузбијањем криминала, је сужена. Она је дужна да сарађује у истрази и гоњењу ратних злочина и других кршења међународног хуманитарног права. Може да одговара ако одбије такву сарадњу и о томе упозна Високог представника. Ипак и овде постоји заштита, јер се одговорност не може огледати у кажњавању Републике Српске кроз смањење овлашћења и обавеза, односно (до)укидању Републике Српске него само кроз смењивање одговорних лица институција које немају довољно активности у реализацији Мировног споразума. Та одговорност не може да се односи само на институције ентитета или Босне и Херцеговине него и на све институције учесника у поступку примене обавеза из Мировног споразума.

### **ПРИРОДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ – ДРЖАВА ИЛИ ДРЖАВНА ЗАЈЕДНИЦА?<sup>3)</sup>**

Да ли се Босна и Херцеговина може одредити као реална унија?

Одредбама Устава (члан III) утврђене су њене надлежности:

- послови спољне политике;
- спољнотрговинска политика;
- царинска политика;
- монетарна политика;
- финансирање институција и међународних обавеза БиХ;

3) Рајко Кузмановић: *Уставно право*, Бања Лука, 1997, стр. 85.

- политика и регулатива за усељавање, избеглице и азил;
- провођење кривичних закона на међународном и међуентитетском плану укључујући и односе са Интерполом;
- успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација;
- регулисање саобраћаја између ентитета;
- контрола ваздушног саобраћаја.<sup>4)</sup>

Истовремено је од формирања институција БиХ било предвиђено да Општи принципи међународног права представљају интегрални део закона како Босне и Херцеговине тако и ентитета. Надлежност ентитета огледа се и у успостављању специјалних веза са суседним државама, али се још тада наглашавало: у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине. При томе је предвиђено да су ентитети обавезни да обавезно пруже сву неопходну помоћ Влади БиХ како би јој се омогућило испуњавање међународних обавеза. Дејтонски споразум је јасно нагласио да су све државне функције и овлашћења које нису Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине припала ентитетима. Ова одредба касније је тумачена као полазна основа за сужавање надлежности ентитета. Сужавање се остварује сагласношћу Владе ентитета Републике Српске на основу предлога Високог представника (јединствене лиге у спортском такмичењу, народна одбрана, избор судија од стране јединствене комисије, обједињавање полиција, односно унутрашњих послова). Многе досадашње активности влада ентитета ишле су донедавно у правцу стварања унитарне Босне и Херцеговине, односно њихове сагласности о преношењу шире надлежности на институције Босне и Херцеговине. Ови интегративни процеси најчешће су образлагани потребама економских интеграција. Чак се у процесу унитаризације БиХ наводи да су ти интегративни процеси не само позитивни, већ и пожељни, јер су просперитетни – то је био пут стварања и данашње Европске уније.<sup>5)</sup>

4) Владимир Лукић, Витомир Поповић: *Документи – Дејтон-Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука, 1996, стр. 69.

5) Прво су њених шест чланица (Француска, Западна Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија) потписале Уговор у Риму 1957. године о оснивању Европске економске заједнице (I стуб). Много касније, односно 1992. године потписан је Уговор у Мاستрихту којим се на Европску заједницу преноси надлежности у оквиру II стуба, тј. спољну политику и безбедност. Министарство иностраних послова оснива се тек Уставом Европске уније који је потписан у Риму 2004. године, мада још није ратификован. Крајњи рок за ратификацију је 1. новембар 2006. године. Уговор у Мастрихту успоставља сарадњу између држава чланица, у области правосуђа и унутрашње политике (III стуб), али тек Уговором у Амстердаму 1999. године то је пренесено у правну регулативу институција Европске уније, остављајући рок његове реализације од пет година. (Ви-

Па ипак ова аналогија сасвим не стоји, јер Европску унију чине међународно признате државе – чланице Уједињених нација, док БиХ чине ентитети са мањим степеном самосталности, који нису чланице ни једне међународне организације. Само је БиХ призната као држава од стране међународне заједнице, па и Уједињених нација, у чијем оквиру се налазе два ентитета, који међународно не морају бити од било какве важности.

У БиХ, након потписа Мировног споразума, прво се пошло, 1995. године, са заједничком спољном политиком и безбедности, како Уставом БиХ тако и у реализацији уставних норми. Разлог томе је прекид рата и успостављање мира и безбедности. Уставом је успостављена и јединствена економска и монетарна политика (јединствена царина, спољна трговина, јединствена монета и централна као емисиона банка), са нешто каснијом применом – вребајући повраћај поверења. Правосудна сарадња била је уведена у области реализације кривичних закона на међународном и међуентитетском плану. Касније је надограђиван и правосудни систем, али остаје нејасно шта се дешава у случају колизије норми насталих на основу супростављених пресуда Уставног суда Републике Српске, и Уставног суда БиХ.<sup>6)</sup> Унутрашња политика Уставом је сачувана у надлежности ентитета (сходно члану III тачка 3. Подтачка а).

Надлежност Уставног суда регулисана је у члану VI (3) Устава Босне и Херцеговине.

- Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по Уставу Босне и Херцеговине настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и

дети о томе и у: Игор Јанев, «Основе политичког система Европске уније», *Политичка ревија*, 4/2008: 1053-1066, Институт за политичке студије, Београд, 2008)

Ваља истаћи и да «неусклађеност у модернизацији политичких институција доводи до разних поремећаја у друштвеном систему. Али најопаснији настаје када због брзих интеграција или диференција дође до несклада између поретка и беспоретка.» (Живојин Ђурић, «Политичке институције у процесу модернизације», *Српска политичка мисао*, 1-4/2000-2002, Институт за политичке студије, Београд, 2000-2002, стр. 44)

- 6) Ево једне такве уставне позиције: «ГЛАС: *Како коментаришете апелацију коју је Уставном суду БиХ поднио Сулејман Тихић тражећи поништење Закона о државној имовини РС?*

*ДОДИК:* БиХ има Уставни суд који доноси политички мотивисане одлуке и ми нећемо прихватити одлуку Уставног суда БиХ. Кредитилитет тог суда је катастрофалан и он се показао као мјесто за политичке обрачуне у БиХ и моделирање политичког система. То смо видјели у низу случајева. Како је могуће да се донесе одлука да је Закон о Суду и Тужилаштву БиХ уставан ако нигдје у Уставу БиХ не пише да БиХ има право на те институције. Али Уставним судом БиХ управљају ОХР и међународна заједница. Уставни суд се мора прогласити ненадлежним за Тихићев захтјев, а ако Тихић жели да развија односе у БиХ онда мора да зна да то не може да чини на овај начин.» (Милорад Додик, «Мој политички завјет је очување Српске», *Глас Српске*, од 8. јануара 2011)

једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то. Овај суд цени и: да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од суседних држава сагласан Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.

- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са Уставом. Спорове по овим питањима могу покретати само чланови Председништва, председавајући Министарског савета, председавајући или заменик председавајућег било којег већа Парламентарне скупштине БиХ, једна четвртина чланова било којег већа Парламентарне скупштине БиХ или једна четвртина било ког законодавног већа неког ентитета.
- Уставни суд има и *апелациону надлежност* над питањима по Уставу, која проистичу из пресуде сваког суда у Босни и Херцеговини.
- Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или делокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

Одлуке се у Уставном суду доносе већином гласова свих судија, и оне су према члану VI (4) Устава БиХ коначне и обавезујуће. Уставни суд је једини важнији орган Босне и Херцеговине где не постоји никакав механизам заштите виталног националног или ентитетског интереса, због тога је могуће да судије из два конститутивна народа буду прегласана и да одлуку донесу стране судије и судије из једног конститутивног народа, што се десило приликом доношења одлуке о конститутивности народа.

1. Проблем остваривања усвојеног модела поделе надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета представља средишње и веома комплексно питање. Асиметрично уређење се посебно види у:

- расподела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, структури, начину избора, карактеру

- мандата и статусу функционера, као и у веома компликованом начину одлучивања у заједничким институцијама,
- нејасноћи тзв. *допунских надлежности*, неповољној структури и начину одлучивања у заједничким органима и институцијама, а посебно у Уставном суду Босне и Херцеговине.
  - "из расподеле надлежности нове сложене државе јасно се види да је нова држава основана на међународном праву (члан II Устава), а не на државном..."

2. Ентитети су, у ствари, две државне јединице са ограниченим суверенитетом, који имају два различита политичка, правна и економска система, унутрашњу сувереност, границе, територијални интегритет, легализовану полицију и друге институције које су и атрибут самосталних и суверених држава.

3. Примењена су два сасвим различита и супротна облика унутрашњег уређења: федеративно и унитарно; прво изузетно децентрализовано, а друго централизовано.

4. Зато је неопходно нагласити да је Устав Босне и Херцеговине "прихватио решење по коме је претпоставка надлежности у корист ентитета".<sup>7)</sup>

## МОГУЋЕ РЕШЕЊЕ

Могуће је посматрати надлежности и у изразитој презумпцији у корист ентитета (члан III (а));

1. да не постоје Уставом Босне и Херцеговине утврђене функције, односно права и дужности заједничких институција;
2. да надлежности заједничких институција нису утврђене као "искључиве" надлежности (члан III (а) до (j));
3. да су битне надлежности институција утврђене као "политика" у одређеним областима (спољна политика, спољнотрговински односи, монетарна и царинска политика), што значи да у тим областима и ентитети има-

---

7) Ево шта о томе каже Милорад Додик, председник Републике Српске, у интервјуу за бањалучки часопис *Глас Српске*: «Ми поштујемо десет уставних надлежности БиХ, а све остало што је добила је сумњиво и стечено насиљем високих представника који су доносили законе, а да на то нису имали право.» (Милорад Додик, «Мој политички завјет је очување Српске», *Глас Српске*, од 8. јануара 2011)



ју одређени обим својих надлежности, поготово што су претежно извршне функције у домену ентитета.

## **ДВА МОГУЋА ОБЛИКА ДРЖАВНОГ УРЕЂЕЊА**

Набројани послови који су у искључивој надлежности Босне и Херцеговине мање-више, подсећају на послове Европске уније, која се у најновије време назива конфедерацијом. Све то потврђује да је Општим оквирним споразумом и Уставом Босне и Херцеговине, Босна и Херцеговина пројектована као сложена државна заједница. У том смислу, потребно је децидирано остваривање њеног Устава и успостављеног типа државног и политичког уређења и облика државне власти у Босни и Херцеговини, са њена два равноправна, државотворна ентитета и предвиђеним заједничким институцијама. Период од ступања на снагу Општег оквирног споразума показао је да је његова имплементација, уз веће или мање потешкоће, могућа и једино прихватљива.

Разлог: Опстанак и безбедан живот српског народа и њихове политичко-територијалне заједнице, на овим просторима, једино су могући на основу овог мировног документа.<sup>8)</sup> У целини узевши, Босна и Херцеговина као држава још увек се конституише. За државу БиХ постоје различита тумачења њене правне природе, облика државног уређења и облика државне владавине, али је о томе, објективно, неопходно постићи политичку сагласност у смислу утврђивања коначног модела државе Босне и Херцеговине. Неопходност да ентитети, у оквиру својих међусобних односа и сарадње, имају обавезу и међусобне хармонизације прописа, који се прилагођавају на свим нивоима прописима Европске уније. Треба превазићи постојање више правних система у Републици Српској због примене преузетих закона и других прописа раније СФРЈ и бивше Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине (члан 12. Уставног закона за провођење Устава Републике Српске).

---

8) Овај документ је имао за циљ не само да обустави рат, већ да и онемогући ново потенцијално ратно жариште. (Зоран Милосављевић, «Идеје за успостављање трајног мира», *Политичка ревија*, 2/2009: 205-232, Институт за политичке студије, Београд, 2009.)

## ПРЕНОШЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ – УВОД У УНИТАРИЗАЦИЈУ БиХ

Према чл.III Устава Босне и Херцеговине БиХ припадају следеће надлежности: Спољна политика, Спољнотрговинска политика, Царинска политика, Монетарна политика, Финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине, Политика и прописи за усељавање избеглице и азил, Спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета укључујући и односе са Интерполом, Успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација, Регулисање саобраћаја између ентитета, Контрола ваздушног саобраћаја.

По принципу генералне клаузуле, остале надлежности које нису изричито дате институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима. Међутим, Устав БиХ садржи две специфичне одредбе које, у зависности од тумачења, могу увелико нарушити установљену равнотежу у погледу односа надлежности Босне и Херцеговине и ентитета. Једна одредба је садржана у чл. III(4) Устава Босне и Херцеговине (под називом *Координација*) која омогућава Председништву да олакша сарадњу ентитета у стварима које не спадају у надлежност Босне и Херцеговине уколико се један од ентитета у том не противи и друга – чл. III(5), под називом *Допунске надлежности* која предвиђа да Босна и Херцеговина преузме надлежности и за друге послове о којима се ентитети сложе. То су послови које предвиђа Анекс 5-8 и за послове који су нужни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и Међународног статуса Босне и Херцеговине. При томе, Уставом је предвиђено да се по потреби могу конституисати додатне установе ради обављања тих послова.

Овакве уставне одредбе, које су по формулацији неубичајене, представљају, кључно најсложеније и најделикатније питање организације и функционисања Босне и Херцеговине, те њених ентитета. Посебно проблематично и осетљиво питање представља формулација “додатне надлежности”, јер мењање усвојене поделе надлежности може изазвати врло негативан ефекат у погледу нарушавања уставом утврђене равнотеже између државотворних субјеката у Босни и Херцеговини. Осим тога, те додатне надлежности могу и додатно подстаћи тенденције централизације и унитаризације Босне и Херцеговине што посебно потенцирају представници бошњачког народа, као бројчано највећег у односу на друга два народа – српски и хрватски. У вишенационалним заједницама

подела надлежности је кључно питање јер се, по правилу, на тај начин уређује функционисање тих заједница. Тај систем се може побољшати, чему свакако треба тежити. Али, исхитрени и недо-вољно критички сагледани разлози и дата решења могу искомпли-ковати међунационалне односе што све добија значајну политичку димензију. Суптилност у решавању овог питања не трпи пристра-сна и необјективна тумачења, импровизације и упрошћавања.

И поред великих нејасноћа у погледу тумачења одредбе “до-датних надлежности”, дошло је до осетног преузимања надлежно-сти од ентитета и њиховог стављања у надлежност органа Босне и Херцеговине. У одређеним случајевима то је урађено потпуно непотребно јер пренете надлежности нису дале очекивани ефекат. Иако је једино легалистички да се пренос постојећих надлежности са ентитета на заједничке институције може вршити искључиво променом устава, сам поступак преноса надлежности са Републи-ке Српске на институције Босне и Херцеговине, спровођен је на различите начине: одлукама Високог представника, законом Пар-ламентарне скупштине Босне и Херцеговине, одлуком Савета ми-нистара или закључком органа и институција Босне и Херцеговине и Републике Српске на институције Босне и Херцеговине. Пренете надлежности у најбитнијим сферама огледају се у следећем став-кама.

Према чл. 68. ст. 1. тач. 7. Устава Републике Српске про-писано је да Република Српска уређује и обезбеђује “банкарски и порески систем”. Међутим, да би се омогућило разматрање и усвајање *Закона о систему индиректног опорезивања* у Босни и Херцеговини (бр. 01-1005/03 од 30. октобра 2003. године), Скуп-штина Републике Српске је без промене Устава дала сагласност да се те надлежности из оквира пореске политике српског енти-тета пренесу на Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине и регулишу законом. Доношењем оваквог Закључка<sup>9)</sup> (на основу чл. 70. ст. 1. тач. 2. Устава Републике Српске, а у вези са чл. III тачка 5/а и чл. IV тач. 4/е Устава Босне и Херцеговине) чини се да је тиме ипак прекршена одредба чл. 68. ст. 3. тач. 7 Устава Републике Српске, који предвиђа да Република Српска уређује и обезбеђује систем банкарства и пореског система на својој територији. Ако се узме у обзир и чињеница да се устав мења амандманима, за што је у скуп-штини потребна 2/3 већина, онда Закључак (уз сумњу да је донет уз 2/3 већину), основано отвара дискусију о валидности његовог дејства. Прагматизам је очигледно добио приоритет у односу на начело легалитета.

9) Сл. гл. РС, бр. 95/03 од 20.11.2003.

Посебну правно-политичку апсурдност показао је поступак у погледу доношења *Закона о Високом судском и тужилачком савету*. Измештање из надлежности законодавног органа бирањем носилаца судијске и тужилачке функције и поверавање тог посла посебном судском и тужилачком савету, тенденција је у свим савременим демократским системима. Високи представник за Босну и Херцеговину је у току 2002. године наметнуо ентитетима доношење *Закона о Високом судском и тужилачком савету*. Сходно 127-130.<sup>10)</sup> Устава, Република Српска је донела *Закон о Високом судском и тужилачком савету*<sup>11)</sup> где је предвиђено да је то самостални орган са својством правног лица. На даљи притисак Високог представника, Скупштина Републике Српске је, под одређеним условима, донела *Закључак*<sup>12)</sup>, који је препоручила Влади да потпише *Споразум о преносу надлежности* са Републике Српске на Парламентарну скупштину Босне и Херцеговине за доношење *Закона о установљењу Високог судског и тужилачког савета Босне и Херцеговине*. *Закључком*, који није у сагласности са Уставом Републике Српске, дати су и услови који се односе на формирање подсавета у ентитету, да се текст Споразума усклади са уставном терминологијом и да седиште Високог судског и тужилачког савета Босне и Херцеговине буде у Источном Сарајеву. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила је нови *Закон о Високом судском и тужилачком савету Босне и Херцеговине*<sup>13)</sup> који је ступио на снагу 01.04.2004. године. При томе није усвојен ниједан од напред постављених услова Републике Српске, а ступањем на снагу, овим Законом, практично су укинута *Високи судски и тужилачки савети*: Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. На тај начин престали су важити *Закон о Високом судском и тужилачком савету* Босне и Херцеговине, као и ентитески закони.<sup>14)</sup> У овом случају преноса надлежности са ентитета на органе Босне и Херцеговине приметан је и један несвакидашњи *non sens* да Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине укида Високи судски и тужилачки савет Републике Српске,

10) Устав Републике Српске је у назначеним члановима предвиђао постојање и надлежност овог органа.

11) Сл. гл. РС, бр. 31/02 и 55/02.

12) Сл. гл. РС, бр. 24704.

13) Сл. гл. БиХ, бр. 25/04 од 01.06.2004.

14) Закон је прописао да закони и законске одредбе садржане у законима који су на снази у Републици Српској, Федерацији БиХ и Брчко Дистрихта, морају се ускладити са овим законом а оне одредбе које нису у складу са овим законом, престају да важе.

чије постојање у надлежности су установљене Уставом Републике Српске (чл.127-130).

Еклатантни пример спровођења унитаризације и централизације Босне и Херцеговине огледа се у области *одбране и полицијско-безбедносних послова*. При томе, било је најкомплексније питање преноса и остваривања надлежности одбране. Иако нису били успостављени критеријуми на основу којих би се могла утврдити димензија угрожености суверенитета, територијалног интегритета и међународног субјективитета БиХ, Скупштина Републике Српске је прихватила захтев Високог представника да се надлежности из сфере одбране Републике Српске пренесу на заједничке органе и институције Босне и Херцеговине, како би се омогућило спровођење процедуре у вези са *Законом о служби у оружаним снагама Босне и Херцеговине* (бр.01-511/05 од 30.08.2005.). Донети су амандмани на Устав Републике Српске (бр.114-121), којима су брисане одредбе које се односе на надлежност Републике Српске у области одбране, право Републике Српске да има своју војску и овлашћења Председника Републике Српске а да се команда над војском повери Председништву Босне и Херцеговине. Формирано је Министарство одбране Босне и Херцеговине, у чијем саставу су *Заједнички штаб Оружаних снага БиХ*.

На пољу *цивилне безбедности*, Република Српска је изгубила добар део надлежности које су јој припадале. Тако је Високи представник предложио Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине доношење *Закона о обавештајно-безбедносној агенцији БиХ*. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине у марту 2004. године усвојила *Закон о обавештајно-безбедносној агенцији БиХ*.<sup>15)</sup> У њен састав су ушле обавештајне агенције које су већ постојале у ентитетима. Агенција је конституисана као цивилна обавештајно-безбедносна институција са саставом независне административне организације БиХ. Доношењем *Закона о државној агенцији за истрагу и заштиту* (СИПА), ова агенција преузела је послове физичке и оперативне заштите у покрету на територији БиХ. Овим законом МУП Републике Српске, као орган безбедности, је изгубио велики део овлашћења и надлежности ради обављања полицијских послова на територији Републике Српске. Из његове надлежности, на граничним прелазима и у зони од десет километара од границе изузето је: контрола преласка границе, одобравање уласка у БиХ, прегледање докумената на граничним прелазима, трагање за лицима у граничној зони. Истрага и кажњавање (прекршајно и кривично) због деликата усмерених против безбед-

15) Сл. гл. БиХ, бр. 12/04.

ности границе и вршења послова граничне службе, превоз робе без одговарајућих докумената, као и друге радње којима се крше важеће забране, пренети су у надлежност *Државне граничне службе*.

*Законом о министарствима и другим органима управе БиХ*, од Републике Српске преузете су надлежности и послови: кретање и боравак странаца, упис и евиденција грађана, путне исправе и поступак евиденције и регистрације возила, послови државне граничне службе, кривична дела против човечанства и вредности заштићених међународним правом и сл. У том смислу, на нивоу БиХ донет је низ закона којима је регулисана ова област, те се тако “кровна конструкција БиХ” додатно ојачавала.

Иако је постајала интенција потпуне централизације ове сфере од високог представника и политичких представника бошњачког народа, Народна Скупштина Републике Српске је на седници од 11.04.2007. године потврдила своје опредељење за реформу *полицијских структура* у БиХ у оквиру Устава Републике Српске и Устава БиХ, на основама европских стандарда, али није прихватила било који модел организације полиције у БиХ чија би локална полицијска подручја прелазила ентитетску линију разграничења, што би значило брисање ентитетских граница.

За разлику од надлежности у области одбране, чије је преношење са Републике Српске на БиХ, учињено легално – путем амандмана на Устав Републике Српске, преношење надлежности *из области цивилне безбедности* извршено је нелегално и на „силу“ под притиском Високог представника.

У циљу реализације поступка *индиректног опорезивања*, која надлежност је пренета на ниво органа власти БиХ, Парламентарна скупштина БиХ, у јуну 2003. године, усвојила је *Прелазни закон о спајању царинских управа и оснивање Управе за индиректно опорезивање*.<sup>16)</sup> Овим законом је основана *јединствена царинска управа* БиХ за индиректно опорезивање. Иако је ова материја била уређена Уставом<sup>17)</sup> Републике Српске и у њеној искључивој надлежности, под притиском Високог представника, Скупштина је на седници од 30.10.2003. године донела Закључке<sup>18)</sup> којим је дала сагласност да се надлежност из области индиректног опорезивања у оквиру система пореске политике пренесе на Парламентарну скупштину БиХ, како би се омогућило усвајање *Закона о систему индиректног опорезивања* у БиХ. Ово преотимање надлежности, као и сам поступак на који се то чини, изазвало је велике критике

16) Сл. гл. БиХ, бр. 18/03.

17) Чл. 68. ст. 3. тач. 7. Устава.

18) Сл. гл. РС, бр. 45/03 од 20.11.2003.

правно-легалистичке теорије па и шире јавности. Све то се покушало правдати неопходношћу очувања валуте БиХ и функционирајућа система на нивоу БиХ, што је тешко прихватљиво.<sup>19)</sup> Образложење за овакво установљење у БиХ, може се изразити кроз две речи: *судбина протектората*.

Еклатантан пример безпотребног одузимања надлежности ентитетима огледа се у случају рада *Омбудсмана*. Омбудсман БиХ и ентитетски омбудсмани имали су коректну и плодну сарадњу у вршењу послова из своје надлежности. Размењивана су искуства и усклађивана пракса што је давало добар оквир за будуће ефикасно функционисање институције омбудсмана на нивоу БиХ. Међутим, Парламентарна скупштина БиХ је *Законом о изменама и допунама Закона о Омбудсману за људска права БиХ*<sup>20)</sup> (чл.19) предвидела да су ентитети дужни, најкасније до 31.12.2006.године, донети законе и утврдити престанак функционисања ентитетских омбудсмана којима се њихове надлежности преносе на институцију Омбудсмана БиХ.

## **ОЦЕНА ЛЕГАЛИТЕТА РАДЊИ И ПРОПИСА О ПРЕНОШЕЊУ НАДЛЕЖНОСТИ СА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ НА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ**

Све горе побројане активности правдане су: “неопходношћу стварања кривног правног система БиХ као државе”. При томе, Високи представник је деловао као уставотворна и законодавна власт. Наметнуо је законе којима је успостављао нове надлежности БиХ и њене нове институције. На тај је начин вршио ревизију не само Устава БиХ и устава ентитета већ је постао активни про-тагониста урушавања дејтонског мировног уговора. До сада, акте Високог представника није оцењивао Уставни суд БиХ нити Уставни судови ентитета. То је довело до све већег јачања тенденција за централизацијом и унитаризацијом БиХ, посебно од политичке елите бошњачког народа. Приметно је да “...постоји некритичка рецепција и хиперпродукција прописа и институција БиХ са образложењем да од тога зависи ефикасност и успешност реформских процеса посебно на путу евроатланских интеграција”.<sup>21)</sup> Нижим

19) Типичан пример за дерогацију оваквог става представља установљен систем на нивоу ЕУ: евро је званична заједничка валута, постоји Европска централна банка а да на нивоу ЕУ не постоји установљена јединствена пореска политика.

20) Сл. гл. БиХ, бр. 32/06. од 25.04.2006.

21) Миле Дмичић: «Пренос надлежности са Републике Српске на институције БиХ – ефекти њихових преноса и могућност поврата», *Правна ријеч*, 10/2007, вол. IV, ISSN:1940-0272, стр.58.

правним актима дерогирају се одредбе Устава БиХ и одредбе устава ентитета.

Устав Републике Српске прецизно је дефинисао надлежности и овлашћења њених органа. Према Уставом утврђеним надлежностима, у целини гледано, нема суперматрије институција БиХ над институцијама ентитета. Стога, свако преношење надлежности са институција ентитета на институције БиХ, зарад начела легалитета и правне сигурности треба спровести правно ваљано – уставним амандманима и 2/3 већином гласова у скупштини. Извесни показатељи упућују на закључак да пренете надлежности у одређеним областима нису дале очекивани ефекат. Отимање надлежности ентитетима и њихово преношење на заједничке органе БиХ доводи до умножавања административног особља на нивоу институција БиХ. То повећава финансијске обавезе ентитета према БиХ и слаби њихове буџете. Са друге стране, заједнички органи и институције, за протекли период, нису обезбедиле ефикаснији привредни амбијент и бољи развој који су и били оправдање за њихово формирање. Стога је оправдано размишљање о враћању тих надлежности ентитетима. Правно, то се може извршити договором ентитета, што је мање вероватно. Други начин је кроз покретање поступака за оцену уставности поступка стварања надлежности органа БиХ, које су припадале ентитетима. Трећи начин је на терену политике – изјашњавањем путем референдума.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА УСТАВНЕ ПОЗИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Република Српска настала је у ратним дешавањима као израз тежњи српског народа у бившој СР БиХ да самостално уређује живот након распада СФРЈ. Париско-дејтонским мировним споразумом уставни положај Републике Српске ограничен је тако да она поседује унутрашњи суверенитет, али према споља тај суверенитет је пренет на Босну и Херцеговину. Она је мировним споразумом призната као међународни чинилац односно објект међународног права, али не и као њен субјект. То је имало за последицу преношење Дејтоном спољашњег суверенитета Републике Српске на Босну и Херцеговину – творевину која чак ни у имену нема атрибут Републике.<sup>22)</sup> “Државност” БиХ се по Дејтонском

22) Милорад Додик, “О суду и тужилаштву БиХ, или како је БиХ настала”, *Нова српска политичка мисао*, 3-4/2010: 117-135, Београд, 2010, стр. 125: «... према члану 1. Устава, Република Босна и Херцеговина не постоји, него само Босна и Херцеговина са унутрашњом структуром измјењеном Анексом 4 и састављеном од два ентитета.» Ово тумачење председник Републике Српске још је јавније уобличио на другом месту: «БиХ се не дефинише као Република и нема своје државно-правно обиљежје.» (Милорад Додик:



мировном уговору своди на свега у основи три надлежности које се управо тичу субјективитета у међународним односима. Те три надлежности су: спољна политика, монетарна политика и спољна трговина. Устав за БиХ је у Дејтону таксативно побројао надлежности БиХ, и посредно дефинисао и уставно уређење Републике Српске спрам шире државолике заједнице. Те надлежности БиХ су: спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, политика азила, спољнополицијски и међуентитетски послови, међуентитетски саобраћај и ваздушни саобраћај. Ови спољашњи или *кровни елементи државности* стриктно су дефинисани, а све што је изван њих спада у искључиву надлежност ентитета. Тако су ентитети оригинерени носиоци права и суверености, а БиХ је резултат јаких притисака спољашњих западних чинилаца, пре свега САД и ЕУ, да се најпре формира федерација Хрвата и Бошњака (муслимана) у БиХ (Вашингтонским споразумом 1994. године),<sup>23)</sup> те да онда овако састављена федерација уђе у савез са Републиком Српском (Дејтонским споразумом 1995. године), како би међународни субјективитет БиХ био очуван.<sup>24)</sup> Из Дејтонског мировног споразума, а кроз Устав БиХ, прозиласе и органи централних власти, који следе логику дејтонске архитектонице. Хибридна творевина БиХ састојала се од истих таквих хибридних институција: дводомне Парламентарне скупштине БиХ (Веће представника и Већа народа), Председништва БиХ од три члана, Савета министара од три члана, Уставног суда за БиХ (2 Бошњака + 2 Србина + 2 Хрвата + 3 “странца”) и Централне банке (2 из Федерације БиХ и 1 из Републике Српске).<sup>25)</sup> Када се проанализирају институционалне претпоставке државног уређења

---

«Изворни принципи Дејтонског споразума и њихова ревизија», *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 136-153, Посебно издање, Београд, 2011, стр. 148)

- 23) “Вашингтонским споразумом САД су *измириле* Хрвате и муслимане, опремиле и реорганизовале њихове армије...” (Момчило Суботић: «Модели сарадње Србије са српским народом у Хрватској и БиХ у геополитичком контексту», *Политичка ревија*, 1/2003: 265-282, Институт за политичке студије, Београд, 2003, стр. 277)
- 24) “Да подсетимо: данашња тзв. *дејтонска БиХ*, је резултат грађанског рата од 1992-1995. године. Најпре је српски народ основао Републику Српску, јануара 1992. године, а потом су представници хрватског и бошњачког народа у Вашингтону основали Федерацију БиХ марта 1994. године. У трећој фази, уз значајно посредовање великих сила, и учешћа државних представника две суседне државе – Србије и Хрватске, мировним споразумом створена је Босна и Херцеговина, чији је устав утврдио њен састав (два ентитета), уређење и начине измене самог устава.» (Слободан Самарџић: «Република Српска – витално опстанка у окружењу европских интеграција», *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 195-208, Посебно издање, Београд, 2011, стр. 197) Идеја је, дакле, била да се специјалним и паралелним везама Република Српска повеже са Србијом и Црном Гором, а Федерација БиХ са Хрватском, а да међународни субјективитет БиХ остане неупитан.
- 25) Милорад Додик, “О суду и тужилаштву БиХ, или како је БиХ настала”, *Нова српска политичка мисао*, 3-4/2010: 117-135, Београд, 2010, стр.124.

органа централне власти са седиштем у Сарајеву спрам Републике Српске може се закључити да је по дејтонској замисли законодавна власт оличена у Парламентарној скупштини БиХ структурисана по федералном дводомном моделу. У представничком дому важи правило 1 човек 1 глас, док је други дом паритетан. Међутим, у оба дома важи принцип виталног интереса или право ентитетског вета на све одлуке тако да законодавно тело иако у основи федерално устројено, у свом механизму власти поседује и јаке конфедералне елементе.<sup>26)</sup> Извршну власт сачињава бифедална структура на чијем је челу колективни орган – Председништво БиХ, које је такође устројено по конфедералном моделу. Најпре, постоји само три члана Председништва БиХ, и то из редова конститутивних народа: 1 Бошњак-муслиман, 1 Србин и 1 Хрват. Олигархијско својство решавања одлука путем сагласности свих у Председништву неспорно има уграђен конфедерални механизам.<sup>27)</sup> И обележје функције Председавајућег Председништва БиХ већ указује на карактер првог међу једнакима (*primus inter pares*), те на механизам ротације, што су неспорни конфедерални елементи.<sup>28)</sup> Други орган извршне власти је танушан Савет министара кога сачињавају свега три члана: министар спољних послова, министар спољне трговине и трећи члан – председавајући – који је ту да задовољни паритетну основу трећег конститутивног народа. Овај орган власти због свог назива – Савет, тако неодољиво подсећа на конфедералну Диету.<sup>29)</sup> Ко-

26) Рајко Кузмановић, *Уставно право*, Бања Лука, 1995, стр. 179: «Одредбе о виталним интересима народа упућује на консензус код конфедерације.» Слично и у: Anton Bebler, «Post-Dayton Bosnia and Herzegovina – its past, present and future», *World security network*, International Institute for Middle-East and Balkan Studies, Ljubljana, 2006, p. 13: “The federal house could veto any bill when a vital national interest of a constituent people is deemed to be at stake.”

27) “Чланови Председништва се бирају тако да сва три народа у њему имају свог представника. Одлука која се доноси у Председништву мора бити појединачно прихваћена од сва три члана Председништва. Обично се одлука не појављује као резултат било чијег индивидуалног мишљења, већ као резултат сагласности воља сва три члана Председништва.» (Млађен Мандић: *БиХ Конфедерација*, НУБ Петар Кочић, Бања Лука, 1998, стр. 94)

28) Ево како *Међународна кризна група* разматра могућност да српски представници у централним органима, услед нових отимања надлежности, реагују блокадом заједничких институција: Policy Briefing, “Bosanska dvostruka kriza”, *International Crisis Group*, Povjerljivi izvještaj za Evropu, 57/2009, Sarajevo-Brisel, 2009, стр. 4: “Predsjedništvo u teoriji može funkcionisati samo sa dva člana, ali ako srpski član ne podnese formalnu ostavku, mogao bi blokirati sve odluke predsjedništva pozivajući se na zaštitu vitalnih nacionalnih interesa Srpskog naroda. (...) U skladu sa pravilom o zaštiti vitalnih nacionalnih interesa koje se primjenjuje u državnom predsjedništvu, svaki član predsjedništva može staviti veto na odluke predsjedništva u dogovoru sa nadležnim zakonodavnim tijelom, u ovom slučaju sa Narodnom skupštinom RS-a.”

29) Млађен Мандић: *БиХ Конфедерација*, НУБ Петар Кочић, Бања Лука, 1998, стр. 94: «Начин одлучивања и доношење одлука урађен је по конфедералном принципу (*принцип консензуса*), што је у супротности са одлучивањем у владама...»

начно, ту је и Уставни суд БиХ, који је замишљен као кровна конструкција правосудног система који од основних, преко окружних и касационих судова у апелацијама, по слову Дејтона (и Устава за БиХ) припада ентитетима. Уставни суд БиХ био је замишљен као проточно-арбитерно тело за решавање спорова међу ентитетима, и за поступке који се тичу спољашњег суверенитета: изворно из таксативно набројаних надлежности БиХ, и односа који проистичу из међународног субјективитета БиХ. Коначно, последњи значајан орган је Централна банка БиХ која има класична својства државне суверености у подручју јединственог робнотрговинског промета унитарних и федералних држава са јединственим валутним системом. Извесни јачи федерални елементи овде су видљиви само у праву сваког ентитета да има члана Централне банке.

Међутим, тек што је започела имплементација Дејтонског мировног уговора 1996. године први Високи представник за БиХ, Карл Билт, почиње да схоластички прави термиолошку разлику између “слова (*letter*) и духа (*spirit*) Дејтона”.<sup>30)</sup> Тако се временом слово Дејтона све више занемарује ради остварења духа Дејтона, што за последицу има процесе изврдавања написаног зарад унитаризације и централизације БиХ, кроз поступке преноса надлежности на централне органе у Сарајеву. Према изјавама званичника Републике Српске до данас је самовољом високих представника пренето, противно вољи власти у Српској, чак 56 надлежности са Републике Српске на централне органе у Сарајеву. Читаве области инструмената власти сада су, противно и вољи народа али и слову па и духу Дејтона, пренете на заједничке органе.<sup>31)</sup> Тако је порески систем преко индиректног опорезивања пренесен на органе БиХ, иако је Дејтон предвиђао да је опорезивање у искључивој надлежности ентитета, који су обавезни само да део убраних прихода слију у заједничку касу за потребе државне заједнице.<sup>32)</sup>

30) Коста Чавошки, *Од слова до духа Дејтона*, Српско Ослобођење, Српско Сарајево, 1999, стр. 83: «У свом извештају од 23. марта 1996. о саобраћавању са Мировним споразумом тадашњи Високи представник, Карл Билт, је по први пут направио битну разлику између слова (*letter*) и духа (*spirit*) Дејтонског споразума, да би се тиме пружило изговор да се под видом остварења духа Дејтонског споразума непрестано мења његово слово.»

31) “Од свега шест институција Босне и Херцеговине интервенционистичком политиком и актима високих представника дошло се до чак 87 институција БиХ. Ово је био резултат преноса надлежности с нивоа ентитета праксом наметања, притисака и уцјена.” (Милорад Додик, “О суду и тужилаштву БиХ, или како је БиХ настала”, *Нова српска политичка мисао*, 3-4/2010: 117-135, Београд, 2010, стр. 124)

32) “Република Српска је била фискални фактор по Дејтону, били смо власници свих пореза царина, акциза и осталог. (...) направљен је *Закон о индиректним порезима*, који је мјесто прикупљања пренио са ентитета на ниво Босне и Херцеговине... До тада се буџет БиХ пунио путем дотација које су давале ентитети.» (Милорад Додик, «Надлежности Републике Српске и покушаји прекрајања Дејтонског споразума», *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 14-27, Посебно издање, Београд, 2011, стр. 20)

Слична је ситуација и када су у питању нови правосудни органи и нове надлежности из области судства и тужилаштва које су преотете Републици Српској. Наиме, нови законима формиран су Суд БиХ и Тужилаштво БиХ као две неуставне категорије. Тужилаштво је одпочело не само да отвара нове поступке и да их процесуира арбитражно без консултација са властима у два ентитета, већ и да преузима предмете који су започети у редовном поступку пред правосудним органима ентитета.<sup>33)</sup> На тај начин доведена је у питање читав конструкција дејтонског мировног уговора. Када се има у виду и пристрасан рад Уставног суда за БиХ који уместо да се строго држи задатих оквира надлежности по Дејтону непрестано излази из задатих овлашћења, арбитража (најчешће у корист високих представника) и прегласава (најчешће два од три конститутивна народа захваљујући тројници странаца који се у најважнијим стварима увек приклањају мишљењу Бошњака), тада ситуација постаје очигледенија.<sup>34)</sup> Коначно, и можда најважније, отпочеле су и “реформе” у сфери извршне власти. Високи представник је противуставно зашао у области царинских служби и прекограничне полиције и предао их централним органима у Сарајеву, потом је објединио цивилнобезбедносне службе (оформљена је свемоћна централна служба СИПА), затим је укинуо омбудсмане на ентитетском нивоу, проширио Савет министара са 3 на 10 чланова... Уз измене ентитетских устава у делу који се тиче полагања права конститутивних народа из другог ентитета на конститутивност и у Републици Српској, те свођењу војске Републике Српске на ниво трећег пука Оружаних снага БиХ ове реформе су у доброј мери пољуљале саме темеље Париско-дејтонског мировног уговора. Последњи наум страног протектората у БиХ – да уведе мешане и прекограничне службе ентитетских полиција – није успео. Он би и коначно значао укидање ентитетских линија разграничавања, и нестанак Републике Српске.

Када након ове исцрпне анализе и дијагностификовања стања уставне позиције Републике Српске пређемо на сумарна разматрања, преостаје нам да закључимо следеће: Република Српска и

33) Милорад Додик, “О суду и тужилаштво БиХ, или како је БиХ настала”, *Нова српска политичка мисао*, 3-4/2010: 117-135, Београд, 2010, стр. 131: «Преузимање предмета из надлежности ентитетских судова успостављено је *Законом о Суду БиХ* (члан 13. првобитног текста). Ниједно континентално законодавство не даје одређеном суду право да узима предмете из надлежности другог суда.»

34) Ево нпр. исказа Снежане Савић, судије Уставног суда БиХ из Републике Српске: “(...) нас четворо судија гласали смо против те одлуке, двоје Хрвата и нас двоје Срба. Одлука је донесена гласовима Бошњака и тројице страних судија.” (Снежана Савић, “Уставни положај Републике Српске у Босни и Херцеговини”, *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 79-86, Посебно издање, Београд, 2011, стр. 80)

даље поседује најважније атрибуте унутрашњег суверенитета. Она је према слову свог устава дефинисана као држава односно Република, поседује властите симболе државности – државна знамења (заставу, грб, химну и држављанство), у опису својих надлежности истиче оригинерност у стицању свих права која није поверила централним органима у Сарајеву, њена скупштина може прогласити ванредно стање на делу или читавој својој територији. Из овога произилази да је стање у коме је Република Српска, објективно, *стање сатераности у шири правни оквир*, у који је она невољно и изнуђено ступила. Оно од чега је Република Српска развлашћена јесте право представљања или *ius representationis*, уз напомену да је влади Републике Српске омогућено да одржава паралелне и специјалне везе са владама околних земаља, уз да не нарушава међународни интегритет БиХ. Ово право представљања, које је преведено на централне власти у Сарајеву, спада у искључиву надлежност Босне и Херцеговине, и састоји се у: праву на вођење спољне политике (*ius legationis*), праву на вођење рата (*ius belli*), и праву на успостављање спољнотрговинског промета са другим земљама (*ius tractatum*).<sup>35)</sup> Са друге стране, Република Српска поседује законодавну, извршну и судску власт. У њеној надлежности су не само основни и касациони судови, те Врховни суд, већ и Уставни суд. Она поседује нетакнуту бицефалну структуру извршне власти: како владу која се формира из већине народних представника Народне скупштине Републике Српске са Председником владе Републике Српске на челу, тако и функцију Председника Републике (који оличава државно јединство Републике Српске).

Позиција Републике Српске током времена се мењала: од суверене државе која се рађа из стања рата, и која је своју делимичну државност заложила зарад мира и међународног признања да би постала чинилац у међународним односима, до данашње неупитне заједнице са очуваном, иако окрњеном, атрибутима државности. Према слову париско-дејтонског мировног споразума Република Српска је ушла у сложену, хибридни творевину – Босну и Херцеговину. Таква Босна и Херцеговина представљала је *асиметричну чврсту конфедерацију* једне савезне или федеративне државе – Муслиманско-хрватске федерације (нешто касније Федерације Босне и Херцеговине), и једне унитарне државе – Републике Српске.<sup>36)</sup>

35) Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 451: «Међународна или спољна сувереност федерације огледа се у њеном праву да одлучује о рату и миру (*ius belli*), праву да закључује међународне уговоре (*ius tractatum*), и праву да буде представљена у спољном свету (*ius legationis*).»

36) Christophe Solioz, “Quest for sovereignty – Bosnia and Herzegovina’s challenge”, *Helsinki Monitor*, 2/2003, Brill-Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston Massachusetts, 2003, p.

Међутим, током времена притисцима који су долазили споља јачани су слаби централни органи у Сарајеву. Накнадни легални (питање колико и легитимни) процеси стварање јединствених оружаних снага БиХ, те нелегално стварање информативнобезбедносне службе и јединственог омбудсмана ову специфичну државолику творевину, каква је БиХ, довели су до тога да је она *од асиметричне чврсте конфедерације прерасла у државни савез два ентитета*.<sup>37)</sup> Државни савез сада већ има не само спољашњи суверенитет у погледу представљања, већ и војне снаге. Међутим, ту се процес не зауставља: уводи се јединствен порески и царински систем, уставни суд у последњој инстанци све активније атакује на правноснажне пресуде судова у ентитетима, уводи се Суд БиХ (који разграђује правосудни поредак Републике Српске), пограничне послове преузимају органи БиХ, уводи се Високи судски и тужилачки савет за БиХ и сл. Сада се, смислено може поставити питање, да ли је данас уставни положај Републике Српске такав да је она чланица државног савеза или је мање и од тога? Оно што дефинитивно отпада као могућност, па није ни узимано у разматрање, то је да нема ни говора да је Република Српска само политичко-територијална аутономија у оквиру Босне и Херцеговине.<sup>38)</sup> Међутим, са друге стране, искуства у погледу државног уређења Државне заједнице Србија и Црна Гора, као једне од ретких државних савеза *par excellence*, указују да Република Српска, ипак, нема толико државног капацитета да би могла да равноправно и готово у пуној мери (свом својом сувереном снагом) оригинерно да учествује у државној заједници са другим ентитетом.<sup>39)</sup> Наиме, још по слову Дејтона, она учествује у неједнакој заступљености у централним органима у Сарајеву,

149: "The accord defines a de facto state, divided into two entities, one Bosnian-Croat, the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH), the other Serbian, the Republika Srpska (RS). This state is a composite, unbalanced structure in which about 80 per cent of the institutional powers are held at entity level."

- 37) Државни савез "има само онолико власти колико посебне државе пренесу на њега од своје власти. Ова власт није нека нова власт: то је опет власт посебних држава – али уједињена." (Владан Станковић: «Државно уређење по Београдском споразуму», *Политичка ревија*, 1/2004: 25-36, Институт за политичке студије, Београд, 2004, стр. 27)
- 38) Pavle Nikolić: *Federacija i federalne jedinice*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1989, str. 28: "... приметно је уза самосталност аутономних јединица у поређењу са самосталношћу федералних јединица, што се испољава у непостојању уставотворне и судске функције, ужој законодавној функцији, непостајању права на самоорганизовање и непостојању уставно-судске функције.» О разлици територијалне аутономије и федералне јединице и у: Владан Станковић, «Статусни положај војвођанске аутономије», *Српска политичка мисао*, 1/2010:291-302, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 292: «... ове јединице не располажу оригинерном влашћу, која би јој дала атрибуте државности или пак суверености.»
- 39) Више о обиму надлежности у класичном државном савезу како је била замишљена Државна заједница Србија и Црна Гора видети код др.сци Владана Станковића у одељку: "Уставно правни модел Државне заједнице Србија и Црна Гора". (Драган Петровић,

сходно формули: 2 ентитета + 3 народа, где се увек предност даје троједнакости народа наспрам двоједнакости ентитета.<sup>40)</sup> Овај дејтонски узидани “превид” имао је за последицу умањење утицаја српског фактора, тако што би и у будућности требао да додатно обезбеђује превласт народа над ентитетима, односно 2 народа над трећим. То као и све раније побројане чињенице иду у прилог тенденциозних процеса унитаризације Босне и Херцеговине, а тиме и докидања државности Републике Српске. Ове чињенице указују да је данас уставни положај Републике Српске у оквиру БиХ негде на скали *од државног савеза ка лабавој федерацији два ентитета* (од којих је један већ чврста федерација кантона). Овакво сада већ државно уређење БиХ било би *contradictio in adjecto* јер би БиХ постала *федерација федерације*, што никако није не само по слову и духу Дејтона, већ и по логици архитектонике државних уређења политичких институција у свету. Тренд федерализације БиХ могао би бити настављен уколико власти Републике Српске буду удовољавале притисцима међународног фактора ка даљој унитаризацији. У том случају она би могла изгубити унутрашњи суверенитет,<sup>41)</sup> а притисци на том плану се увелико спроводе кроз Уставни суд БиХ, Тужилаштво БиХ, Суд БиХ и сличне “крОВне контрукте”.<sup>42)</sup>

Закључно: Република Српска налази се у уставном положају од чланице државног савеза ка федералној јединици. Хоће ли Република Српска задржати своје државне атрибуте остаје да се види... Почетна позиција Дејтона одавно је напуштена. Следи ли борба за повратак на његове основне принципе?

И овде је право само след политичких поступака...

---

Владан Станковић: *Заједничка држава Србије и Црне Горе*, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 89-90)

- 40) Република Српска није подједнако заступљена у централним органима власти, што је неубочијено решење и за класичне федерације. Ево шта о неједнаком заступању федералних јединица пише професор уставног права Павле Николић: “2. Princip nejednake zastupljenosti federalnih jedinica: To sigurno nije u duhu načela po kome se federalni dom konstituise kao predstavništvo federalnih jedinica...” (Pavle Nikolić: *Federacija i federalne jedinice*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1989, str. 76-77)
- 41) “Унутрашњи елемент обухвата супрематију државне власти у односу на све друге власти и институције на његовој територији.” (Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 179)
- 42) Мишљења смо да би тек у том случају, укидањем унутрашње суверености Републике Српске, заживело идеалнотипско федерално устројство о коме пише професор Павле Николић, када наводи: “федеративна држава јединствена држава у оквиру које постоје федералне јединице са високим степеном самосталности који се испољава у њиховом праву да имају сопствени устав.» (Павле Николић, *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993, стр. 344)

**Vladan Stankovic, Zoran Milosavljevic**

## **CONSTITUTIONAL POSITION OF REPUBLIC OF SRPSKA**

### **Summary**

In this scientific work, the authors analyzed the constitutional position of Republic Srpska towards central authorities in Sarajevo. Without prejudice to the review, the authors applying dogmatic-normativity, target, comparative, developmental method and method of content analysis of norms that regulate the basic framework of political power in the Republic of Srpska and the Bosnia and Herzegovina. First, analyze the basic constitutional, political and institutional foundations of Republic Srpska and Bosnia and Herzegovina. Then, explore procedures and act on the transfer of jurisdiction of the Republic Srpska of the central authorities in Sarajevo. At the end of its overall score and the court about the nature of the constitutional position of the Republic Srpska, avoiding the fact that for the subject of their research take the government form of the Republic Srpska (in doing so, the purpose of scientific research would be missed) and BiH (as this would prejudice the conclusion about the character of complex government form creations, such as BiH). The significance of the research enterprise is reflected in the Court's order granting the constitutional position of the entity under the Paris-Dayton Peace Agreement (about the character and nature of the constitutional Dayton BiH) and about the current political power relations of Srpska and BiH. From this, it can accompany the development path of Srpska and BiH, and predict the tendency of their mutual relations in the future, in order to prevent preventively new ones, but also endangering the national interest of the Serbian people in this part of the Balkans.

Key words: Republic of Srpska, the Dayton Agreement, the constitutional status, political institutions.

### *ЛИТЕРАТУРА*

#### 1. Монографије:

Кузмановић, Рајко: *Уставно право*, Бања Лука, 1995.

Мандић, Млађен: *БиХ Конфедерација*, НУБ Петар Кочић, Бања Лука, 1998.

Марковић, Ратко: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1997.

Николић, Павле: *Уставно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 1993.



- Nikolić, Pavle: *Federacija i federalne jedinice*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1989.
- Петровић Драган, Станковић Владан: *Заједничка држава Србије и Црне Горе*, Институт за политичке студије, Београд, 2006.
- Чавошки, Коста: *Од слова до духа Дејтона*, Српско Ослобођење, Српско Сарајево, 1999.

## 2. Научни и новински чланци:

- Bebler, Anton: "Post-Dayton Bosnia and Herzegovina – its past, present and future", *World security network*, International Institute for Middle-East and Balkan Studies, Ljubljana, 2006.
- Додик, Милорад: "О суду и тужилаштву БиХ, или како је БиХ настала", *Нова српска политичка мисао*, 3-4/2010: 117-135, Београд, 2010.
- Додик, Милорад: "Надлежности Републике Српске и покушаји прекрајања Дејтонског споразума", *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 14-27, Посебно издање, Београд, 2011.
- Додик, Милорад: "Изворни принципи Дејтонског споразума и њихова ревизија", *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 136-153, Посебно издање, Београд, 2011.
- Додик, Милорад: "Мој политички завјет је очување Српске", *Глас Српске*, од 8. јануара 2011.
- Дмичић, Миле: "Пренос надлежности са Републике Српске на институције БиХ – ефекти њихових преноса и могућност поврата", *Правна ријеч*, 10/2007, вол. IV, ISSN:1940-0272
- Ђурић, Живојин: "Политичке институције у процесу модернизације", *Српска политичка мисао*, 1-4/2000-2002, Институт за политичке студије, Београд, 2000-2002.
- Јанев, Игор: "Основе политичког система Европске уније", *Политичка ревија*, 4/2008: 1053-1066, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Милосављевић, Зоран: "Идеје за успостављање трајног мира", *Политичка ревија*, 2/2009: 205-232, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Милосављевић, Зоран: "Субјекти међународних односа", *Политичка ревија*, 2/2010: 169-194, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Савић, Снежана: "Уставни положај Републике Српске у Босни и Херцеговини", *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 79-86, Посебно издање, Београд, 2011.
- Самарић, Слободан: "Република Српска – виталност опстанка у окружењу европских интеграција", *Нова српска политичка мисао*, 1/2011: 195-208, Посебно издање, Београд, 2011.
- Станковић, Владан: "Државно уређење по Београдском споразуму", *Политичка ревија*, 1/2004: 25-36, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
- Станковић, Владан: "Статусни положај војвођанске аутономије", *Српска политичка мисао*, 1/2010:291-302, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
- Суботић, Момчило: "Модел сарадње Србије са српским народом у Хрватској и БиХ у геополитичком контексту", *Политичка ревија*, 1/2003: 265-282, Институт за политичке студије, Београд, 2003.

## 3. Документи:

- Christophe Solioz, "Quest for sovereignty – Bosnia and Herzegovina's challenge", *Helsinki Monitor*, 2/2003, Brill-Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston Massachusetts, 2003.

Лукић Владимир, Поповић Витомир: *Документи – Дејтон-Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука, 1996.  
Policy Briefing, "Bosanska dvostruka kriza", *International Crisis Group*, Povjerenjstvi izvještaj za Evropu, 57/2009, Sarajevo-Brisel, 2009.

Службени гласник БиХ, бр. 32/06 од 25.04.2006.

Службени гласник РС, бр. 45/03 од 20.11.2003.

Службени гласник БиХ, бр. 18/03.

Службени гласник БиХ, бр. 12/04.

Службени гласник РС, бр. 31/02 и 55/02.

Службени гласник РС, бр. 24704.

Службени гласник БиХ, бр. 25/04 од 01.06.2004.

Службени гласник РС, бр. 95/03 од 20.11.2003.

#### 4. Интернет адресе:

[http://www.ustavisud.org/upload/4\\_8\\_2009\\_48\\_ustav\\_srpski.pdf](http://www.ustavisud.org/upload/4_8_2009_48_ustav_srpski.pdf)

## Resume

Republic of Srpska was created in the war through the expression of the aspirations of the serbian people in the former SR Bosnia and Herzegovina to independently regulate the life after the dissolution of Yugoslavia. Parisian-Dayton peace accord constitutional status of the Serbs is limited so that it has internal sovereignty, but to the outside that sovereignty was transferred to Bosnia and Herzegovina. It was a peace agreement recognized as an international actor or object of international law, but not as its subject. This resulted in the transfer of sovereignty outside Dayton from Republic of Srpska to the Bosnia and Herzegovina – a creation that even in the name of the attribute does (like a Republic). To the Paris-Dayton Peace Accord Republic of Srpska has entered into a complex, hybrid creation – Bosnia and Herzegovina. Such Bosnia and Herzegovina has been a strong asymmetric confederation or a federal government – the Muslim-Croat Federation (later the Federation of Bosnia and Herzegovina), and a unitary state – the Republic of Srpska. Serbian entity is still in the constitutional position of the member state association to the federal unit. Whether the Republic of Srpska will keep its state attributes? The initial position of Dayton has long been abandoned... The following is the struggle to return to its basic principles remains to be seen.

---

\* Овај рад је примљен 14. маја 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 5. јуна 2012. године.