



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Николина Д. Војиновић

**ИНСТИТУЦИЈА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ЗА  
БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ**

Докторска дисертација

Крагујевац, 2024.



UNIVERSITY OF KRAGUJEVAC  
FACULTY OF LAW

Nikolina D. Vojinović

**INSTITUTION OF THE HIGH REPRESENTATIVE FOR  
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Doctoral Dissertation

Kragujevac, 2024

<b>Аутор</b>
Име и презиме: Николина Војиновић
Датум и место рођења: 1. 1. 1993. године, Пале, Босна и Херцеговина
Садашње запослење: Незапослена
<b>Докторска дисертација</b>
Наслов: Институција Високог представника за Босну и Херцеговину
Број страница: 274
Број слика: 31
Број библиографских података: 305
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област (УДК): 342
<b>Ментор:</b> др Драган Батавељић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област
<b>Оцена и одбрана</b>
Датум пријаве теме: 9. 5. 2022.
Број одлуке и датум прихватања теме докторске/уметничке дисертације:
IV-02-396/25 од 15. 6. 2022. године
Комисија за оцену научне заснованости теме и испуњености услова кандидата:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. др Драган Батавељић, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област – председник;</li> <li>2. др Срђан Ђорђевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа научна област: Теорија државе и права – члан;</li> <li>3. др Милан Пилиповић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, ужа научна област: Уставно право – члан.</li> </ol>
Комисија за оцену и одбрану докторске/уметничке дисертације:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. др Срђан Ђорђевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа научна област: Теорија државе и права-- председник Комисије;</li> <li>2. др Милан Пилиповић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, ужа уставноправна научна област – члан;</li> <li>3. др Милан Рапајић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа уставноправна научна област – члан.</li> </ol>
Датум одбране дисертације:

<b>Author</b>
Name and surname: Nikolina Vojinović
Date and place of birth: January 1, 1993, Pale, Bosnia and Herzegovina
Current employment: Unemployed
<b>Doctoral Dissertation</b>
Title: Institution of the High Representative for Bosnia and Herzegovina
No. of pages: 274
No. of images: 31
No. of bibliographic data: 305
Institution and place of work: Faculty Of Law, University of Kragujevac, Kragujevac
Scientific area (UDK): 342
<b>Mentor:</b> Ph. D., Dragan Bataveljić, Full-time professor, Faculty of Law, University of Kragujevac
<b>Grade and Dissertation Defense</b>
Topic Application Date: May 9, 2022
Decision number and date of acceptance of the doctoral / artistic dissertation topic: IV-02-396/25 dated June 15, 2022
Commission for evaluation of the scientific merit of the topic and the eligibility of the candidate:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dragan Bataveljić, Ph.D., Full-time professor, Faculty of Law, University of Kragujevac, Constitutional and legal scientific field, president;</li> <li>2. Srđan Đorđević, Ph.D., Full-time professor at the Faculty of Law, University of Kragujevac, Specialized field: Theory of the State and Law, member;</li> <li>3. Milan Pilipović, Ph.D., Associate professor of the Faculty of Law, University of Banja Luka, Specialized field: Constitutional Law, member.</li> </ol>
Commission for evaluation and defense of doctoral / artistic dissertation:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Srđan Đorđević, Ph.D., Full-time professor at the Faculty of Law, University of Kragujevac, Specialized field: Theory of the State and Law, president;</li> <li>2. Milan Pilipović, Ph.D., Associate professor of the Faculty of Law, University of Banja Luka, Constitutional and legal scientific field, member;</li> <li>3. Milan Rapajić, Ph.D., Associate professor at the Faculty of Law, University of Kragujevac, Constitutional and legal scientific field, member.</li> </ol>
Date of Dissertation Defense:

## Апстракт

Високи представник међународне заједнице у БиХ, односно његова канцеларија, представља један посебан међународни политички орган, који, с једне стране, има изузетно широка овлашћења а, с друге стране, доста непрецизне и уопштено дефинисане надлежности, без могућности да сноси било какву одговорност за свој рад и доношење (врло често и наметање) једностраних, понекад неразумљивих и врло дискутабилних одлука. Због тога слободно можемо рећи да је у ове скоро три деценије (1995–2023) свог постојања он прерастао у једну посебну, суверену институцију ове бивше југословенске републике, иако је њему првобитно додијељена улога органа међународне заједнице, која се састојала у олакшавању примјене цивилног дијела Дејтонског мировног споразума у Босни и Херцеговини. Отуда се, упоређујући Устав БиХ и акте Високог представника, морамо сложити са констатацијом да постоји велика разлика између оне државе предвиђене Анексом IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и државе која данас функционише на основу аката овог међународног политичког органа. За прву се може рећи да је она „нестварна”, тј. замишљена Уставом БиХ, док је реалност сасвим другачија и да се, када говоримо о суверености Босне и Херцеговине, може констатовати да нам стварност указује на то да се овдје ради о једном „протекторату”, коме се не зна рок трајања и у том погледу влада потпуна неизвјесност.

Иако се у овој бившој југословенској републици примјењује Устав Босне и Херцеговине као највиши општи правни акт државе, конференцијом у Бону и овлашћењима датим Високом представнику (отуда назив бонска овлашћења) омогућено му је да врло брзо постане најзначајнији законодавац. Он је отуда добио и могућност да ствара и обликује државно уређење Босне и Херцеговине, јер је могао да доноси нове и мијења постојеће законе, па је тако утицао и на начело подјеле власти, на коме је организована расподјела надлежности предвиђена Уставом БиХ. Посебно су осјетљива питања преношења надлежности са институција Републике Српске и Федерације БиХ на институције Босне и Херцеговине, тј. са ентитета на државу, јер су они тако, сваки пут, све више и више губили своје изворне надлежности. Зато се може констатовати да је доласком Високог представника у Босну и Херцеговину, она постала држава са доста ограниченим суверенитетом и над којом се врши и спроводи један специфичан облик „међународног старатељства”, боље рећи „протектората”, у коме се истовремено крше бројна људска права и слободе грађана, загарантована Уставом БиХ и Европском повељом о људским и грађанским правима.

С обзиром на то да је Високи представник дјеловао као носилац бројних овлашћења која му нису припадала и да се тиме мијешао у вршење, како уставотворне и законодавне, тако и извршне и судске власти, он је својим дјеловањем нарушавао један од основних принципа владавине права – подјелу власти. Без ње нема демократије и владавине објективног права које важи за све, тј.

за носиоце највиших државних власти и самих грађана на које се та власт односи. Вршењем ревизије Устава БиХ, он је пореметио и јасно предвиђену равнотежу која је Уставом одређена између Републике Српске и Федерације БиХ (ентитета) и Босне и Херцеговине (државе), а све је то чињено ради јачања централне власти и унитаризовања ове бивше југословенске републике. Пренос надлежности са органа ентитета на институције вишег нивоа, тј. на институције Босне и Херцеговине, извршио је Високи представник без сагласности самих ентитета, а оснивањем нових институција у држави извршена је значајна ревизија самог Устава БиХ. Неспорно, такве његове одлуке су нарушиле овлашћења ентитета и њихове надлежности, с једне стране, а јачала Босну и Херцеговину (као државу), с друге стране. У раду ће се лако уочити да је Високи представник током протеклих година доносио бројне законе којима је дошло до успостављања Државне граничне службе, Суда и Тужилаштва БиХ, Високог судског и тужилачког савјета, Министарства правде, Министарства безбједности, Савјета министара, разних агенција и слично. Оваквим његовим дјеловањем је, очигледно, нарушена Уставом утврђена равнотежа између ентитета, тј. Републике Српске и Федерације БиХ, с једне стране и државе, тј. Босне и Херцеговине, с друге стране.

Дејтонски мировни споразум настојао је да обухвати што ширу материју и предвиди образовање органа који би били оспособљени да успјешно спроводе Споразум и очувају трајни мир на овим просторима. Међутим, одредбама члана 3 тачке 5 Устава предвиђено је да ће „Босна и Херцеговина преузети надлежност за таква питања о којима се ентитети сложе: које су у складу са анексима 5–8 Општег оквирног споразума или које су потребне да се очува суверенитет, територијални интегритет, политичка независност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине, у складу са расподјелом одговорности међу институцијама Босне и Херцеговине. Додатне институције могу бити успостављене према потреби како би вршиле ове надлежности”. Уставноправна и политичка стабилизација на овим просторима може се постићи само уколико постоји гаранција функционисања и спровођења цјелокупног правног и политичког система. Томе посебно може да допринесе поштовање уставног права ентитета да се они, умјесто Високог представника, увијек изјашњавају о томе да ли је потребно образовање одређених органа и доношење одређених аката одговарајућег садржаја.

Све то захтијева дубоку и сталну анализу самих надлежности које су пренијете и активности Високог представника, па се отуда може рећи и да оцјена уставности и законитости дјеловања овог међународног политичког органа у БиХ, као и могућност враћања пренијетих надлежности са државног на ентитетски ниво (као што је то раније било), имају свој основ, како у уставноправном, тако и у политичком смислу. Промјене Устава БиХ на начин који се разликује од оног који је прописан одредбама самог устава и нарушавање принципа уставности и законитости имају за последицу да је дошло до разлике између стварног и нормативног, тј. да се фактичко (реално) разликује од прописаног у најважнијем општем правном акту – Уставу. Уколико постоје покушаји промјене (ревизије) важећег устава, онда то треба извршити сагласно процедури која је предвиђена Уставом. Зато не треба да изненади чињеница да ће уставноправна природа аката Високог представника представљати једно врло значајно питање и да ће у времену које је испред нас, стално добијати на својој важности и актуелизацији.

***Кључне ријечи:*** Канцеларија високог представника, Босна и Херцеговина, Република Српска, Федерација БиХ, бонска овлашћења, ентитети, надлежности, ревизија Устава БиХ, Европска унија, Организација уједињених нација

## Abstract

The High Representative of the International Community in BiH, i.e. his Office, represents a specific international political body, which has, on the one hand, extremely broad powers and, on the other hand, rather imprecise and generally defined competences, without the possibility of bearing any responsibility for its work and making (and, very often, imposing) unilateral, sometimes incomprehensible and highly debatable decisions. Therefore, we can freely say that in these almost three decades (1995–2023) of its existence, it has grown into a specific, sovereign institution of this former Yugoslav republic, although it was originally assigned the role of an organ of the international community, which was to facilitate the implementation of the civilian part of the Dayton Peace Agreement in Bosnia and Herzegovina. Hence, comparing the Constitution of BiH and the acts of the High Representative, we must agree with the statement that there is a big difference between the imaginary state established by Annex IV of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina and the state that functions today on the basis of the acts of this international political body. The first one can be said to be "unreal", i.e. imagined by the Constitution of Bosnia and Herzegovina, while the reality is completely different and that, when we talk about the sovereignty of Bosnia and Herzegovina, it can be stated that the reality indicates (confirms) that this is a "protectorate", the duration of which is unknown and, in this regard, there is complete uncertainty.

Although the Constitution of Bosnia and Herzegovina is applied in this former Yugoslav republic as the highest general legal act of the state, the Bonn Conference and the powers given to the High Representative (hence, the name "Bonn Powers" is used) enabled the High Representative to very quickly become the most important legislator. He, therefore, also got the opportunity to create and shape the state regulation of Bosnia and Herzegovina, because he was able to pass new and change current laws, thus influencing the principle of separation of powers, on which the distribution of competences provided for by the Constitution of Bosnia and Herzegovina is organized. The issues of transfer of competences from the institutions of Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina to the institutions of Bosnia and Herzegovina are particularly sensitive here, i.e. from the entity to the state, because in this way, each time, more and more, they lost their original competences, which were thus transferred to the state institutions of Bosnia and Herzegovina. Therefore, it can be concluded that with the arrival of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, it has become a country with very limited sovereignty and over which a specific form of "international guardianship", or rather "protectorate", is exercised and implemented, and in which numerous human rights and freedoms of citizens guaranteed by the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the European Charter on Human and Civil Rights are violated at the same time.

Given that the High Representative acted as the bearer of numerous powers, which did not belong to him, and thus interfered in the exercise of both constitutional and legislative, as well as executive and judicial powers, violating one of the basic principles



of the rule of law – the separation of powers. Without it, there is no democracy and rule of objective law that applies to everyone, i.e. to the holders of the highest state authorities and the citizens themselves to whom that authority refers to. By revising the Constitution of Bosnia and Herzegovina, he disturbed the clearly foreseen balance established by the Constitution between the Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina (the entity) and Bosnia and Herzegovina (the state), and all this was done in order to strengthen the central government and unitize this former Yugoslav republic. The transfer of competences from entity bodies to higher level institutions, i.e. to the institutions of Bosnia and Herzegovina, were carried out by the High Representative without the consent of the entities themselves, and with the establishment of new institutions in the state, a significant revision of the Constitution of Bosnia and Herzegovina was carried out. Undeniably, such decisions of the High Representative have violated the powers of the entities and their competences, on the one hand, and strengthened Bosnia and Herzegovina (as a state), on the other. In the text that follows, it is easy to notice that the High Representative passed, during the past years, numerous laws that led to the establishment of the State Border Service, the Court and Prosecutor's Office of BiH, the High Judicial and Prosecutorial Council, the Ministry of Justice, the Ministry of Security, the Council of Ministers, various agency and the like. His such actions obviously violated the balance established by the Constitution between the entities, i.e. the Republika Srpska and the Federation of BiH, on the one hand and the state, i.e. Bosnia and Herzegovina, on the other.

The Dayton Peace Agreement sought to cover as wide a matter as possible and provide for the formation of authorities that would be able to successfully implement the Agreement and preserve lasting peace in these areas. However, the provisions of Article 3, Point 5 of the Constitution provide that "Bosnia and Herzegovina will assume jurisdiction over such issues on which the Entities agree: which are in accordance with Annexes 5–8 of the General framework agreement or which are necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence and international subjectivity of Bosnia and Herzegovina, in accordance with the distribution of responsibilities among the institutions of Bosnia and Herzegovina. Additional institutions may be established as necessary to exercise these powers". Constitutional-legal and political stabilization in these areas can only be achieved if there is a guarantee of the functioning and implementation of the entire legal and political system. Respect for the constitutional right of the entities can especially contribute to this in a way that they, instead of the High Representative, always declare whether the formation of certain bodies and the adoption of certain acts of appropriate content are necessary.

All this requires a deep and constant analysis of the competences that have been transferred and the activities of the High Representative, so it can be said that the evaluation of the constitutionality and legality of the activities of this international political body in BiH, as well as the possibility of returning the transferred competences from the state to the entity level (as it was before), have their basis, both in the constitutional and legal sense, as well as in the political sense. Changes to the Constitution of Bosnia and Herzegovina in a way that differs from the one prescribed by the provisions of the Constitution itself and the violation of the principles of constitutionality and legality have as a consequence that there has been a difference between the real and the normative, i.e. that it is factually (realistically) different from what is prescribed in the

most important general legal act – the Constitution. If there are attempts to change (revise) the current Constitution, then it should be done in accordance with the procedure provided by the Constitution. Therefore, the fact that the constitutional-legal nature of the acts of the High Representative will represent a very important issue and that, in the time ahead of us, it will constantly gain in importance and actualization should not be surprising.

***Key words:*** Office of the High Representative, Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska, Federation of Bosnia and Herzegovina, Bonn powers, entities, competences, revision of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, European Union, United Nations Organization

## САДРЖАЈ

<b>УВОДНА РАЗМАТРАЊА .....</b>	<b>11</b>
1. Предмет и циљ истраживања .....	14
2. Хипотетички оквир истраживања .....	17
3. Методологија истраживања.....	17
4. План истраживања с циљем постизања очекиваних резултата .....	18
<b>ГЛАВА I – Теоријска и општа питања уставног права .....</b>	<b>22</b>
1. Предмет, појам и назив уставног права .....	23
1.1. Предмет уставног права.....	23
1.2. Појам уставног права.....	24
1.3. Назив уставног права.....	25
2. Појам и функције устава.....	28
3. Садржина, структура и својства устава .....	31
3.1. Садржина устава .....	31
3.2. Структура устава.....	34
3.3. Својства устава.....	36
4. Класификација устава.....	40
5. Доношење и промјена устава .....	46
<b>ГЛАВА II – Државност и уставност Босне и Херцеговине .....</b>	<b>50</b>
1. Положај Босне и Херцеговине у Османском царству .....	51
2. Правни положај Босне и Херцеговине у Аустроугарској монархији .....	55
2.1. Берлински конгрес .....	55
2.2. Анексија Босне и Херцеговине и Земаљски устав (Штатут) из 1910. године .....	59
3. Државност Босне и Херцеговине у бившој југословенској држави .....	62
3.1. Крфска декларација.....	67
3.2. Прокламација Главног одбора Народног вијећа Босне и Херцеговине.....	69
3.3. Прводецембарски акт.....	70
3.4. Видовдански устав.....	73
3.5. Споразум Цветковић–Мачек .....	83
3.6. Засједања ЗАВНОБиХ-а и Декларација АВНОЈ-а.....	87
3.7. Устав ФНРЈ из 1946. године .....	93
3.8. Устав СФРЈ из 1963. године .....	96
3.9. Устав СФРЈ из 1974. године .....	100
4. Дисолуција СФРЈ.....	106
5. Положај Босне и Херцеговине у периоду 1990–1992.....	119
<b>ГЛАВА III – Уставноправно и државно уређење Босне и Херцеговине .....</b>	<b>126</b>
1. Мировни планови и споразуми у рјешавању кризе у Босни и Херцеговини .....	127
1.1. Кутиљеров план .....	128
1.2. Венс–Овенов план.....	130
1.3. Овен–Столтенбергов план .....	132
1.4. Вашингтонски споразум .....	134
1.5. План Контакт-групе .....	136
1.6. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Дејтонски споразум.....	137
2. Устав Босне и Херцеговине.....	145
3. Устав Федерације Босне и Херцеговине.....	162
4. Устав Републике Српске .....	167

<b>ГЛАВА IV – Институција Високог представника за Босну и Херцеговину.....</b>	<b>180</b>
1. Уводна разматрања.....	181
2. Савјет за спровођење мира.....	183
3. Успостављање и овлашћења Високог представника (ОХР) у Босни и Херцеговини.....	187
4. Бонска овлашћења Високог представника.....	195
5. Правно-политички аспект одлука Високог представника.....	200
5.1. Утицај на уставотворну и законодавну власт у БиХ.....	200
5.2. Одлуке Високог представника које се односе на извршну власт.....	206
5.3. Активности у области правосудног система.....	208
5.4. Оцјена Уставног суда БиХ о раду Високог представника.....	213
<b>ГЛАВА V – Истраживања импликација и ефекта мандата Високог представника у БиХ.....</b>	<b>218</b>
1. Истраживање доносилаца одлука (ДО) који представљају различите структуре обављања функција у Босни и Херцеговини.....	219
2. Истраживање грађана Босне и Херцеговине.....	230
<b>ЗАКЉУЧАК.....</b>	<b>245</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>260</b>
<b>БИОГРАФИЈА АУТОРА.....</b>	<b>274</b>

## **УВОДНА РАЗМАТРАЊА**

## 1. Предмет и циљ истраживања

**Предмет истраживања** у оквиру докторске дисертације јесте анализа и испитивање улоге Институције високог представника у друштвено-политичком животу у Босни и Херцеговини. Босна и Херцеговина јесте демократска држава, специфичног уставног уређења, која се састоји од два ентитета: Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине (који имају висок ниво аутономије) и административне јединице Брчко Дистрикт. Као и свака друга држава, путем својих институција треба да обезбиди владавину права и демократије, територијални интегритет и суверенитет, политичку независност и међународни субјективитет. Формално посматрано, то је заједница двије територијалне политичке организације, док суштински, представља правну државу са комплексним друштвено-политичким уређењем и снажним утицајем међународне заједнице. Према Уставу, Босна и Херцеговина функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора. За потпуно разумијевање њеног уставног уређења треба да се уваже чињенице које су довеле до настанка Босне и Херцеговине, која има све елементе државности – територију, становништво и власт. То је заједница три конститутивна народа – Срба, Бошњака и Хрвата, са међународно признатим границама, створена Дејтонским мировним споразумом послје ратних сукоба и распада бивше Југославије. Уставом, који је наметнут међународним уговором, дефинисане су надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета, људска права и основне слободе, законодавна, извршна и судска власт. Устав Босне и Херцеговине, дио је Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (Анекс IV), који је потписан у децембру 1995. године. То је, са само дванаест чланова, најкраћи важећи устав на свјету. Иако је основни циљ Мировног споразума постизање трајног мира и стабилности, он је донио и одређене промјене у грађанском, невојном аспекту. Босна и Херцеговина је ово име добила Дејтонским мировним споразумом (раније Република Босна и Херцеговина). Тиме је она, према међународном праву, наставила своје правно постојање у раније признатим границама од стране међународне заједнице, а самим тим, наставила је и своје чланство у Уједињеним нацијама и другим међународним организацијама.

Споразумом су потврђени суверенитет, територијални интегритет и политичка независност и самосталност, што су гарантовале и сусједне земље потписнице. Овим је трансформисано дотадашње уставно уређење. БиХ није настала као држава уједињењем ентитета, већ су ентитети уставом дефинисани као конститутивни елементи јединствене државе. Уставом су гарантовани остварење и заштита људских права и слобода у складу са међународним стандардима, а предвиђено је и то да се ниједним амандманом на овај Устав не може елиминисати, нити умањити, било које од људских права и слобода. Омогућена је потпуна слобода кретања лица, роба, услуга и капитала на цијелој територији државе, коју ентитети неће ометати, нити спроводити било какву контролу на ентитетској граници. Такође, Уставом су зајамчене и друге вриједности које чине демократско друштво: политички плурализам, тржишни либерализам, независно судство, приватно власништво и др.

Историјски посматрано, на овом подручју одувјек су живјеле различите етничке групе, које су исповиједале другачије религије, водили су се локални и свјетски оружани сукоби и владали различити политички режими. Различита идеолошка одређења узрокују комплексност политичких и социјалних односа, па чак доводе у питање и очување државности БиХ у облику који сада има. Територијална подјела на ентитете није дефинисана према вјерском и националном критеријуму, већ постоји измијешаност становништва практично на укупној територији БиХ. Према Уставу, у надлежности институција БиХ су спољна политика, „спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа” (члан 3 тачке 1г), док ентитети имају право да „успостављају посебне паралелне односе са сусједним државама, у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом БиХ” (члан 3 тачке 2а). Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине имају уставе који се заснивају на демократији, поштовању људских права и слобода, једнакости, националној равноправности, владавини права, социјалној правди, а све у складу са међународним стандардима, док Брчко Дистрикт има Статут. Законима на нивоу ентитета дефинисане су сфере људског живота, па се у пракси често дешава да имамо супротна тумачења код примјене одређених прописа. Поред тога, постоје, још увијек, вјерски, друштвени, политички и други анимозитети, који могу да наруше економску, социјалну и политичку стабилност. Зато је питање да ли институције БиХ могу адекватно да одговоре свим изазовима са којима се сусрећу.

У стварању и развоју Босне и Херцеговине круцијалну улогу имала је међународна заједница, која је још увијек активна у креирању друштвено-политичких односа у БиХ. Примарни циљ Споразума за мир у БиХ био је прекид и обустава ратних сукоба. Код примјене дејтонског уставног модела, претпоставило се да цивилни дио не би било могуће имплементирати без снажног спољног утицаја. Општим оквирним споразумом за мир у БиХ (Анекс X – Споразум о цивилној имплементацији), успостављена је, на захтјев странака потписница, институција Високог представника. Високи представник има задатак да надгледа имплементацију мировног рјешења, одржава блиске односе са странама, усклађује рад грађанских организација и агенција и подноси извјештаје међународној заједници. Високи представник има таква правна овлашћења да може независно обављати своју функцију, укључујући и овлашћења за склапање уговора, прибављање и располагање некретнинама и личном имовином и, што је најбитније, има овлашћења за коначну интерпретацију Мировног споразума. Међутим, поставља се питање да ли је институција Високог представника међународно тијело (јер је конституисана међународним споразумом) или дипломатско (јер Високи представник, запослени и чланови породица имају исте повластице и имунитете које уживају дипломатски представници). Осим што је снага одлучивања Високог представника неприкосновена, дошло је и до проширења његових овлашћења. Савјет за спровођење мира је у децембру 1997. године на састанку у Бону прокламовао своје закључке (бонска овлашћења), којима је дозволио Високом представнику да, када сматра да је то нужно, може да донесе и наметне законе и смијени јавне функционере који крше законе и Дејтонски споразум. Високи представник је тако постао неприкосновени и највећи ауторитет у Босни и Херцеговини, чиме је у једној личности која обавља функцију у датом тренутку,

установљена законодавна, извршна и судска власт. Овлашћења Високог представника нису под контролом Уставног суда. На тај начин је међународна заједница делегитимисала домаће институције, јер, доносећи домаће законе и уредбе, дјелује као домаћа власт. Због тога се, оправдано, поставља питање да ли у пракси имамо дуалну власт и да ли се тиме доводи у питање сувереност Босне и Херцеговине. Високи представник је од 2002. године, постао и Специјални представник Европске уније у Босни и Херцеговини, иако је његов примарни задатак спровођење Дејтонског мировног споразума. Такође, постављају се и питања да ли се на тај начин настоје остварити политички циљеви ЕУ, да ли међународно право има примат у односу на домаће, као и да ли је Босна и Херцеговина самостална друштвена заједница или протекторат.

**Циљ истраживања** јесте да се укаже на специфично уставно уређење Босне и Херцеговине и сложеност друштвених односа, у којима примарну улогу има институција Високог представника. Турбулентан историјски развој и неизвјесна будућност одреднице су Босне и Херцеговине као државне заједнице три конститутивна народа и националних мањина. Поред научне обраде анализе уставног поретка, централни предмет интересовања ове докторске дисертације биће Институција Високог представника и правне посљедице њеног ангажовања на овом подручју. Геополитичка кретања у свјетским оквирима утицала су и на БиХ, па се, отуда, поставља питање да ли је грађанство у БиХ способно и спремно да егзистира без присуства међународне заједнице и да ли је Високи представник оправдао свој мандат. То су основна питања на која у раду треба одговорити. Помоћу одговарајућих метода треба утврдити ефикасност и ефективност дјеловања институције Високог представника у креирању и спровођењу унутрашње и спољне политике. Биће анализиран и државноправни положај Босне и Херцеговине у међународним оквирима, са посебним освртом на изградњу и поштовање демократских начела и владавине права. Анкетирајући грађане те лица која су на директан или индиректан начин пословно повезана са Канцеларијом високог представника или су упозната о њеном радом и дјеловању, настојаће се утврдити ставови стручне и шире јавности у Босни и Херцеговини о сврси постојања и квалитету рада ове институције.

Држава, као основни облик асоцијације људи, одговорна је за остварење и заштиту уставног поретка, територијалног интегритета, суверенитета, безбједности, заштите и равноправности грађана, остварење свих људских права према међународним стандардима, економски напредак и благостање, што се односи и на Босну и Херцеговину. Комплексност њеног државног уређења, организација власти према територијалном и функционалном принципу, политичка и вјерска подјела становништва, као и различити међународни утицаји, додатно усложњавају и отежавају функционисање БиХ као савремене и демократске државе. Присуство институције Високог представника у Босни и Херцеговини је незаобилазна, свакодневна тема грађана, политичара, различитих интересних група, медија и међународне јавности. Једни су за останак Високог представника и његово даље присуство у БиХ, а други за престанак рада ове институције. Проучавајући ову тему, предложићемо могућа рјешења о дјеловању институције Високог представника у процесу развоја Босне и Херцеговине. Такође, покушаћемо да одговоримо на многа



питања, а између осталог и на то да ли је Анекс X – Споразум о цивилној интерпретацији Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, у практичном погледу, доказао оправданост постављања Високог представника. Свако пројектовање и предвиђање будућих догађања јесте незахвалан посао, првенствено у контексту правно-политичких дешавања, али ће у овом раду, на основу добијених резултата истраживања, бити изнијет став о будућем мандату институције Високог представника у Босни Херцеговини.

## 2. Хипотетички оквир истраживања

Полазећи од предложених циљева, у раду ће бити дефинисане сљедеће посебне хипотезе:

**Хипотеза 1:** Функција Високог представника неопходна је за очување мира и стабилности у Босни и Херцеговини.

**Хипотеза 2:** Високи представник првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе грађана Босне и Херцеговине.

**Хипотеза 3:** Реформе Дејтонског устава неопходне су за развој демократије и бржег материјалног и друштвеног напретка у Босни и Херцеговини.

**Хипотеза 4:** Наметањем закона и уредби, Високи представник спроводи концепт супституисања правног поретка, политичких структура и власти у Босни и Херцеговини.

**Хипотеза 5:** Институција Високог представника ради на повећању међусобног повјерења различитих етничких група у Босни и Херцеговини.

## 3. Методологија истраживања

Основни методи који ће бити коришћени у изради докторске дисертације су: историјски, правно-логички, догматско-нормативни, компаративни, социолошки, политиколошки и статистички.

Употребом историјског метода у раду ће бити извршена анализа историјског развоја државности и уставности Босне и Херцеговине. Одлуком Берлинског конгреса 1878. године Аустроугарска монархија окупирала је БиХ, што је трајало све до 1918. године. Иако је ријеч о релативно кратком периоду, доба аустроугарске владавине карактеришу дубоке унутрашње правно-политичке, економске и културне промјене, тако да је 1910. године донијет Земаљски устав (Штатут). Затим, слиједе Устав из 1943. године, Устав СФРЈ из 1974. године и Дејтонски устав из 1995. године. Да би се стекао увид у реалност и специфичност друштвених односа у Босни и Херцеговини и сагледали могући правци њиховог развоја, потребно је узети у обзир историјски контекст у коме су до сада креирани.

Код предметног истраживања користићемо правно-логички и догматско-нормативни метод. Уз помоћ овог правног метода анализираћемо политичко-правни систем Босне и Херцеговине, а посебно ефикасност Дејтонског устава. Правно ћемо обрадити уставна рјешења и донете њиховог спровођења у пракси. При томе ће се узети у обзир не само опште карактеристике развоја државности Босне и Херцеговине већ и каузалност односа унутар државе, региона и Европске уније.

Упоредна анализа одређених правних аката који детерминишу област уставног права указаће на специфичности и различитости државних уређења.

Помоћу компаративног метода поредићемо уставни поредак Босне и Херцеговине и држава у региону, посебно блиских сусједа који су суверенитет стекли распадом бивше Југославије. Овај метод неопходан је како би се приказале сличности и разлике у функционисању уставних система и упоредила искуства других у имплементацији владавине права и демократије.

Уставни поредак Босне и Херцеговине, треба да омогући, између осталог, слободу, једнакост, поштовање људског достојанства, мир, правду, суверенитет и интегритет. Употребом социолошког метода биће утврђено како Дејтонски мировни споразум, односно устав, дјелује на грађане, као и све његове предности и недостаци, који се рефлектују у пракси. Након тога ће бити указано на то која би нова уставна рјешења било пожељно понудити у Босни и Херцеговини.

Политиколошки метод незаобилазан је у анализи друштвених односа, јер је неспорна чињеница да се политика поставља супериорно, чак и у односу на Устав и друге законе, па можемо рећи, и на укупан правни поредак земље.

Поред теоријског приступа предмету докторске дисертације, у њој ће се извршити практична истраживања, како би добила реалну пројекцију дјеловања институције Високог представника у примјени Општег мировног споразума за Босну и Херцеговину. Истраживање ће се вршити у два правца: анкетаирањем грађана у једном правцу и анкетаирањем испитаника који обављају одређене државне функције, а које су директно или индиректно повезане са Канцеларијом високог представника у другом правцу.

Статистичком анализом биће утврђени међусобни корелациони односи резултата добијених анкетаирањем.

На основу научног одређења проблема и предмета рада формулисан је општи хипотетички став – институција Високог представника је *ad hoc* међународни орган, који у повјереном мандату управља мировним процесом и, као коначни ауторитет, својим ангажманом директно одређује правно-политички живот у Босни и Херцеговини.

#### **4. План истраживања с циљем постизања очекиваних резултата**

Овај докторски рад биће посвећен анализи уставног уређења Босне и Херцеговине и присуству и улози Високог представника у политичком и правном животу у Босни и Херцеговини.

У уводном дијелу докторске дисертације образлаже се значај теме за научно истраживање, дефинише предмет и циљ истраживања, постављају хипотезе и одређује методологија истраживања. Такође, у овом дијелу рада биће изнијета проблематика истраживања, као и постављени циљеви и задаци истраживања, уз навођење полазног хипотетичког оквира и метода који ће се користити како би се дошло до крајњег исхода истраживања.

У првом дијелу биће обрађен предмет уставног права, појам и функције устава, као и садржина (*materia constitutionis*) и основна својства устава као

највишег општег правног акта. С обзиром на то да је предмет науке уставног права дио материјалног свијета који лежи у људском друштву, отуда и наука уставног права припада групи друштвених наука. Наиме, предмет науке уставног права, у најширем смислу, лежи у сфери људских односа, стога кандидаткиња наглашава да ова грана права представља саставни дио јавног права, које се дефинише као скуп норми које одређују организацију јавних установа и вршење власти од стране њихових органа. Отуда предмет уставног права представља константну, релативно стабилну категорију, на супрот динамичној и промјенљивој садржини уставног права. Такође, у овом дијелу рада наглашавамо да је до данас познат веома велики број дефиниција устава, да су се проблемом дефинисања овог највишег општег правног акта бавили бројни теоретичари током протеклих вијекова и да су у ово дефинисање уносили бројне правне и ванправне елементе. Међутим, неспорно је да се устав, у апсолутном смислу, може означити као једно основно уређење, тј. један јединствени затворени систем највиших и посљедњих норми, па се за њега каже да је он, у ствари, „норма норми”, тј. средство ограничења политичке власти и самовоље, правило политичке игре која регулише односе између носилаца власти и подвлашћених. Зато се у овом дијелу рада наводи да је основна функција устава управо искључивање самовоље државне власти и завођење владавине објективног права, као и онемогућавање ексцеса власти у једној земљи. Као такав, овај акт поставља границе државне власти и тиме спречава њене злоупотребе, успоставља правну сигурност и гаранције слободе и права, како појединца, тако и цијелог друштва. Поред свега наведеног, биће указано на садржину устава, која је веома значајна, јер од ње, тј. од обима уставног регулисања, највећим дијелом зависи и садржина уставног права. Ту спадају, прије свега, питања у вези са државном власти и питања у вези са друштвом и грађанима. На крају овог дијела биће дата детаљна класификација устава која се тиче класичних и модерних подјела, као и анализа доношења и промјене устава, за које су надлежне уставотворна и ревизиона власт.

Други дио се односи на државно и уставно уређење Босне и Херцеговине, као и на њен правни положај у Османском царству, Аустроугарској монархији и бившим југословенским земљама (Краљевини СХС, Краљевини Југославији, ФНРЈ и СФРЈ), распад СФРЈ, као и конститутивност Босне и Херцеговине све до њене државне самосталности и међународног признања. Наиме, државност БиХ потребно је посматрати у дужем историјском периоду, јер она представља спорно политичко и теоријско питање, посебно у аспекту када се Босна и Херцеговина конституисала као држава у модерном смислу ријечи. Она је, као и остала подручја Османске империје, имала централну државну управу, што се одржало све до Берлинског конгреса 1878. године. Није постојао босански правни поредак, нити изворне босанске институције, него турске институције на овој територији, која је била интегрални дио турске државе; она је споразумом великих сила на Берлинском конгресу дата Аустроугарској монархији на окупацију и управу, тако да се сматрала колонијалним посједом монархије. Прецизније речено, у периоду 1878–1908. године Босна је била подручје Османског царства над којим је Аустроугарска вршила управу и протекторат, док је послје анексије 1908. Босна постала интегрални дио аустроугарске државе без властите државности.

У трећем дијелу биће анализиран Устав Босне и Херцеговине и уставни њених ентитета – Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, као и

административно-територијално уређење БиХ, а указаће се и на значај Општег оквирног споразума за мир у БиХ. Устав БиХ понудио је комплексан уставноправни систем, који укључује многе супротности и елементе који нису најповољнија рјешења, као и одредбе које не би смјеле да буду дио савременог демократског система. Измјена овог устава који је ступио на снагу 14. децембра 1995. године као дио међународноправног споразума, тј. као Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, захтијева детаљнију анализу правних, политичких и економских аспеката. Да је садашње уставно уређење БиХ незадовољавајуће, потврдио је и став Европске уније дат половином 2005. године. Неспорно је да постоји сложеност уставноправног уређења у овој бившој југословенској републици и да постоје бројне несугласице међу теоретичарима и практичарима о изналагању правог административно-територијалног уређења.

Четврти дио је посвећен правној природи, успостављању и овлашћењима институције Високог представника, његовим надлежностима, као и тзв. бонским овлашћењима, у коме ће се дати детаљна анализа ових овлашћења, функција и надлежности Високог представника. Улога која је одређена ОХР-у (Високом представнику), била је, у великој мјери, под утицајем тадашњих односа између Европе и САД-а, јер су САД планирале да имају контролу, како над војном, тако и над цивилном имплементацијом Дејтонског мировног споразума, тако да су предвидјеле јаку улогу и бројне надлежности Високог представника, које су 1997. године у Бону (Њемачка) доста проширене (тзв. бонска овлашћења). Отуда ће се посебан напор уложити у анализу правног и политичког аспекта одлука овог међународног представника, као и његов однос према Дејтонском мировном споразуму. Такође, значајан дио овог дијела рада биће посвећен анализи еволуције демократије у Босни и Херцеговини и улози ОХР-а, као и односу Уставног суда БиХ и Високог представника, који представља, према неким мишљењима, осовину опструкције за повраћај надлежности Републици Српској. Постоје схватања бројних теоретичара према којима тзв. „охаеризам” представља сламање Републике Српске, које траје пуних 27 година.

Наиме, чињеница је да су досадашњи високи представници, почев од 1995. године, па све до данас, супротно међународном праву, узурпирали улогу законодавца у Босни и Херцеговини и противправно наметали своје законе, којима су отимали надлежности Републике Српске и преносили их на ниво Босне и Херцеговине. Што је још опасније, те злоупотребе им је, по наводима бројних теоретичара, потврђивао Уставни суд БиХ, као правно ваљане. Да ли они то заиста и јесу – биће главни задатак у овом дијелу докторске дисертације, а посебно имајући у виду сам састав овог Уставног суда у коме има неколико странаца (Албанија, Швајцарска и Њемачка) и само два представника Републике Српске. То довољно говори, имајући у виду и друге чланове овог суда који су представници друга два конститутивна народа Босне и Херцеговине, какве се најчешће одлуке доносе.

Пети дио носи назив *Истраживања импликација и ефекта мандата Високог представника у БиХ*. Законодавство Европске уније дијели се на примарно и секундарно. Примарно законодавство је највишег ранга и чине га оснивачки уговори ЕУ, а поред њих ту спадају сви протоколи, конвенције, уговори и други општи документи. Секундарно законодавство састоји се од правних актата које су донијеле институције ЕУ и одговарајућих међународних споразума (овим споразумима

уређени су узајамни односи ЕУ са другим међународним организацијама, односно трећим државама). Такође, у овом дијелу говориће се о Високом представнику као специјалном изасланику Европске уније и његовим овлашћењима, чија се функција огледа у статусу дипломатске мисије у Босни и Херцеговини (ова функција је уређена Анексом Х Општег оквирног споразума за мир у БиХ). Високи представник има овлашћења да врши „коначну интерпретацију” овог споразума. Треба нагласити да су сви досадашњи високи представници били европске дипломате, док су сви њихови први замјеници били представници САД-а. У овом дијелу рада биће извршена истраживања импликација и ефеката мандата ОХР-а у Босни и Херцеговини, с обзиром на то да је њихова мјесечна плата (иако је то пословна тајна) преко 20.000 евра, а да су на основу Закључака Конференције за имплементацију мира, одржане у Бону 9. и 10. децембра 1997. године, наметали и мијењали уставе у БиХ, бројне законе, смјењивали легално изабране и именоване политичке и друге представнике.

**ГЛАВА I**  
**Теоријска и општа питања уставног права**

## 1. Предмет, појам и назив уставног права

### 1.1. Предмет уставног права

Уставно право јесте наука из групе друштвених правних наука с обзиром на то да се бави проучавањем друштвених односа који су регулисани правом. Оно се развијало веома споро, с обзиром на то да су га правни теоретичари често поистовјећивали са теоријом о држави и праву, са управним или политичким наукама. Временом се показало да се уставне норме могу разумјети једино проучавањем уз коришћење политичких наука, те је стога уставно право ближе одређено као једна дисциплина која се налази између правних и политичких наука. Ипак, при одређивању предмета уставног права издвојила су се три главна схватања: шире, уже и умјерено схватање.

Према првом, *ширем схватању*, уставно право обухвата, као што смо раније рекли, теорију државе и права, управно право и политичке науке. Ова схватање је било, углавном, највише заступљено у француској правној школи до половине XX вијека, а најизразитији његови представници су Алексис Токвил, Леон Диги и други. Чак и данас се могу наћи обриси оваквих схватања, а најчешћи случајеви огледају се у називима савремених уџбеника, који „уставном праву”, додају и „политичке институције”.

Према другом, *ужем схватању* (класично догматско-правно схватање), које је у исто вријеме и традиционално схватање (као што је било у ранијој теорији права у СССР-у, Аустрији Њемачкој, Енглеској и другим земљама), предмет проучавања уставног права јесте сам уставни текст. С обзиром на то да се сваки устав састоји из уставних норми, онда се закључује да су предмет проучавања уставног права, у ствари, правни прописи који регулишу уставну материју, без скретања пажње на остале друштвене и политичке утицаје. Овакво схватање, дакле, изоставља цјелокупно подручје друштвених и политичких односа (политичке институције), па је самим тим потпуно супротно првом схватању. Представници овог схватања били су Келзен, Јелинек и други. Због ове чињенице, овакво гледиште називамо и формалном концепцијом предмета уставног права.

Треће, *умјерено схватање* проналази равнотежу између прва два схватања. Тако, из првог схватања одстрањује ширину која се протеже на друге научне дисциплине, док за разлику од другог схватања, које своди предмет проучавања уставног права само на нормативно-правну садржину, на прво мјесто ставља уставноправну суштину са свим уставним нормама, обухватајући друштвене, политичке и економске односе који су допринијели формирању одговарајућих норми као и друштвене услове у којима се ове норме остварују. Најзначајнији представници овог схватања код нас су Ратко Марковић и Александар Фира. С обзиром на то да се овим схватањем одбацују, како правно-догматско, тако и социолошко-политичко схватање уставног права, научно је исправно и потпуно оправдано да се прихвати ово треће схватање.

## 1.2. Појам уставног права

Кроз историју је било тешко разграничити предмет уставног права, с обзиром на то да оно проучава све битне правне, политичке и економске институције, које прожимају друштвени живот у одређеној држави и чине, фактички, у материјалном смислу њен устав. У свом дјелу *Уставно право* Смердел и Сокол<sup>1</sup> заступају јасно становиште да се уставно право не може одвојити од политике, као и да је уставно право, у ствари, политичко право. С обзиром на то да уставноправни прописи не могу нормирати све друштвене односе и све политичке институције (у стварности у држави постоје разне политичке партије, односи и скупине), може се закључити да се уставно правно допуњује са политичким наукама, које наведене односе проучавају. Формални уставни прописи често се доста разликују од стварности, односно њихова примјена у пракси другачија је од оне какву је уставотворац замислио.

У домаћој уставноправној теорији аутори не оспоравају да уставно право има правно-политички карактер. Не постоје битније разлике у погледу дефинисања предмета уставног права, већ само одређене разлике у основном приступу, па поједини аутори наглашавају правну, а одређени више политичку природу уставног права. „Зато се домаћи аутори слажу у томе да се наука уставног права примарно оријентише на изучавање политичких феномена у друштву, што потврђују институционализовани политички односи, уставни поредак или политичке институције. Међутим, треба нагласити да Уставно право не обухвата и не проучава све институције, него само политичке институције, тј. оне институције које се односе на највишу власт једне државе”.<sup>2</sup> На основу свега наведеног, према професору Батавељићу, под предметом „уставног права као научне дисциплине, схватамо уставни поредак једног одређеног друштва, који обухвата, како уставне и друге норме, тако и одређену друштвену праксу (из које су ове норме проистекле и у којој се реализују). Овај уставни поредак је, у ствари, јединство нормативног и стварног у друштвеном животу једне земље и, као такав, дио њеног друштвеног поретка”.<sup>3</sup>

Према Рајку Кузмановићу, „уставно право је основна грана права која обухвата правна правила о државном, друштвеном, политичком и укупном правном реду државе”.<sup>4</sup> Према наведеним дефиницијама закључујемо да уставно право представља основну грану права, односно да су њене норме „главне” и да представљају полазну основу правног система сваке државе. Такође, уставно право обухвата правне норме о државном и друштвено-политичком уређењу, односима у држави, као и друштвено-економске и политичке ванправне норме.

<sup>1</sup> Šire: Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Zagrebu, Zagreb, 2007.

<sup>2</sup> Батавељић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013, стр. 2.

<sup>3</sup> Батавељић, Д., *Исто*.

<sup>4</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Пето измењено издање, Факултет правних наука, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2011, стр. 17.



### 1.3. Назив уставног права

Што се самог назива уставног права тиче, кроз историју можемо пратити његову промјену кроз шест етапа.

Прву етапу представљају **грчки статуту-устави**, које је дефинисао Аристотел у своме капиталном дјелу *Политика*. Према њему, да би једно државно уређење функционисало, потребно је да се утврде одређена правила у виду статута-устава државе или полиса, односно града-државе. Сљедећу етапу у развоју назива уставног права представљају **римске конституције**, које су се могле подијелити у четири врсте: *edicta* – највиши закони које је свако морао да поштује, они су били обавезујући и наређујући, односно акти уставног карактера; *decreta* – обухватао је пресуде императорског суда, који је представљао институцију која је личила садашњем уставном суду и међу овим пресудама могле су се наћи одредбе уставног карактера; *rescripta* – у који су спадале наредбе и рјешења државних органа; *mandata* – најнижи прописи, односно разна упутства. Ова подјела обухваћена је Јустинијановом кодификацијом (*Codex Institutiones*). С обзиром на то да конституција (*constitutio*) значи устројство, уређење, према овом римском називу данас се многи уставни зову конституције, а овај назив био је присутан у многим земљама свијета, на примјер у Русији и Италији.

У средњем вијеку појављују се **велике повеље (magna charta)**, које су имале ранг устава, односно најважнијих закона из кривичног, брачног, имовинског или другог права. Права и најпознатија повеља јесте *Magna charta libertatum* (Велика повеља о слободама) из 1215. године, која је донијета у периоду велике борбе племства средњовјековне Енглеске и краља Јована без Земље (енгл. John, 1166–1216).<sup>5</sup> Ова повеља ограничила је права, до тада апсолутног краља, а племство је успјело да добије један круг права и слобода за себе. Повеља је представљала свечану потврду договорених принципа (исто то ради и устав), којом су се утврдила права шефа државе, односно краља, као и вјерске слободе и улога цркве. Касније је донијет велики број повеља, како у Енглеској, тако и широм свијета, али су повеље изгубиле значење које су имале у средњем вијеку. И данас постоје бројне повеље, од којих можемо навести Повељу Уједињених нација из 1945. године, која представља један надуставни документ – свака држава потписница дужна је да у свој устав уврсти одредбе ове повеље, односно њен устав не смије да буде у супротности са Повељом.

У правној науци савременог доба, посебно крајем XIX и почетком XX вијека, почиње да се користи назив **државно право** за означавање научне дисциплине која проучава одредбе о државној организацији и државним органима, као и друга питања везана за државу. Термин *државно право* користи се и дан-данас у Њемачкој, Русији, Швајцарској, Чешкој, као и у појединим земљама Источне Европе. Овај термин је настао у њемачкој правној теорији и употребљава се у њој и данас, а подудар се са империјалним тежњама Њемачке, које се могу уредити само јаким државом, односно њеним правом, коме треба све подредити.<sup>6</sup> Такође, ово се

<sup>5</sup> Батављевић, Д., *Практикум за уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011, стр. 21.

<sup>6</sup> Šire: Ribičić, S.K., *Ustavno pravo SFRJ*, Ljubljana, 1986, str. 7.

уклапа и са појавом теорије о јакој држави, губљењем значаја појединца у односу на колектив, појавом расних и националних идеологија и слично. Није чудно што се овај термин усталио и у земљама социјалистичког блока (прије свега у Совјетском Савезу), јер је и у тим земљама изграђивана јака држава на темељима „жртвовања” права појединаца за колективно добро. Многи правни теоретичари термин *државно право* повезују са Хегелом и његовом теоријом државе и права, међутим, има и оних који нису поборници оваквог размишљања. На примјер, Рајко Кузмановић говори да је „дубљом и тананијом анализом Хегелове теорије о држави и праву видљиво да је он користио термин ’устав’, којим је означавао уставно право, наглашавајући да се њиме регулишу односи у држави, а посебно конституисање и однос трију власти (законодавне, монархијско-кнежевске и управне)”.<sup>7</sup>

Основу политичког уређења друштва представља власт и њена организација, па су угледни правни теоретичари, попут Хегела, Јелинека, Лабанда, Рихтера и других, сматрали да устав представља креацију државе, односно израз државне суверености. Према њима, држава је изнад устава, а устав не схватају као акт којим се конституише држава. Због тога се појава термина *државно право* и његова употреба повезује са схватањем о држави као сопственој независној стваралачкој снази развоја. С обзиром на то да је држава, према овом схватању, једини и самостални (највиши) стваралац права, онда ову грану можемо оправдано називати државним правом. Према неким правним теоретичарима, с обзиром на то да је основни предмет регулисања ове правне гране управо држава и њене институције, онда би она с правом требало да се зове државно право.

Међутим, према Јовану Ђорђевићу, „појам и термин државно право су израз реакционарног и конзервативног историјског развитка и политичке и правне мисли. Појам и термин уставно право су израз демократског развитка и напредне политичке мисли”.<sup>8</sup> Промјене размишљања о улози државе, веће уважавање људских права и слобода, односно човјека као носиоца суверенитета, постепено су довели до губљења назива *државно право*. Термин *државно право* недовољно је прецизан, јер није само држава предмет регулисања ове правне дисциплине. Напротив, она регулише и бројне друге, попут управног, кривичног, судског и других права. У свијету се овај назив све више губи и прихвата нови – *уставно право*. Настанак овог назива повезује се са доношењем првих устава, односно за крај XIX и почетак XX вијека.

Термин *уставно право* новијег је датума и повезује се са државама у којим се водила најизразитија борба за либерално-демократски поредак, односно за ограничење апсолутне власти и јачање права и слобода грађана. Историјски гледано, овај назив је настао у Енглеској, а затим се појављивао и у теорији и пракси САД-а, односно Француске, „као израз борбе за уставност, тј. за ограничење свемоћи апсолутног центра власти путем устава, који носиоци власти неће моћи самовољно да мењају када и како им се прохте”.<sup>9</sup> Данас чак и државе које су термин *државно право* користиле кроз цијели XX вијек почињу алтернативно да користе термин *уставно право*. Иако је термин *уставно право* негиран, превасходно због чињенице

<sup>7</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, стр. 21.

<sup>8</sup> Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1967, стр. 15.

<sup>9</sup> Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2014, стр. 18.

да је непотпун, јер устав не садржи све норме које се изучавају у оквиру ове дисциплине (такође, многе земље немају формални писани устав), до његовог коришћења долази све чешће у вријеме промјена које су народ и нацију сврстале у категорију изнад државе, а не обрнуто, као што је то чинило државно право. Устав је доживљаван као одраз суверености народа и грађана, а не државе. С обзиром на то да уставно право чине норме устава, али исто тако, и политичке институције, данас постоје захтјеви за корекцију назива ове правне дисциплине у **уставно право и политичке институције**.

Данас се у земљама бивше Југославије користи термин *уставно право*. Овај термин се, такође, употребљавао и у XIX и XX вијеку (изузетак су чинили неки кратки периоди у XIX вијеку и између два свјетска рата). Иако је термин *уставно право* општеприхваћен, није да није било критика и замјерки на његову непрецизност, као и на указивање на уставне норме ван писаних устава. Међутим, овај назив остаје као најприхватљивији и најадекватнији, а његова примјена намеће се као најбоље рјешење.

Уставно право представља основну грану унутрашњег јавног права које уређује организациону структуру и функционисање државе на њеној територији. Оно, као правна дисциплина, представља скуп правних норми којима се уређују, прије свега, политички односи у држави, ограничава моћ државне власти и прописују лична и колективна права и слободе. Због тога се може рећи да је уставно право било од кључног значаја за посматрање државе као организоване друштвене заједнице у којој се примјењују демократски принципи у вршењу власти и штите људска права и слободе. Аналитички посматрано, уставно право се може појављивати у три облика: „као опште уставно право, чији је циљ проучавање општих уставних института, које је изнад позитивног партикуларизма и апсорбује га у себи, позитивно уставно право, које се односи на појединачни уставни поредак и упоредно уставно право, које упоређује норме уставних института различитих поредака, како би установило сличности и разлике међу њима”.<sup>10</sup>

Према професору Батавељићу, израз *уставно право* употребљава се у више значења: „1) у формално-правном значењу (уставно право, као дио позитивног, тј. важећег права обухвата скуп правних правила којима се уређује сфера друштвених, прије свега, политичких односа, изражених у политичкој власти и у односу на ту власт); 2) у позитивно-правном значењу (уставно право обухвата правна правила најјаче правне снаге, која су правно супериорна и увијек иду испред других правних правила – оvdје се имају у виду само важеће уставноправне норме); 3) у социолошко-политичком, тј. материјалном значењу (то је стварно или живо уставно право, тј. оно које заиста ’јесте’, а не оно ’какво би требало да буде’ – оvdје се има у виду остваривање важећих уставноправних норми и њихов учинак у реалним друштвеним односима); 4) у научно-теоријском значењу (ово схватање представља науку, теорију или свијест о одређеним појавама или процесима у друштвеној стварности – по овом схватању уставно право је научна дисциплина која се сматра правно-политичком науком)”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Марковић, Р, *Нав. дјело*, стр. 5.

<sup>11</sup> Стојановић, Д., *Уставно право – Књига I*, Свен, Ниш, 2009, стр. 1–2.

## 2. Појам и функције устава

Још од родовско-племенске заједнице постојале су усмене одлуке (наредбе) пламенских старјешина, а касније се, развојем античке цивилизације, развијају и први писани акти (садржина ових аката има елементе уставне материје). Касније се појављују римске конституције (*constitutiones principum*), а затим и средњовјековне повеље. Поред овога, бројни су и уставни обичаји у посљедњих осам вијекова, који представљају неписана правила понашања друштва и заједнице. Из претходног можемо закључити да је уставна материја стара колико и сама држава, а почиње се нарочито развијати у Великој Британији са појавом парламента.

Што се тиче самог назива **устав**, постоје неки наводи да је најстарији устав био Атински устав, иако се не може са сигурношћу тврдити да се он у свом оригиналу називао уставом. Први пут термин *устав* употријебљен је у дјелима Цицерона у првом вијеку п. н. е. Савремени уставни документи почињу се доносити почетком XVIII вијека са рађањем буржоазије. Овим уставима била је афирмисана правна држава, јавна власт ставља се под контролу становништва, уводи се модеран парламентарни систем и поједина људска и мањинска права. Сва ова правила почињу се доносити у форми једног јединственог акта, па тако настају уставни документи попут Устава САД-а из 1787. и Француске 1791. године, док XIX вијек доноси интензивнији развој писаних устава и „јачања државе на бази правних принципа прокламованих кроз устав”.<sup>12</sup>

Однос осталих правних норми и устава у држави припада општој теорији права и изучава питање правне снаге одређених правних норми. У модерним правним системима, ово питање ријешено је примјеном хијерархије правних норми. Тако, правна норма која се налази на нижој хијерархијској љествици мора да буде у складу са вишим правним нормама, па се стога може извући закључак да је мјесто правне норме у поменутој љествици уједно и фактор њене правне снаге. С обзиром на то да је устав највиши општи правни акт једне државе (правни оквир једне друштвене заједнице), он има највише мјесто у хијерархији правних норми. Из овога слиједи да све остале ниже правне норме морају да буду у складу са уставом. „Устав је скуп правних норми највише правне снаге, са којим морају да буду у складу све остале норме, које, правно посматрано, проистичу из устава”.<sup>13</sup>

Устав је услов постојања једне државе, односно без устава нема ни државе. Устав може бити писани или неписани акт, може бити једна цјелина или састављен из дијелова, а према органу који га доноси, он може бити подарен (донијет од стране владара) или га може донијети уставотворна скупштина, односно представничко тијело државе. Устав је, такође, симбол независне суверене државе, па се због ове особине разликује од обичних закона, о чему ће бити ријечи нешто касније у раду.

Устав се, у формалном смислу, „доноси по сложенијем поступку од обичних закона или од стране посебног органа (уставотворне скупштине), који се конституише искључиво са задатком да изради и усвоји тај основни закон. С друге стране, у материјалном смислу, устав садржи најопштије одредбе о организацији власти, људским правима и привредном уређењу. Отуда се за устав и каже да је он

<sup>12</sup> Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1967, стр. 31.

<sup>13</sup> Батављевић, Д., *Над. дјело*, стр. 5.

основни закон који се налази на врху пирамиде правних аката, тако да одређује облик и садржину свих других, нижих правних прописа”.<sup>14</sup> Устав представља најзначајнији материјални извор уставног права и има најјачу правну снагу у држави, а остали правни акти морају да буду у складу са њим.

Међутим, при дефинисања устава, у уставној теорији наилазимо на поједине потешкоће, јер устав не дефинише сам себе, већ се његовим дефинисањем бави наука уставног права. Због тога сва досадашња дефинисања устава можемо подијелити у двије велике групе: прва група устав дефинише искључиво правним елементима, док другу групу чине уставноправни теоретичари који за дефинисање устава користе разне елементе – политичке, филозофске, социолошке и сл. Према Рајку Кузмановићу, „у посљедњих двјеста година, ипак су се издиференцирала схватања о неким граничним појмовима везаним за појам устава, као што су: устав у материјалном смислу, устав у формалном смислу, устав у социолошко-политичком смислу, уставно право, уставни систем, уставни поредак, уставна начела, правна норма, друштвено уређење итд. Ако се томе дода и уједначавање погледа о природи садржаја устава, све се више приближавамо прецизнијем одређењу тог појма”.<sup>15</sup>

У савременој правној науци још није дата једна универзална дефиниција појма устава. Постоји велики број правних дефиниција устава (с обзиром на то да је у праву посвећена највећа пажња његовом дефинисању) које су покушале да објасне појам устава правним елементима, али нису у томе успјеле. Због тога су поједини аутори покушали у објашњавању овог појма да унесу и неке елементе који нису чисто правни, па стога постоји неколико различитих гледишта на устав и то: материјално-правно, формално-правно, правно-политичко и правно-социолошко.<sup>16</sup>

Када говоримо о *материјално-правном појму устава*, он је искључиво у вези са садржајем правила унутар устава, којима је државна власт уређена и уз помоћ којих је њено функционисање могуће. Под појмом устава може се сматрати и садржај који обухвата политичко уређење, организацију државне власти, однос државне власти према другим органима, затим економско-социјалне односе, људска права и слободе и слично. Тако, на примјер, Слободан Јовановић под појмом *устава* подразумијева „правила о организацији врховне власти, из којих проистичу друга правила, као и одредбе о правима грађана”.<sup>17</sup> Према Келзену, „битна дефиниција устава у материјалном смислу речи, јесте да одреди начин стварања општих правних норми, тј. да одреди законодавне органе и законодавни поступак, такође, до извесне мере, садржину будућих закона”.<sup>18</sup> Постоје, такође, и теоретичари који сматрају да „устав сачињавају правила која регулишу организацију и односе јавних власти, а такође и утврђују ограничења државних акција у корист појединаца”.<sup>19</sup> Иако постоје неке разлике између аутора који појам устава покушавају да дефинишу са материјалног гледишта, сви они се базирају на навођењу материје коју регулише сам устав, односно за овакво дефинисање није битно гдје се налази уставна материја, да

<sup>14</sup> Батављевић, Д., Никезић, С., Правна држава – услов укључивања у европске интеграције, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону”*, Источно Сарајево 2014, стр. 138.

<sup>15</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Art print, Бања Лука, 2011, стр. 36.

<sup>16</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, стр. 36–38.

<sup>17</sup> Јовановић, С., *О држави*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 224.

<sup>18</sup> Келзен, Х., *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 257.

<sup>19</sup> Batthelemy et Paul' Duez, J., *Trois de droit constitutionnel*, Librairie “Dalloz”, Paris, 1933, str. 184.

ли је устав писани или неписани, да ли је донијет као један јединствен или као група појединачних аката и друго.

За **формално-правни појам устава** битне су формалне чињенице, односно када је устав донијет, који орган га је донио, затим поступак доношења, ревизије и престанка важења, његова правна снага и да ли је у писаном облику. Зато је према овом гледишту устав писани формално-правни акт најјаче снаге, који је донијет од стране посебног органа и према посебној процедури, а који се може мијењати само по унапријед, у уставу утврђеном поступку од стране тачно одређеног органа. Због тога би на овом мјесту требало уочити разлике између устава и закона. Иако су они слични, с обзиром на то да су и један и други нормативни акти (односно, садрже одређене норме), у формално-правном смислу устав, за разлику од закона, не може донијети било која покрајина, област, општина, институција, управа и друге организације. Доношење устава остављено је највишем државном органу (у већини случајева, то је уставотворна скупштина), односно он је акт државе, а не неке друге организације. Према професору Батавељићу, „елементи који одређују својства устава у формално-правном смислу су: 1) посебан орган који одлучује о доношењу или променама; 2) посебан поступак по коме се доноси или мења и 3) посебан начин уређивања поступка ревизије устава”.<sup>20</sup>

Устав, као писани и највиши општи правни акт, омогућује свим заинтересованим лицима да се са његовом садржином упознају. Такође, он се од закона разликује и по доста сложенијој методологији доношења, односно промјене. Тако, М. Димитријевић наводи да је устав „у формално-правном смислу, акт који доноси највиши орган у држави, по посебном правно уређеном поступку”.<sup>21</sup> Овај посебан правни уређен поступак, огледа се и у томе што се прије доношења устава мора спровести јавна расправа изван органа који је задужен за доношење устава у којој би други заинтересовани субјекти имали права да се изјасне ЗА или ПРОТИВ његовог доношења.

**Правно-политички појам устава** посматра утицај устава на политички живот у држави, прије свега због тога што устав спречава самовољу, субјективност и злоупотребу положаја носилаца државне власти и осталих субјеката у држави. Према Ратку Марковићу, „устав у политичком смислу речи је процес делотворног ограничења државне власти”.<sup>22</sup> Дакле, ово гледиште посматра устав више као политички акт, односно као акт који регулише најбитнија политичка питања у држави, као што су: политички субјекти и њихово дјеловање, изборни систем, контрола јавне власти, политичка права и слободе и слично. Устав је, на основу овог гледишта, политички производ владајуће већине, интересне групе, политичке групације или партије... Према Владану Михајловићу, устав није само правни него и „политички акт или, боље рећи, правно-политички акт, јер изражава одређену политичку структуру, односе снага водећих политичких групација у друштву”.<sup>23</sup> У правно-политичком погледу устав има основни задатак да „разграничи државу од човјека, сферу слободе и права човјека, односно сферу слободног друштва од сфере

<sup>20</sup> Батавељић, Д., *Нав дјело*, стр. 18.

<sup>21</sup> Димитријевић, М., Димитријевић, П., Димитријевић, Ј., *Увод у право – општа теорија државе и права*, Свен, Ниш, 2008, стр. 149.

<sup>22</sup> Марковић, Р., *Нав дјело*, стр. 37.

<sup>23</sup> Михајловић, В., *Уставно право*, Владан Михајловић, Краљево, 2009, стр. 46.

државне интервенције”.<sup>24</sup> Сврха устава је, према појединим теоретичарима уставног права, његова дјелотворност у политичком смислу да прилагоди и ограничи вршење политичке власти у складу са друштвеним животом државе, као и да обезбиједи грађанима могућност једнаког утицаја на вољу владајуће класе. Узимајући ово у обзир, „поштовање људских права и правно-политичких принципа правне државе које прописује устав, није само основа новог апстрактног колективног идентитета, него чини дио традиције, историје, културе и начина живота одређених западних земаља гдје националне и политичке везе нису строго одвојене и гдје је нација схваћена у политичком смислу”.<sup>25</sup>

Посљедњи, *правно-социолошки појам устава* ријетко се користи и није претјерано заступљен у уставноправној теорији, али ћемо на овом мјесту и њега споменути. Наиме, свјedoци смо сталног размимоилажења онога што пише у уставу и стварности која се дешава у пракси. Односи власти и државе према грађанима су у првом плану сваког устава, међутим, он би требало да омогући и подједнако остварење права и обавеза свих субјеката друштвеног живота. Да би се ово постигло, „устав треба да чини стварни однос сила које постоје у друштву, однос друштвених снага, тако да устав и закон по својој суштини не могу бити ништа друго, него оно што су стварно”.<sup>26</sup> Због тога су писани уставни новијег датума „само тада од вриједности и дугог вијека, када су вјерни израз стварних односа сила које постоје у једном друштву”.<sup>27</sup>

### 3. Садржина, структура и својства устава

#### 3.1. Садржина устава

Најважнији елемент правног система, односно правног поретка, поред правне норме, чини правни акт, прије свега због тога што један правни систем чине правила или норме које уређују и условљавају понашање друштвене заједнице. Због тога би се могло закључити да правна норма, у ствари, представља правило по коме се људи у друштвеној заједници понашају, док правни акт представља одраз воље или облик правне норме. Имајући у виду наведено, мора се разликовати садржина устава од садржине уставног права. Наиме, садржина устава директно одређује садржину уставног права, али оне не морају да се подударују, прије свега због тога што поред устава имамо и друге изворе уставног права, а чију је подјелу навео проф. Батављевић и коју чине: „1) уставни закони; 2) уставни закони; 3) закони парламента; 4) делегирани закони; 5) декрети-закони; 6) уредбе извршне власти; 7) парламентарни пословници; 8) обичаји и уставне конвенције и 9) одлуке уставних судова”.<sup>28</sup> Сљедствено томе, устав не може да садржи све правне норме потребне за дефинисање друштвених односа, већ се његова рјешења проширују и детаљније уређују другим прописима.

<sup>24</sup> Банцов, Љ., *Начела уставности и законитости*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1988, стр. 606.

<sup>25</sup> Ћирић, Ј., *Suverenitet u savremeno doba*, *Filozofija i društvo*, 1/2008, str. 208.

<sup>26</sup> Ласал, Ф., *О суштини устава*, Издање српске социјалдемократске странке, Београд, 1907, стр. 26.

<sup>27</sup> Марковић, Р., *Нав. дјело*, стр. 38.

<sup>28</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 6.

Када говоримо о садржини, онда њу треба разликовати од предмета било које научно-наставне дисциплине. За разлику од предмета, који је универзалан, садржина уставног права разликује се у зависности од државе у којој се она примјењује. Разлике које се јављају у појединим системима, као што су облик владавине, организација и функционисање државних органа, границе државне власти, начин стварања права у држави, организација и рад политичких странака и слично, одређују и разлике у садржини устава. Дакле, садржина устава, као највишег општег правног акта, дефинисана је друштвено политичким односима у држави.

Данас се већина устава бави питањима која уређују организацију државе и питањима у вези са друштвом и грађанима. Ово није био случај и са првим уставима, чије је доношење условила потреба за успостављањем поштовања одређених основних људских права и слобода. Устави се затим проширују одредбама које уређују организацију државе, функционисање власти, као и односе између појединих државних органа међусобно и према другим органима. Развојем социјално-политичких односа у друштву, долази до додатног проширивања садржине устава на социоекономска питања, у која спадају: право својине, односи власништва, а затим слобода медија и говора, право информисања и слично.

Имајући у виду да устав представља највиши општи правни акт државе, он као такав обухвата одређене систематизоване норме које су подијелене у одређене групе, односно области, почев од најширих ка оним ужим. Поред ових норми које чине нормативни дио устава, у уставу се налазе и дијелови који нису правног карактера. У те дијелове, обично, спадају идеолошко-политичке и програмске одреднице. Уставне норме су апстрактне и начелне, с обзиром на то да се баве општим стварима и регулишу начела на којима се базира државно уређење једне државе. Правне норме садржане у уставу немају све елементе правих правних норми, с обзиром на то да не садрже санкцију за њихово непоштовање, док неке, као што смо раније рекли, дефинишу идеолошко-политичке и програмске одреднице.<sup>29</sup> Због тога уставне норме најчешће предвиђају постојање, односно доношење одређених закона и подзаконских аката чије ће норме разрадити примјену уставних норми.

Садржина устава односи се на двије групе питања – прва група питања у непосредној је вези са уређивањем државне власти, а друга група са друштвом и члановима друштва. Према професору Батављевићу постоје четири групе схватања уставне материје, а које се могу систематизовати на сљедећи начин: 1) организација и функционисање државних органа; 2) стварање општих правних норми, односно, одређивање законодавног тијела и поступка, као и садржине будућих закона; 3) организација и рад политичких институција и партија, односно процеса вршења власти; 4) начин ограничења политичке, односно државне власти.<sup>30</sup>

„Садржина устава је одређена конкретним друштвеним и политичким приликама једне земље при чему су уставотворци слободни у одређивању садржине устава и руководе се својим проценама да ли одређено питање треба или не

<sup>29</sup> Шире: Јовичић, М., *О уставу, теоријско-компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977, стр. 218.

<sup>30</sup> Видјети шире: Батављевић, Д., *Нав. дјело*, 2022, стр. 24-25.



регулисати уставом”.<sup>31</sup> Због тога, према *првој групи* правних теоретичара, који представљају и највећу групу, регулисање државне управе, односно организације и функционисања државних органа и граница државне власти у односу на људска права и слободе, спадају у садржину устава. Све што би излазило из овог оквира уставног нормирања припада сфери слободног живота грађанина, у којој су они слободни да дјелају независно од утицаја државе. Због тога је, према првој групи одређења садржине устава, устав главни чинилац разграничења сфере државне власти од сфере државног регулисања.

*Друга група* схватања повезује материју устава са изградњом права у држави путем општих правних норми и закона. Према овом схватању, материју устава чини дефинисање законодавног органа, законодавног поступка и садржине будућих устава. Такође, уставна материја садржи норме којима се уређују питања законодавне, извршне и судске власти. Из ове тврдње можемо закључити да је устав темељ изградње цјелокупног правног поретка.

*Трећа група* схватања садржину устава посматра као однос носилаца власти према онима над којима се та власт успоставља, односно врши, као и међусобних односа субјеката власти.

На крају, треба поменути и *четврту групу* схватања, коју заступају присталице политичког појма устава. Они сматрају да је устав политички процес с циљем ограничења дјеловања државне власти.

Стандардну материју устава поштује већина данашњих устава у свијету, иако има појава гдје се устав проширује, односно скраћује у односу на стандардну уставну материју, као што је случај са уставима који су донијети непосредно после Првог свјетског рата,<sup>32</sup> затим са социјалистичким уставима<sup>33</sup> и сл. Када говоримо о нестандартним уставним материјама, ту ћемо се ослонити на мишљење проф. Владана Михајловића, који наводи неколико карактеристичних устава у свјетској уставности, који су проширивали, односно сужавали своју уставну материју у односу на стандардну. Тако, као уставе који су проширили стандардну уставну материју он наводи Устав Француске из 1791, Устав Швајцарске Конфедерације из 1874. и Вајмарски устав из 1919. године. Наиме, први је у свом уводу, кроз Декларацију права човјека и грађанина, унио одређена „природноправна схватања у виду начела и идеја које превазилазе оквире правних норми”.<sup>34</sup> Устав Швајцарске је, с друге стране, у свој текст унио читав низ нестандартних норми, од којих су најважније забрана производње и транспорта апсинта на територији Конфедерације, да су пошта и телеграф у Федерацији у надлежности државе и слично. Трећи по реду устав који је Владан Михајловић навео као карактеристичан за проширивање стандардне уставне материје јесте Вајмарски устав из 1919. године, који је, на примјер, детаљно дефинисао питања статуса државних службеника, образовних и

<sup>31</sup> Живковић, М., *Мерило устава*, Штампа, ГРО Култура, Београд, 1987. стр. 93. Наведено према: Михајловић, В., *Нав. дјело*, стр. 49.

<sup>32</sup> Ови уставни су садржали одредбе о друштвено-економским односима, односно одредбе о државном интервенционизму и јачању државног интереса у привредном животу.

<sup>33</sup> Социјалистички уставни су садржали одредбе о још неким друштвено-економским питањима, попут управљања и расподеле дохотка, на примјер.

<sup>34</sup> Михајловић, В., *Нав. дјело*, стр. 50.

вјерских заједница, а које би, по правилу, требало да буду садржина појединих законских, односно подзаконских прописа.

На крају свог текста о садржини устава професор Михајловић наводи и Устав Треће Француске Републике из 1875. године као примјер устава који је сузио стандардну уставну материју. Овај устав међу своја три уставна закона од којих је био сачињен, изоставио је да регулише судску власт. Такође, професор наводи и земље са англосаксонском традицијом, чији уставни сужавају стандардну уставну материју за одредбе о правима и слободама грађана. Овакви уставни сматрају да су права и слободе грађана гарантована обичајним правом (*common law*).

### 3.2. Структура устава

У правном смислу устав је писани правни акт, који се доноси по посебно одређеном, специфичном и тежем поступку у односу на друге законе. „После неписаног, обичајног устава, преовлађујући облик изражавања устава једне земље постаје писани устав”.<sup>35</sup> Устави се разликују према структури и класификацији материје устава. Као што смо у претходном тексту навели, садржину или материју устава чине разноврсне правне, односно уставне норме, које дефинишу различите друштвене односе, а према својој форми имају највећи ниво правне снаге. Како је устав писани документ, у њему преовладава регулативни говор и начин декларисања. Уставне норме у уставу изражене су у облику члана или параграфа. Он представља базичну компоненту, тј. сегмент устава. Чланом или параграфом обликују се правне норме и уређује се једно конкретно питање из уставне материје на уопштен начин, али ако се оно тумачи са различитих аспеката или садржи двије или више правних норми – члан тада садржи ставове. Сваки став представља посебну правну норму. Када се у члану нешто набраја, као што је надлежност државе, надлежност скупштине, начин одлучивања у скупштини, надлежности предсједника републике, владе, уставног суда, општине, такав члан се дијели на тачке, а тачке на подтачке. Тачка је нижа јединица од става и обично слиједи последије интерпункцијског знака двије тачке (:), док испред њеног навођења стоји цртица (-), односно тачка(\*).

Груписање више чланова у поглавља или одјељке врши се према њиховој тематској повезаности. Поглавља или одјељци који имају свој посебан назив уређују област сродних чланова (људска и мањинска права и слободе, економска, социјална и културна права и слободе, уређење власти, локална самоуправа, судство, економско уређење и јавне финансије, територијално уређење, уставност и законитост, промјена устава и амандмани). На овај начин, чланови који се групишу у поглавље или одјељак, уређују једну сродну област друштвених односа. Поглавље, односно област, по правилу има свој посебан назив, за разлику од чланова који овај наслов не морају имати. По овом принципу систематике уставних норми креиран је Устав Црне Горе из 1992. године. Међутим, постоје и изузеци, као што је Устав Сједињених Америчких Држава из 1787. године, који има само седам чланова и Устав Босне и Херцеговине из 1995. године, који има дванаест чланова. Одјељци или главе даље су груписани у још шире цјелине које се називају дијелови и које су,

<sup>35</sup> Марковић, Р., *Нав. дјело*, стр. 39.

такође, убиљежене својим насловима. Као примјер груписања у дијелове можемо навести Устав Републике Србије из 2006. године, који је систематизован у десет дијелова који носе следеће називе: *Начела Устава, Људска и мањинска права и слободе, Економско уређење и јавне финансије, Надлежност Републике Србије, Уређење власти, Уставни суд, Територијално уређење, Уставност и законитост и Промена устава*.<sup>36</sup> Дијелови, дакле, представљају најшире цјелине и они регулишу сродне (хомогене) норме. Изузетак од овога, представљају основне или опште одредбе, чије норме не уређују тачно једну област и чији је састав хетероген. Напоменимо и то да постоје уставни који не садрже дијелове, односно, уставни који се састоје само из одјелака, као што је то био Устав Републике Србије из 1990. године.<sup>37</sup>

Устав, као највиши правни акт, може да садржи и „текст који претходи нормама, који није стилизован у облику чланова и којем је дикција слободнија, више ораторска и свечана”.<sup>38</sup> Овај дио обично се назива преамбулом, претходи или слиједи испод наслова устава и „представља, заиста, предговор за устав, тј. увод у устав”.<sup>39</sup> Преамбула може да се артикулише у облику једне реченице у чијем саставу се налази више посебних ставова (Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, Устав САД, Устав Француске из 1791). „Текст преамбуле је, у принципу, кратак и садржи неке идејне, историјске, културне, цивилизацијске основе на којима се темељи устав. У преамбули се често истичу битне народне и националне вриједности које се штите, затим неке тежње и циљеви слободарског, државотворног, демократског карактера који се желе остварити”.<sup>40</sup> Преамбуле нису изражене правно, односно у облику у коме се то чини са нормама. Оне су често шире, а њихов стил писања је слободнији и описнији. Такође, преамбуле имају различиту садржину, али готово увијек утврђују поријекло устава, односно оног ко га доноси. У неким уставима преамбула садржи објашњење историје, вјере и традиције народа као главног разлога и инспирацију за доношење устава.

Преамбуле се појављују, како у првим писаним уставима, тако и у уставима који су доношени касније. Неки од ових устава означавали су преамбулу својим насловом, док има и оних који преамбулу садрже, али не помињу овај израз (такав, је, на примјер, Устав ДР Њемачке из 1949. године). Такође, има и устава који не садрже преамбулу, већ само нормативни дио устава, као што је случај са Уставом Белгије из 1831. године.<sup>41</sup> Устави са дугим преамбулама су, на примјер, Устав НР Кине из 1982, Устав СССР-а из 1936, Устав СФРЈ из 1963. и 1974, као и Устав Хрватске из 2010. године. У групу устава са релативно дугом преамбулом можемо сврстати и Устав Босне и Херцеговине.

Темељни и најважнији дио писаног устава јесте онај који се састоји од правних норми, нормативни дио, без којег се устав не може декларисати као устав. Правне норме, па и редослијед правних норми, говоре о карактеру устава. Уобичајено је да нормативни дио устава почиње општим одредбама, затим се

<sup>36</sup> Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

<sup>37</sup> Шире: Михајловић, В, *Нав. дјело*, стр. 52.

<sup>38</sup> Марковић, Р., *Нав. дјело*, стр. 40.

<sup>39</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 20.

<sup>40</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, 2011, стр. 36

<sup>41</sup> Шире: Јовичић, М., *Нав. дјело*, стр. 108.

дефинишу људска права и слободе, економско уређење државне заједнице, надлежности државе, њених органа и институција, уређење власти, територијално уређење и на крају одредбе о промјени устава. Структуру устава могу да чине: преамбула и нормативни дио, преамбула, уводна начела и нормативни дио или само нормативни дио.

Након нормативног дијела устава као писаног правног акта, могу се додати и други дијелови, спискови који даље разрађују и дефинишу садржину правних норми и додаци (апендикси) уставу. Суплементи устава садрже надоградњу појединих уставних одредби и представљају цјелину са адекватним уставним нормама које на њих указују. Поред сваког додатка налазе се ознаке које указује на односне чланове устава. Апендикси се доносе истовремено са уставом као цјеловити текст устава, а ако се имплементирају послје доношења устава, онда се усвајају према процедурама које се односе на промјену устава. Правна снага додатака идентична је правној снази уставних норми.

„Ако се уставни мењају путем уставних амандмана, обухватају и уставне амандмане, иако се они доносе после устава, као свој саставни део”.<sup>42</sup> Уставни амандмани додају се на крају устава и представљају његово продужење и имају снагу устава, јер је то правни акт уставотворне власти, независно од тога што се не доносе када и устав већ накнадно. Уставни амандмани, у овом случају, представљају продужење устава и слиједи, како логички, тако и концепцијски, уставни систем државе.<sup>43</sup> Уставни амандмани, у принципу, представљају начин промјене устава, али не за потпуније уставне ревизије, већ само за одређена техничка унапређења, допуњавање и прецизније дефинисање основног текста устава, са којим представљају позитиван устав. Циљ и сврха доношења амандмана јесте интенција да се обезбиједи дуготрајност дјеловања уставних рјешења како се не би доносио нови устав. Према томе, амандмани треба логички и концепцијски да су у хармонији са уставним поретком који је раније декларисан првобитном садржином устава. У основи, уставни амандмани развијају и допуњују материју устава. Такви амандмани не мијењају уставни текст. Међутим, када се уставним амандманима мијења текст устава, односно мијења уставна материја – тад се у њима експлицитно наводи које одредбе првобитног устава се мијењају, односно која се одредба брише, а умјесто ње ставља се постојећа нова одредба. Овим амандманима уклања се постојећа правна норма или се умјесто постојеће доноси нова правна норма која је замјењује. Први уставни амандмани примијењени су 1787. године у уставу Сједињених Америчких Држава, када је 1791. године донијето десет амандмана, а на нашем подручју имамо уставне амандмане (42 амандмана) на Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године.

### 3.3. Својства устава

Најважнији правни акт у државној заједници јесте устав, који заједно са правном нормом чини дио правног поретка. Правни акти садрже праве норме.

<sup>42</sup> Марковић, Р., *Нав. дјело*, стр. 43.

<sup>43</sup> Шире: Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, „Службени гласник”, Београд, 1995, стр. 38.

Термин *правни акт* асоцира на закон, рјешење, устав, уговор итд. „Правни акт је изјава воље, израз разума, који садржи правну норму или представља услов за примјену неке друге правне норме”.<sup>44</sup> Устав, као општи правни акт, регулише друштвене односе на општи начин и ствара генералне ситуације, које се односе на апстрактан број правних субјеката и апстрактан број правних ситуација. Уставом се утврђују концепт државног, економског и политичког уређења друштва, људска права и слободе, надлежности државних органа итд. Устав као правно-политички акт има своја правна и неправна својства. Зато се може рећи да је он правни акт, али и идеолошко-политички акт, мада би устав требало, према својој намјени, да буде више правни, а мање идеолошко-политички акт. У томе се разликују новији од старијих устава, затим одређени „идеолошки” уставни, као на примјер социјалистички, који су сви више-мање писани по узору на Устав СФРЈ тога доба и слично. Због тога се и може рећи да устав садржи правне и ванправне елементе, односно својства, а њихова правомјерна комбинација доводи до реалности самог устава – „ако је првенствено општи правни акт, односно позитивноправни текст, то ће и више да се одликује реалношћу него онај у коме претежу елементи идеолошко-политичког и програмског карактера”.<sup>45</sup>

Устав није само правни акт, већ представља одраз одређене политике, идеологије, социјалних и других односа у друштву. „Процедуре стварају претпоставке да се направи компромис између политике и права, унутар којег се право не одриче политичке конституције друштва, а политика дозвољава да буде ограничена и контролисана правом”.<sup>46</sup> У неправном смислу, „устав као атрибут одређене политичке идеологије може да се бави прошлошћу, садашњошћу и будућношћу. Устави оријентисани ка будућности представљају програмске акте и одраз су тежњи циљева друштва које треба остварити”.<sup>47</sup>

Говорећи о својствима устава, треба рећи да се мали број уставноправних теоретичара бавио овим питањем, а међу њима је, свакако професор Ратко Марковић. Он листу проширује на 12 својстава устава,<sup>48</sup> и то:

- 1) *устав одражава постојећи тип друштвеног система*, односно његове темељне елементе, па ниједан устав не може избјећи нормирање припадности одређеном типу друштва. Устав зависи од постојећег друштвеног система, па самим тим, он потврђује оно што је већ установљено унутар таквог система. Такође, дешавања крупних промјена у друштву, као што су реформе и револуције, доводе до промјене или доношења нових устава. То значи да се устав доноси као резултат друштвених промјена, чијим се прилагођавањем жели створити нови правни систем;
- 2) *устав представља акт државе* и као таквог га држава једино и може донијети. Наравно, постоје изузеци од овог правила (на примјер одређене

<sup>44</sup> Димитријевић, М., Димитријевић, П., Димитријевић, Ј., *Увод у право – општа теорија о држави и праву*, Свен, Ниш, 2008, стр. 141

<sup>45</sup> Јовичић, М., *Нав. дјело*, стр. 286.

<sup>46</sup> Чаушевић, М., *Правно-политички карактер новог устава Босне и Херцеговине – успјешно превађавање Дејтонског мировног споразума*, Harmonius, 2018, стр. 360.

<sup>47</sup> Михајловић, В., *Нав. дјело*, стр. 58.

<sup>48</sup> Видети шире: Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, 2011, стр. 39–41.

покрајине, области и сл. које су доносиле своје уставе), међутим, у тим ситуацијама устав ниже територијалне јединице противрјечи својству устава да је он акт државе, па би овакве покрајине могле бити сврстане у квазидржавне творевине<sup>49</sup>;

- 3) *устав је највиши општи правни акт* јер: „а) условљава важење свих других правних прописа; б) стоји на врху пирамиде општих правних аката; в) представља израз и дело правно суверене власти; г) означава правни акт који одређује сопствену правну снагу, као и правну снагу других правних аката (због тога, најјача снага устава има своју санкцију, јер лишава правне снаге оне правне акте, који нису сагласни са њим); д) одређује правни систем земље у целости; њ) доноси уставотворну власт, која је оригинална и правом неограничена (правно суверен доносилац)”.<sup>50</sup> Из наведеног можемо закључити да је устав једини правни акт који може да одреди сопствену правну снагу и да самог себе квалификује као правни акт највеће правне снаге, односно да одреди правну снагу других, нижих аката<sup>51</sup>;
- 4) *устав представља темељни закон* из следећих разлога: „а) доноси га посебан уставотворни орган или обичан законодавни орган, али по поступку тежем од обичног законодавног поступка; б) устав предвиђа ко је законодавни орган и какав је законодавни поступак; в) устав садржи основнија (апстрактнија, начелнија) правна правила од оних која садржи закон; г) то је општи правни акт, тј. закон који обухвата најширу материју правно нормирану (*materia constitutionis*)”.<sup>52</sup> Дакле, устав је закон по својој структури, јер се састоји од општих правних норми, али је по осталим елементима он изнад закона, односно он је „закон над законима“. Устав претходи доношењу закона, а њиме се, најчешће, прецизирају услови и начин доношења истих;
- 5) *устав је акт декларативне природе* – његове одредбе се не примјењују често у пракси, с обзиром на то да се устав састоји већином од начела и принципа којима се прокламују циљеви које треба постићи, а уставне норме које су непосредно примјенљиве јављају се у малом броју;
- 6) *устав је идеолошко-политички документ* – сваки устав, у већем или мањем обиму, садржи и идеолошко-политичке елементе, чак и они који ову идеологију прећутно заступају. Тако, на примјер, уколико устав доноси уставотворна или редовна скупштина, у њој већину посланика има једна или више политичких партија. Уколико се устав доноси на референдуму, онда га доноси народ који се налази под утицајем политичких партија које имају тачно дефинисане политичке циљеве. У сваком случају, политичке снаге које утичу на сачињавање устава, доносе устав у складу са њиховим политичким идејама и ова обиљежја највише се могу наћи у одређивању облика владавине (република или монархија),

<sup>49</sup> Примјера за то имамо у нашој уставној историји, односно у доношењу посебних устава бивших југословенских република.

<sup>50</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 26.

<sup>51</sup> Шире: Јовичић, М., *Нав. дјело*, 1977, стр. 108-109.

<sup>52</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 25.

државног уређења (федерална или унитарна држава), државне власти (облици подјеле или јединства власти), политичког режима (демократија или аутократија) и слично<sup>53</sup>;

- 7) *устав учвршћује и ограничава власт* – ово су два задатка које сваки устав треба да испуњава. Први задатак устава је да учврсти поредак, односно уређење власти, који одговара носиоцима политичке власти, који га, на овај начин и успостављају. С друге стране, устав прописује и ограничава носиоце политичких функција у држави. То значи да се свака државна власт мора вршити преко извршне, законодавне и судске власти, чији су организација, надлежности и начин рада јасно дефинисани и одређени уставним нормама. Државна власт не може поступати самовољно, већ је ограничена правом и у свом раду мора се придржавати унапријед установљених норми;
- 8) *устав је, како акт статике, тако и акт динамике* – наиме, статични елементи устава јесу оне норме које утврђују одређена правила која су битна у тренутку његовог доношења (наравно, ове норме временом буду превазиђене, па то изискује промјену устава). Поред ових норми, у уставу се налазе и норме које су од виталног интереса за дато друштво, па је њихова промјена врло тешка (статични елементи устава). Када говоримо о уставу као акту динамике, онда треба указати на норме којима се ствара могућност да се прихвате нови односи, стања и процеси, а да притом није нужно мијењати сам устав;
- 9) *устав представља мјерило демократије у држави* – посматрајући устав било које државе, лако можемо закључити у којој мјери је нормирана, односно прожета непосредна демократија. Данас се ова демократичност може мјерити по утврђеним и гарантованим правима и слободама грађана, међусобном положају државних органа, односу ових органа са регионалним и локалним органима и слично;
- 10) *нормативно (устав) и стварно (примјена у пракси) се не поклапају* – ово је својство устава које је константно и које постоји од самог његовог доношења. Наиме, иако уставотворац покушава да нормира устав тако да он највише одговара стварности, то се у пракси не остварује потпуно и раскорак између онога што пише и онога што се примјењује увијек постоји;
- 11) *устав доноси посебно овлашћени орган* – устав не може донијети било који орган државе, већ само онај који је за то овлашћен и то може бити уставотворна скупштина, редовно изабрани парламент у функцији уставотворне скупштине или шеф државе (у том случају, такав устав је октроисан, односно подарен). Орган који доноси устав је правно суверен орган и он установљава „цјелокупну државну организацију и правни систем”.<sup>54</sup> Устав може донијети, као што смо раније напоменули, и орган који не врши законодавну власт, на примјер, шеф државе.

<sup>53</sup> Видјети: Марковић, Г., *Уставно право*, Завод за уџбенике и наставна средства и Правни факултет Пале, Универзитета у Источном Сарајеву, 2021, стр. 50.

<sup>54</sup> Наведено према: Марковић, Г., *Нав. дјело*, стр. 49.

12) *устав је акт који се доноси и мијења по посебном поступку* – доношење, ревизија и промјена устава се у свим демократским државама свијета врши по строго одређеном поступку и то може урадити само тачно дефинисани орган, који је дефинисан у самом уставу. Устав се не може доносити или мијењати по хитном поступку, већ у најмање три фазе (иницијатива за промјену, приједлог и усвајање).

#### 4. Класификација устава

Доношење устава одређено је разним околностима. Ове околности се разликују у зависности од државе и у њих, најчешће, спадају историјске, културне, друштвено-економске, однос друштвено-политичких снага у држави и слично. Данас скоро да не постоје државе чији правни и политички поредак не почива на утемељеним уставним рјешењима. Начин доношења устава, његова форма и нормативна правно-политичка садржина посљедица су историјских, друштвено-економских, политичких, културних и других околности. Развој уставности у свијету траје више од два вијека и у том периоду донесено је много устава који се разликују према својој садржини, поступку доношења и према доносиоцима. Стога се може говорити о разним врстама устава и, прије саме диобе, треба рећи да правни теоретичари и стручњаци из подручја уставног права, углавном, „говоре о подели устава према облику у коме се доносе и према поступку доношења”.<sup>55</sup> Неке шире подјеле устава обухватају и класификацију устава „по начину доношења, по поступку њихове промјене, по форми уставног акта, по карактеру уређења које се успоставља уставом и по бројним другим елементима”.<sup>56</sup> Према Рајку Кузмановићу, „сви постојећи уставни могу се груписати по два основа: на примарну и секундарну класификацију”.<sup>57</sup> Према другачијем мишљењу „у теорији се разликују две основне поделе устава, и то класичне и модерне”.<sup>58</sup> Подјеле устава имају другачије вриједности и допринос теоријском поимању устава, а ми ћемо указати само на најважније.

Према *облику у којем се доносе* уставни се могу подијелити на *писане* и *неписане*. Ова подјела спада у најраспрострањеније и најстарије подјеле устава и којом се теоретичари баве од самог зачетка појаве уставности. Основни услов за ову подјелу јесте форма устава, односно да ли се уставна материја налази у писаном облику. Оно што је карактеристично за ову теорију јесте да је суштина инфериорна у односу на облик или форму устава. Данас у већини земаља преовладавају писани уставни, па се ова подјела анализира више са историјског аспекта. Ипак, писана форма устава један је од најбитнијих атрибута устава. Логичким закључивањем, термин *неписани устав* асоцира на непостојање писане форме, што треба прихватити условно, јер и у неписаним уставима могу да постоје писане норме. Неписани или обичајни (историјски) уставни садрже правне норме креиране кроз дуги низ година и временски су, у практичном животу, постале правило понашања у

<sup>55</sup> Скендеровић, И., *Устав као темељни извор уставног права*, Велеучилиште у Пожеги, Пожега, 2017, стр. 20.

<sup>56</sup> Касим, Т., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Сарајево, 2000, стр. 31.

<sup>57</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, стр. 56.

<sup>58</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 26.



друштвеној заједници. Овакви уставни данас су ријеткост. У правној теорији помиње се Енглеска, која има неписани устав. Међутим, не може се безусловно прихватити да је то неписани устав, јер као (некодификовани) акт укључује законе парламента о највишим државним органима, писана обичајна правила, различите повеле, уговоре закључене још у средњем вијеку и бројне судске одлуке.

Класификација устава на неписане и писане кључна је за схватање и објашњење концепта устава у формалном и материјалном смислу. Наиме, под уставима у формалном смислу најчешће се мисли на *писане уставе*, док ако се одређени устав обиљежи као устав у материјалном смислу, онда је он неписан. Према П. Николићу, „ако се реч устав узме у свом правом, ужем значењу, онда устав може бити само писан, јер му само таква форма обезбеђује најјачу правну снагу, односно спречава законе да интервенишу у уставну материју”.<sup>59</sup> Према мишљењу појединих аутора „писани је устав темељни облик у којем се у разним врстама општих правних аката (од формалног устава до подзаконског општег акта) налазе норме уставног права. Неписани је устав, у ствари, синоним за састав уставних обичаја што постоје у одређеној држави”.<sup>60</sup> Главни разлог за овакву врсту размишљања лежи у томе што већина држава данас има кодификоване (писане) уставе. Међутим, постојали су, а и данас постоје (додуше ријетко) уставни који уставну материју немају сажету у једном уставном акту, већ у више аката уставног карактера (повеле, закони, пактови...).

У зависности од тога да ли су уставни садржани у *једном правном акту* или у *већем броју правних аката*, разликујемо *кодификоване* и *некодификоване* уставе. Савремени уставни углавном су кодификовани. Такав устав је интегрални, посебан писани правни акт који у цјелости уређује уставну материју. Примјер је Устав Републике Србије из 2006. године. Некодификоване уставе карактерише постојање више писаних правних аката, који садржавају уставне норме. Прегледајући уставну историју могу се наћи примјери некодификованих устава, попут Устава Треће Француске Републике из 1875. године,<sup>61</sup> а у савременој уставности, појединачним актима могу се дефинисати положај и надлежности скупштине, владе, изборни систем, судство итд. Примјер су уставни Израела, Канаде, Новог Зеланда, Сједињених Америчких Држава, Шведске и Финске. Као најтипичнији примјер некодификованог устава данас се наводи Устав Енглеске, кога чини велики број правних аката који су донесени у различито вријеме и који имају исту правну снагу.

Према *начину доношења* и *могућностима промјене*, уставни се могу подијелити на: *чврсте (круте, тврде)* и *меке (флексибилне, флуидне)*. Тако се крути уставни могу ревидирати (мијењати) само на тачно дефинисан начин, који је обично доста строжи од начина доношења и мијењања закона. Да нема ову особину, устав не би посједовао ни одређену чврстину, односно стабилност. Дакле, да бисмо одређени устав сврстали у групу крутих устава, потребно је да се његово доношење или мијењање (ревизија) врши према посебно одређеном процедуралном поступку, који је умногоме комплекснији од поступка за доношење закона. Када за уставну ревизију није потребан нити предвиђен посебан или сложенији поступак од

<sup>59</sup> Николић, П., *Уставно право*, „Службени лист СРЈ”, Београд, 1993, стр. 36.

<sup>60</sup> Smerdel, B., Sokol, S., *Nav. djelo*, str. 57.

<sup>61</sup> Устав се састојао из три главна закона исте правне снаге.

законодавног поступка – тада се говори о меком или флексибилном уставу. Према овоме, чврсти устав био би тешко или никако промјењив, док би меки устав био лакше промјењив. Доношење и ревизију устава, као сложене правно-политичке поступке, прописују сами уставни. Комплексност поступка осигурава чврстину устава, па се они не могу олако или по тренутним захтјевима владајућег режима мијењати или доносити, што гарантује стабилност правног поретка. Зато је устав, као највиши правни акт, у супериорном положају у односу на све друге прописе, који у формалном и суштинском погледу морају бити у складу са материјом устава. Меки уставни мијењају су по истом поступку према коме се мијењају закони. Овакве карактеристике указују на то да се уставне одредбе могу мијењати законом, што значи да закон представља највиши извор права. Овим се нарушава теза да без чврсте уставности не постоји уставност. Данас у свијету преовладава крута уставност. Непромјењивост или сложенији поступак за промјену устава темељне су гаранције, иако не апсолутне, за очување вриједности на којим се заснива друштвена заједница. Треба напоменути да у највећем броју држава уставотворна надлежност припада законодавном тијелу (парламенту), који је састављен од изабраних представника народа на демократским изборима и у таквим случајевима устав се третира као највиши правни акт државе и темељ цијелог правног система.

Поред подјеле на чврсте и меке уставе, треба напоменути да постоје и уставни који се не могу сврстати ни у једну од ове двије групе. Наиме, то су уставни који нису ни превише чврсти, али ни превише меки и представљају, условно речено, „средњу” категорију устава. Тако на примјер, „Швајцарац Обер говори о хибридном уставима под којима подразумева оне чији се поједини делови мењају по чврстој процедури, док други мање важни делови имају карактер меког устава”.<sup>62</sup> Такође, треба разликовати степен чврстине устава од његове политичке стабилности. Сложен поступак промјене устава у нестабилним политичким приликама неће бити довољан за чврстину устава, односно за спречавање његове промјене или доношење новог устава. Овакве примјере често срећемо у уставној историји када су многе државе, иако је постојао јасно дефинисан и чврсто прописан начин промјене устава, то урадиле и по неколико пута у посљедњих неколико деценија. Код појединих случајева промјене устава не зависе од намјере или активности које проводе правни субјекти у држави, већ је то условљено вољом међународног фактора, као што је случај у Босни и Херцеговини. Устав Босне и Херцеговине предвиђа и омогућава измјене одређених одредби, али сложеност њеног државног уређења и утицај страног фактора, поред интерних покушаја и иницијатива, то још увијек онемогућавају.

Када *дужину устава* узимамо као критеријум за њихову подјелу, онда постоје *кратки* и *дуги* уставни. „Уставе, иначе можемо подијелити на кратке, дуге и средње дуге уставе. Кратки су уставни који имају до сто чланова, средње дуги су од сто до двјеста чланова и дуги преко двије стотине чланова. Највећи број устава у свијету спада у средњу групацију”.<sup>63</sup> Примјери кратких устава су уставни Сједињених Америчких Држава и Босне и Херцеговине. Дуги уставни су они који имају више од

<sup>62</sup> Живковић, М., Минић, Ј., Синђић, М., *Уставно право*, Универзитет „Дон Незбит“, Београд, 2018, стр. 13.

<sup>63</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, стр. 57.

двјеста чланова и означавају се као епски, идеалистички, детаљистички или разуђени. Примјер дугог устава је устав Индије, који има 402 члана, а један од најдужих устава на свијету био је устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године са 406 чланова.

Класификација устава може се вршити и према *доносиоцу устава*, односно према карактеру надлежног органа који доноси устав. Према томе, устав се дефинишу као *октроисани устав*, *устав пактови* (*компромисни устав*) и *народни устав*. Октроисани устав или, како се још називају, наметнути или даровани, јесу устав који доноси владар, монарх, шеф државе или други представник власти без ангажмана представничког тијела или других правних и друштвених субјеката. Октроисани устав били су често доношени у монархијама, када их је доносио монарх као шеф државе, с обзиром на то да је само он и могао донијети устав. Овакви устав израз су једностране, апсолутистичке воље и хтјења креатора устава. Међутим, такав устав може бити инволвиран и од стране екстерних субјеката, као што је Устав Босне и Херцеговине, који је наметнула међународна заједница. Он представља дио Мирног споразума за БиХ, али може, како је предвиђено чланом X, „бити мијењан и допуњаван одлуком Парламентарне скупштине, која укључује двотрећинску већину присутних и који су гласали у Представничком дому”. Према овим нормама, Устав БиХ би се могао декларисати као народни устав. Као примјер из историје уставности, често се наводи Септембарски устав Краљевине Југославије из 1931. године, на који је краљ Александар Карађорђевић био приморан. Овим уставом је послје Шестојануарске диктатуре краљ вратио државу у првобитно стање.

Уставни пактови (компромисни устав) обиљежје су уставне монархије и представљају својеврсне уговоре између равноправних политичких субјеката. Они су дио прошлости и карактеристични су за монархијски облик власти. Устав у оваквим случајевима доноси парламент (народно представништво), али ступа на снагу тек када монарх пружи коначну сагласност. Дакле, при доношењу оваквих устава учествују два органа власти – представнички дом и монарх. Уставни пактови или уговори представљају помак ка увођењу демократије у односу на апсолутистички облик владавине, јер уважавају вољу народа и истовремено ограничавају власт монарха. За овакве уставе кориштен је и назив компромисни устав. Примјер таквог устава је Видовдански устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца донијет 28. јуна 1921. године у Београду, а којим је проглашена држава три народа као уставна, парламентарна и насљедна монархија.

У државним заједницама чији темељ уређења друштвених односа чини принцип народног суверенитета, уставотворна власт директно изражава вољу народа. Народ овакав устав доноси на два начина: 1) грађани активно учествују у доношењу устава путем народне иницијативе, референдумом или другим облицима непосредног изјашњавања; 2) учешће народа у доношењу устава остварује се кроз избор представничког тијела (парламента), које је овлашћено да доноси или мијења устав. У неким земљама постоји изузетак од овог правила, па је за доношење устава потребно да га усвоји народ (рецимо, путем референдума). Тад говоримо о *народним (демократским) уставима*.

Према *нивоу објективне примјене*, уставни се могу подијелити на: *декларативне, реалне и фиктивне уставе*. За уставе који су у сагласности са стварним друштвеним односима и механизмима кажемо да су реални уставни. Такви уставни дефинишу се као ауторитативни, јер се стварност и нормативност устава подударују у већој мјери или у цјелости. Свим субјектима друштвеног живота, па и самој држави, неопходан је реални устав. Они су стварни, истинити, суштински однос декларисаног и практичног дјеловања правног система у држави. Норме оваквих устава се поштују, јер њихове норме одговарају друштвеној стварности.

Устави могу да буду и програмског карактера, у случају када уставотворац покушава да створи државно и друштвено уређење које је у складу са нормама устава, али то не успијева из објективних разлога. Такви уставни, у ствари, посвећују више пажње уређивању будућности у односу на садашње вријеме и првенствено указују на смјерове развоја друштва и циљеве које су одредиле снаге када су креирале уставна рјешења. Они су декларативни уставни, а најбољи примјери су уставни социјалистичких земаља – Савеза Совјетских Социјалистичких Република из 1963. године и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године. Уставе који се у већем дијелу или никако не спроводе, нити остварују у пракси, називамо фиктивним уставима, а доносе их власти или појединци-диктатори у државама са недемократским режимом, како би замаскирали аутократију и самовлашће пред домаћом и међународном јавношћу и креирали привидно демократско уређење друштвених односа.

Према *могућности*, односно *учесталости промјена*, уставни се могу подијелити на *стабилне* и *гипке*, односно *краткотрајне*. Поједини уставни могу да имају атрибуте стабилности или гипкости, па то може бити основа за класификацију. Постојани уставни који у дужем временском периоду нису претрпјели суштинске и формалне садржајне промјене називају се стабилним, док уставни који су трајали кратак временски период или су у кратком временском периоду претрпјели значајне промјене јесу краткотрајни уставни. Према Марковићу, стабилни уставни морају имати четири важна својства: „1) примјењују се у стабилним друштвима, у којима нема радикалних промјена друштвеног система, поготову не насилним путем; 2) широко су прихваћени од грађана, који сматрају да су уставна рјешења политички легитимна; 3) важе у дугом временском периоду и ријетко се мијењају, јер нема потребе за промјеном основних уставних начела; 4) ревизија оваквих устава може бити не само формална (путем уставних амандмана), већ и фактичка (на примјер, тумачењем уставних норми од стране надлежних органа, као што је нпр. Врховни суд САД), због чега се устав лако прилагођава промијењеним друштвеним околностима без потребе за доношењем новог устава”.<sup>64</sup> Као примјер стабилних устава, наводи се доајен међу уставима – Устав САД, који је донијет давне 1787. године и на који је донијето 27 амандмана. Разлоге стабилности Устава САД треба тражити у одлукама Уставног суда, који је благо мијењао Устав, прилагођавајући га новим друштвеним односима у америчком друштву. Такође, садржина Устава САД-а не уређује детаљно друштвене односе, већ је то остављено на даљу разраду нижим правним прописима.

<sup>64</sup> Марковић, Г., *Нав. дјело*, стр. 70.

Краткотрајни устави често су посљедица нестабилности друштва у економском и политичком смислу. Стабилност или краткотрајност устава посљедица је друштвено-политичких односа и кретања у држави, па тако имамо примјер Устава Босне и Херцеговине који егзистира већ 28 година уз сталне тенденције ка његовој ревизији. Иако је на Устав БиХ донијет само један амандман, постоје други механизми путем којих се врши измјена његових норми, као што су „одлуке Високог представника, одлуке Уставног суда, Парламентарне скупштине, споразуми ентитета о преносу надлежности и др.”<sup>65</sup>

Уставе према **облику државног уређења** можемо подијелити на *федералне* и *унитарне уставе*. Облик државног уређења једне државе зависи од политичких односа, народа, политичких партија итд. Федерација је најчешћи облик сложеног државног уређења, па у зависности од форме уређења имамо федералне и унитарне уставе. Федерални устав је по својој природи сложенији јер укључује комплексну структуру власти, попут подјеле надлежности између федерације и федералних јединица, уставноправног положаја и учешћа федералних јединица у вршењу власти на федералном нивоу и социополитичких односа између државних субјеката – ентитета. Унитарни устав је једноставнији и одређује једноставан механизам власти са јединственим центром или минималним степеном децентрализације. Њиме се, за разлику од федералних устава, уређује функционисање државне власти која своју надлежност врши на јединственој и цијелој територији државе, с тим што се оваквим уставом, евентуално, може уређивати и положај аутономних територијалних јединица, уколико оне постоје у држави. Босна и Херцеговина, као бивша република Југославије, имала је унитарни републички модел, док од деведесетих година прошлог вијека има федерално државно уређење, па се говори и о федералном уставу БиХ.

Према **јасноћи** и **недвосмислености садржине** уставни се дијеле на *очите* и *прикривене уставе*. Када су уставним нормама јасно и недвосмислено декларисани темељни носиоци законодавне, извршне и судске власти, њихове функције, овлашћења и обавезе, јасно изражена грађанска права и слободе, политички плурализам, економско уређење, територијално уређење и слично, тада се говори о очитом уставу. Очити уставни, у принципу, кодификовани су, актуелни уставни. Непотпуни, непрецизни, нејасни, начелни уставни и уставни сегментирани у више аката јесу прикривени уставни. Својствени су државама са аутократским режимом власти, као октроисани устав или уставни пакт.

Још једна подјела устава врши се према **облику владавине** и то на *републиканске* и *монархијске*. Разлика између ове двије врсте устава је јасна и тиче се уређења уставног положаја шефа државе: у првом типу устава, шеф је лице које се бира на изборима, док је у другом он неизборан. Монархијски уставни разликују се према уставном уређењу положаја шефа државе, односно на који начин лице постаје шеф државе, да ли постоји питање његове одговорности, његове надлежности и сл. С друге стране и републикански уставни се међу собом разликују према ближем уређењу шефа државе и то, прије свега, према начину његовог избора, дужини мандата, његовом односу са другим државним органима и слично.

<sup>65</sup> Марковић, Г., *Нав. дјело*, стр. 71.

Теорија и пракса познају и друге класификације устава<sup>66</sup> према различитим критеријумима, које су у функцији потпунијег и адекватног разумијевања природе и ефективности устава као израза правно-политичких односа у државној заједници свих субјеката друштвеног живота.

## 5. Доношење и промјена устава

Промјене су константне, па и у друштвеним односима и стога би уставом требало да буде одређен начин вршења измјена уставних рјешења или ревизије устава. „Када је реч о доношењу устава, онда треба, прије свега, рећи да државну власт која доноси устав називамо уставотворном влашћу, док државну власт која мења постојећи (важећи) устав, називамо ревизионом влашћу”.<sup>67</sup> Уставотворна скупштина, по правилу, бира се само из једног разлога – да усвоји нови устав. По усвајању новог устава, ова скупштина се, или распушта, или наставља да ради као редовна све до истека мандата. Устаљено је, међутим, да устав доноси редовна скупштина, с обзиром на то да она представља законодавну власт у држави, а устав представља основни закон. За доношење устава, у овом случају, довољно је само уредити поступак његовог доношења (који је строжи од процеса доношења закона). С обзиром на то да се друштво стално мијења као и друштвени односи унутар њега, уставни морају да оставе простора за неопходне институционалне промјене. Под промјеном устава подразумевамо формално мијењање уставног текста од тачно одређеног, уставом овлашћеног органа власти и по јасно дефинисаном поступку. Како би се спријечила стална промјена устава, већина држава данас предвиђа процедуру промјене устава у којој се тражи двотрећинска већина свих чланова у представничком дому, мада има и других рјешења (када се тражи већина од 3/5 или 3/4). У државама гдје постоје дводоми парламенти, у већини случајева захтијева се квалификована већина у оба представничка дома. Постоје државе у којима се народ на референдуму непосредно изјашњава о промјени устава (на примјер у Швајцарској). Сматрамо да је оваква процедура за промјену устава оправдана, с обзиром на то да народ треба да врши врховну власт и да је потребно да непосредно одлучује о сваком важном питању у држави.

Треба разликовати мијењање постојећег устава од промјене устава потпуно новим актом. Наиме, уколико се неки устав мијења (па макар то био и комплетан текст устава), цјелокупни текст, ипак, остаје у оквиру главних одређења и духа постојећег устава. С друге стране, уколико се највиши правни акт мијења потпуно новим уставом, мијења се његов карактер, а самим тим мијења се и карактер основних институција. Власт је круцијални субјект који одлучује о свим аспектима доношења и ревизије устава, међутим, „суверенитет једино почива у народу и народ

<sup>66</sup> Према облику политичког режима, уставни се могу подијелити на демократске и аутократске. Такође, према друштвеном систему, они се дијеле на социјалистичке и буржоаске, али их на овом мјесту нећемо посебно обрађивати.

<sup>67</sup> Разлика између ревизионе и уставотворне власти је временом приличн изгубљена, тако да се у савременим уставним системима данас не прави разлика између ове двије власти. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, 1995, стр. 50.

увијек има право да преиспита, измијени или промијени свој устав”.<sup>68</sup> Треба разликовати три ситуације у којима долази до доношења устава: „1) државе које први пут доносе устав; 2) новостворене државе; 3) државе у којима се умјесто дотад важећег доноси нови устав”.<sup>69</sup> У трећој ситуацији треба разликовати два случаја: први, уколико нови устав доноси орган који је за то надлежан по претходном уставу (уставни континуитет) и други, када се нови устав не доноси по правилима које предвиђа претходни устав (уставни дисконтинуитет).

Ревизиони поступак или промјену устава прописује свака држава према односу интерних политичких снага и вриједностима које су декларисане уставом па управо због тога постоје формалне и суштинске разлике у погледу прописивања и практичне примјене ревизионог поступка. Ревизија устава може да буде: „1) *тотална или целовита*, 2) *парцијална или делимична ревизија устава*”.<sup>70</sup> Ово може да значи поништење постојећег устава у цјелини, поништење појединих норми устава, замјену поништених норми устава новим нормама и допуну актуелног текста устава новим нормама. За устав, као највиши правни акт, карактеристично је што се активности којима се врши његова промјена обављају према посебном поступку утврђеном у самом уставу и сложенијем од промјена других закона. Постоје два модела промјене устава, а који се односе на фактичку и формалну промјену. Када се усљед промјена у друштвеним односима или настанком других околности мијења суштинско значење уставне норме, а не мијења се формално – тада говоримо о фактичкој промјени. Формална промјена је када се постојећа уставна норма замјењује другом, новом уставном нормом.

Промјена устава може бити и дјелимична, када уставним промјенама поједине уставне норме више немају уставну снагу. Оне и даље егзистирају у уставу, али као законске одредбе, што значи да се могу мијењати као и сваки други закон. Акти којима се врши ревизија устава морају имати правну снагу и формална обиљежја, као што има устав. Ако се мијења укупан или већи дио текста устава, онда се то чини доношењем новог, свеобухватног текста устава. Када се ради о дјелимичној промјени текста устава, уобичајено је да се то чини „у облику уставног закона о измјенама и допунама устава (интервенише се у првобитном тексту устава, тако што се норме уставног закона уграђују у овај текст) и у форми уставног амандмана (изворни текст устава се не мијења, тј. идентитет устава остаје очуван, па се амандман додаје на крају уставног документа)”.<sup>71</sup> Уставни закон најчешће се употребљава како би се уредило провођење прихваћених уставних промјена, а циљ амандмана јесте усклађивање устава са насталим друштвеним промјенама.

„И поред великих разлика, сви ревизиони системи могу се подијелити у двије основне групе: прву групу чине они уставни који предвиђају непосредно учешће бирача у поступку промјене устава, а у другу спадају они уставни који ревизиони поступак повјеравају представничком тијелу – парламенту, скупштини или другом изабраном тијелу”.<sup>72</sup> При промјени устава бирачи своје право остварују

<sup>68</sup> *Декларација о правима човјека и грађанина*, 1789, доступно на: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=14287#top>, посјећено: 12.9.2022. године.

<sup>69</sup> Марковић, Г., *Нав. дјело*, стр. 54.

<sup>70</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 30.

<sup>71</sup> Марковић, Г., *Нав. дјело*, стр. 54.

<sup>72</sup> Касим, Т., *Над. дело*, стр. 37.

путем уставног референдума. Неспорна је чињеница да је учешће законодавне власти у поступку промјене устава незаобилазно и обавезно. Власт може потпуно слободно да врши промјене устава или је само један од актера када доноси одлуку о промјени устава, само ако су грађани ту одлуку прихватили на референдуму. „Поступак формалне ревизије устава садржи одређене карактеристичне елементе у које спадају: 1) иницијатива за ревизију устава (не покреће, обавезно, поступак ревизије, већ само ако иницијатива буде прихваћена); 2) подношење предлога за уставну ревизију (овлашћени предлагачи су шеф државе, парламент, тј. парламентарни домови, влада, одређени број посланика, федералне јединице и други); 3) одлучивање о предлогу за ревизију устава; 4) доношење одлуке о проглашењу устава”.<sup>73</sup>

Подношење приједлога за уставну ревизију подносе овлашћени предлагачи, као што су парламент (уколико парламент није једнодом, онда парламентарни домови), шеф државе, влада, одређени број посланика, федералне јединице у федералним државама, одређени број грађана и други. Право предлагања ревизије устава припада тачно одређеном броју посланика, како би се онемогућило лако мијењање устава. Такође, и грађани могу предложити промјену устава и у том случају је законодавни орган дужан да се о том приједлогу изјасни. У федералним државама овај приједлог могу поднијети и федералне јединице, чиме им је омогућено да утичу на вршење власти на федералном нивоу. Сљедећа етапа након подношења приједлога јесте одлучивање о приједлогу за ревизију устава. Уколико тај приједлог буде усвојен, приступа се изради нацрта амандмана на устав. У поступку промјене устава обавезно се спроводи јавна расправа.

Иницијативе за промјене устава у цјелости или дјелимично разлоге налазе у неадекватном функционисању устава или појединих норми, прилагођавању потребама друштвеног живота, противрјечности правне теорије и стварног живота, сукоба терминологије и практичног поимања правних норми, политичким, привредним и културним и другим промјенама, а каткада под утицајем ратних дешавања, глобализације и интереса јачих међународних субјеката. Устав БиХ, као дио Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини „може бити мијењан и допуњаван одлуком Парламентарне скупштине, која укључује двотрећинску већину присутних и који су гласали у Представничком дому”,<sup>74</sup> али истовремено садржи одредбе о немогућности промјене одређених ставова.

Велики број устава садржи норме којима је уређено поље уставних промјена, било да су оне цјеловите или дјелимичне. Међутим, постоје и уставни који онемогућавају или забрањују промјену устава у цјелини, промјену појединих дијелова устава или било какве ревизије у одређеном временском периоду и за вријеме одређених догађања, те стога постоји апсолутна забрана мијењања устава, дјелимична забрана мијењања устава и забрана мијењања устава у одређеним околностима. Устави Француске из 1875, 1946. и 1958. године забрањивали су измјену републиканског режима владавине, као и Устав Италије из 1948. године. Устав Грчке из 1968. године забрањивао је укидање монархистичког облика

<sup>73</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 31.

<sup>74</sup> Устав Босне и Херцеговине, Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и *Сл. гласник БиХ*, бр. 25/2009 – Амандман I, члан X.



владавине. Устав Савезне Републике Њемачке из 1949. године (тзв. Основни закон) забрањује промјену принципа на којима је организована федерација. Дјелимичну или привремену забрану мијењања устава познаје Устав Сједињених Америчких Држава из 1787. године, који је забрањивао промјене неких својих одредби до 1808. године. Устав Републике Србије чланом 204 дефинише да „Устав не може бити промијењен за вријеме ратног или ванредног стања”.<sup>75</sup>

Међутим, морамо истаћи да се не може говорити о апсолутној забрани мијењања или ревизије устава јер до тога може доћи, са једне стране, на нелегалан, насилан начин или, са друге стране, социоекономским развојем друштва које захтијева нова правно-политичка рјешења. Ту су свакако и промјене изазване глобализацијом, миграцијама становништва и другим факторима који мијењају демографско-политичку слику свијета и које могу проузроковати промјене уставног уређења у појединим земљама.

---

<sup>75</sup> Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 204.

**ГЛАВА II**  
**Државност и уставност**  
**Босне и Херцеговине**

Питање државности Босне и Херцеговине, односно њеног настанка, јесте једно од круцијалних питања чије појашњавање може умногоме помоћи разумијевању функционисања БиХ каква данас постоји. Наиме, данас постоје два основна и супротстављена становишта о томе када се Босна и Херцеговина конституисала као држава у модерном смислу ријечи.

Према првом становишту, Босна и Херцеговина, као *суверена и независна држава, настала је доста прије настанка самих ентитета* у њој, а за тренутак обнове њене самосталности наводи се 25. новембар 1943. године, односно засједање Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине (ЗАВНОБиХ). Према Омеру Ибрахимагићу, „овај се датум узима као дан обнове босанске државности и успостављања модерне босанске државе на демократским принципима и поштовању људских и грађанских права”.<sup>76</sup> Истина је да државност Босне сеже неколико вијекова у прошлост, али ако посматрамо са тог гледишта, онда је она као држава доста старија од самих ентитета (српског, хрватског и бошњачког), па они не би имали конститутивност, већ би она припадала свим држављанима, односно грађанима Босне. Такође, не заборавимо да између средњовјековне Босне и Босне и Херцеговине у модерном смислу не постоје скоро никакве сличности.

Друго становиште заступа углавном српска етничка заједница и према њему је Босна и Херцеговина настала потписивањем Париско-дејтонског мировног уговора од 14. децембра 1995. године и која је састављена од двије државе – Републике Српске и Федерације БиХ.<sup>77</sup> Према овом становишту, *ентитети су ти који су први настали*, па су они потом својим одлукама створили заједничку државу Босну и Херцеговину. Међутим, гледајући на тај начин, с обзиром на то да су ентитети „споразумно” створили ову државу, они би онда требало да имају право да је својим одлукама и укину, што у пракси није случај. Из претходна два становишта можемо закључити да она нису заснована на уставном праву БиХ, већ на идеологијама одређених политичких партија.

## 1. Положај Босне и Херцеговине у Османском царству

Долазак Османског царства на Балканско полуострву (односно на просторе данашње Босне и Херцеговине) представља један од најважнијих догађаја у историји БиХ. Овај догађај имао је несагледиве последице, како вјерске, тако и културне, политичке и војне. Османско царство је, у суштини, било врло слично једној војној организацији, с обзиром на то да је оно за главни циљ имало осигурање људства за војску и новца за њено издржавање. Босна и Херцеговина у саставу Османског царства није имала државност, аутономију, правни систем, као ни независне „босанске” институције, већ је била саставни дио Османске империје, а који је 1878. године на Берлинском конгресу дат Аустроугарској монархији на управу (односно окупацију).

<sup>76</sup> Ibrahimagić, O., *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Вјеће бошњачких интелектуалаца, Сарајево, 1998, стр. 33.

<sup>77</sup> Savić, S., *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Правни факултет, Бања Лука, 2000, стр. 39.

„На освојеном подручју Османлије су организирале нову управну јединицу Босански санџак са сједиштем у Врхбосни. На подручју Херцеговине 1470. године основан је Санџак Херцеговина, а пет година касније највећи дио Херцеговине налазио се под турском окупацијом. Између 1477. и 1480. основан је и Зворнички санџак. Турци убрзо продиру и у Далмацију и оснивају Клишки санџак, у дијелу Славоније Санџак Зачасна, а у Лици Крчко-лички санџак. Сви су санџаци уједињени у једну управно-политичку и војну јединицу под називом Босански пашалук, беглербеглук или елајат. Пашалук је заправо био самостална управна и војна јединица овисна о самом султану. До 1580. године Босна је била у статусу санџака, а од 1580. године стиче статус ејалета”.<sup>78</sup> Све до Берлинског конгреса 1878. године, сва подручја која су се налазила под турском влашћу имала су централну државну управу, односно овим подручјем је управљао везир кога је именовао султан лично. Све институције не подручју Босне и Херцеговине, биле су, у ствари, турске институције, а државна власт била је унитарна.

Опште прилике унутар Османског царства у току XIX вијека нису биле добре. Наиме, државу су оптерећивали бројни проблеми – прије свега економски, а затим и неефикасност државне управе, самовлашће у појединим дијеловима царства, корумпираност чиновника и слично.<sup>79</sup> Уопштено гледајући османску историју, цијели XIX вијек протекао је у управним реформама, које су и промијениле историјски ток и лик ове империје, док би се за османски правни систем могло рећи да је доживио релативну „романизацију”.<sup>80</sup> Циљ танзимата<sup>81</sup> био је да османску државу реформише у складу са управним принципима тог периода и да обезбиједи ефикаснију управу из једног центра. Током танзимата су, несумњиво, спроведене бројне реформе, али је чињеница да оне нису поправиле стање унутар царства. С обзиром на то да су бројне европске силе показале отворене тежње за освајањем појединих територија на Балканском полуострву под велом заштите права хришћана, слика Османског царства није се поправила ни на међународној сцени. Због тога је Порта настојала да увођењем реформи, посебно у погледу људских права, у појединим дијеловима обезбиједи подршку народа.

Унутар Босне и Херцеговине ови проблеми су се пресликавали на међусобне односе хришћанског и исламског становништва. Наиме, иако су припадници исламске вјероисповијести у БиХ имали разне повластице, они су за проблеме у држави окривљавали хришћане. То је доводило хришћане у врло незавидан положај, те су се обраћали другим хришћанским државама за заштиту. Ови апели за помоћ остали су без конкретних резултата. Увиђајући лош положај хришћана, Османско царство покушало је да га поправи увођењем хришћанског питања у један свеобухватан програм реформи. На тај начин власти су покушале да избјегну велике побуне исламског становништва, али реакција овог конзервативног слоја становништва није изостала. Прокламованим реформама Османско царство

<sup>78</sup> Hadžić, I., *Povijesni kontinuitet razvoja državnosti Bosne i Hercegovine do Prvog svjetskog rata, Transition/tranzicija*, 2016, Vol. XVIII, No. 38, str. 9.

<sup>79</sup> Шире о томе: Група аутора, *Историја српског народа*, књ. V-1, СКЗ, Београд, 1981, стр. 215–217.

<sup>80</sup> Ortaylı, I., *Upravno uređenje u doba tanzimata i kasnije*, у: Ihsanoglu, E. (prir.), *Historija osmanske države i civilizacije*, Sarajevo, 2004, str. 343–358.

<sup>81</sup> Период управних реформи у Османском царству (који се назива доба танзимата и обухвата период од 1839. до 1876. године), покренуо је султан Махмуд II (1808–1839).

покушало је да великим силама прикаже положај хришћанског становништва знатно бољим него што је то било у стварности. „Наравно, централна управа била је свесна многих неправилности у поступању према хришћанима, нарочито локалних власти, али је овакво замишљеном акцијом настојала да буде баланс између захтева великих сила и свог муслиманског становништва”.<sup>82</sup>

Са промјенама се почело укидањем јаничара и спахија у војсци 1826. године, а затим и у цивилном сектору у четвртој деценији XIX вијека, а које су званично објављене у Хатишерифу од Гилхане 1839. године. Овај документ имао је велики значај за хришћане, јер су на основу тих одлука „сви поданици Царства једнаки, без обзира на веру и националну припадност”.<sup>83</sup> Такође, прокламовано је и начело да ће „свим особама бити суђено по закону, да нико неће моћи да буде осуђен без истраге и по кратком поступку, да ће сви плаћати порез директно држави, према својим приходима и иметку, због чега се укидају закупци пореза, да војни рок убудуће неће бити дужи од пет година”.<sup>84</sup> Иако је сама повеља имала противнике, како у исламском становништву, јер је била у супротности са законом који се базирао на Курану, тако и у великим силама тог доба, она је започела доба реформи Османског царства. Реформе су започете, али оне нису успјеле, посебно у погледу изједначавања положаја исламског и хришћанског становништва.

Послије Кримског рата (1853–1856) и стављања великих сила на страну Османске империје, долази до потписивања Париског мировног уговора из 1856. године.<sup>85</sup> Овим мировним уговором гарантован је суверенитет Османског царства на челу са султаном, али позадину добијања овог суверенитета чинио је лакши и већи уплив европских сила у унутрашње уређење Царства, а што је имало великог утицаја на даље реформе, посебно у погледу гарантовања слободе вјероисповијести и имовине немуслиманским заједницама. Царским указом из 1856. године уводе се нове реформе, али се „и поставља основе за дубље продирање западног утицаја у Царство”.<sup>86</sup> Реорганизација Ејалета Босне почела је доношењем Уредбе о организацији вилајета из децембра 1864. године, а била је логичан слијед промјена које су већ биле учињене у Нишком вилајету. Сљедеће, 1865. године, султан доноси Хатишериф, који је био у форми *Уставног закона Вилајета Босанског*. Овај документ садржавао је неколико одредби на основу којих можемо закључити да подручје Босне није било аутономно од Османске империје и да је унутрашња организација државне власти била унитарна. Овакве закључке можемо извести највише из имена „Вилајет Босански”, што је значило да је Босна била погранично „територијално подручје турске државе на коме је организована државна извршна управа”<sup>87</sup> и на коме је Османско царство требало да спроведе реформе из Париског

<sup>82</sup> Видјети шире: Зарковић, В., Борба Вилијама Дентона за побољшање положаја хришћана у Османском царству почетком друге половине XIX века, *Баитина*, св. 34, Приштина–Лепосавић, 2013, стр. 189–211.

<sup>83</sup> Зарковић, В., Реформе у Османском царству и Стара Србија у XIX и почетком XX века, *Баитина*, св. 35, Приштина–Лепосавић, 2013, стр. 138.

<sup>84</sup> Зарковић, В., *Исто*.

<sup>85</sup> Pariski mirovni ugovor, u: Oakes, A., Mowat, R.B. (ed.), *The Great European Treaties of the Nineteenth century*, Oxford University press, Oxford, 1930, pp. 176–184.

<sup>86</sup> Зарковић, В., *Нав. djelo*, стр. 139.

<sup>87</sup> Nešković, R., *Nedovršena država – Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2013, str. 71.

мировног уговора. Султан је овај документ донио својом вољом (нигдје се не помиње воља представника народа Босне), што значи да је на овом подручју он имао врховну власт.

Приликом подјеле на вилајете, важан критеријум био је број и распоред санцака (лива) у појединим ејалетима, као и да ли су задовољене „потребе у погледу удаљености и комуникација према средишњем мјесту вилајета или лива”<sup>88</sup> Врховну управу вршила је вилајетска влада, која је представљала „изборно управно тијело” и њу су чинили: „начелник правосуђа, управитељ вилајетске финансије, мехтубџија, секретари грађанског криминалног суда, муфтија, кадија и ’поглавице муслиманских вјероисповиједи’, који станују у главном мјесту вилајетском, на чијем челу је био валија као њен предсједник”<sup>89</sup> (члан 81). Валија је био главни руководилац и вршио је управну власт, а у његове ингеренције спадали су грађанско-управни, финансијски и политички послови.<sup>90</sup> Такође, он је одобравао и све важније судске одлуке у вилајету и био је задужен да се стара о правима сваког појединца, посебно на пољу његове заштите од насиља и неправди, без обзира на вјерску и националну припадност.

Наведеним документом предвиђа се формирање Општег вилајетског вијећа, савјетодавног карактера у областима одређеним члановима 27–29 овог документа. Вијеће је требало да буде сачињено од четири представника за сваки од седам санцака (укупно 28 чланова) и било је дужно да се састаје једном годишње.<sup>91</sup> Ово вијеће било би подијељено тако да два члана буду хришћанске, а два исламске вјере. Вијеће је разматрало сва битнија питања унутар вилајета на пленарним сједницама или у комисијама, а сличну управу имали су и санцаци (ливе), на чијем челу се налазио кајмакам. Након спроведених реформи (танзимата) османска управа организовала се у слједећим управним јединицама: вилајет, лива, кадилук, нахија и село. Свака виша управна јединица са овог списка строго је контролисала одлуке ниже управне јединице и њихово спровођење. Из овога се може закључити да су валије имале улогу представника државе на одређеном подручју.

Када говоримо о судској власти, онда се јасно може разграничити постојање грађанских, кривичних и главног трговачког суда, којима је руководио начелник правосуђа. Начелника правосуђа именовао је султан на основу препоруке поглавара ислама (шејхул-ислама). Чланови судова били су постављани по принципу равноправности исламског и хришћанског становништва, а главно обиљежје судске власти било је то што га је потпуно контролисала централна власт. Наведени Уставни закон Вијалета Босанског био је једностранни акт централне власти

<sup>88</sup> Hadžić, S., *Objava Ustavnog zakona Vilajeta Bosanskog i njegova provedba*, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 80.

<sup>89</sup> Hadžić, S., *Исто*.

<sup>90</sup> „Врховна управа у административном, финансијалном, политично-дипломатском и полицајном обзиру, као и надгледање и извршавање судијских пресуда повјерена је вилајетскоме Валији (везиру), кога наименује Његово величанство Султан. Валија има се старати у одређеној му граници о точном извршавању како обшћих закона царства, тако и посебних за овај вилајет издатих”, параграф 6, Уставни закон вилајета Босанског, доступно на: <http://www.infobiro.ba/collections/17/highlights/864>, посјеђено: 13. 9. 2022. године.

<sup>91</sup> Наведених седам санцака су: Бихаћки, Травнички, Бањалучки, Сарајевски, Херцеговачки, Зворнички и Новопазарски. Касније, 1877. године, из састава Босанског вилајета одваја се Новопазарски санцак и он улази у састав Косовског вилајета.

Османске империје, којим је она покушала да на дијелу своје територије уведе правне инструменте без давања било каквог облика територијалне аутономије. Он је имао снагу устава, као општег и највишег закона, којим су призната вјерска права и учешће неисламског становништва у вршењу државне власти на територији Босне.

До Берлинског конгреса 1878. године Босна није била аутономна територија и није посматрана као политички субјект у међународном праву, већ је била саставни дио јединствене османске државе. Ово је значило да она није имала независне институције државне власти и правни систем, као што смо раније објаснили. Треба поменути и једну врло интересантну чињеницу, а то је да султан никада није дозволио да становник Босне буде везир и да управља Босном, што довољно говори о односу Османског царства према овом простору. „Територија Босне и Херцеговине била је под аустроугарском окупацијом од Берлинског конгреса. Мандат који је Аустроугарска добила на овом конгресу омогућавао јој је деловање до линије *'au delà de Mitrovitza'* што је отварало врата за даље недоумице и амбиције”.<sup>92</sup>

## 2. Правни положај Босне и Херцеговине у Аустроугарској монархији

### 2.1. Берлински конгрес

Почетком 1878. године (3. март), одржани су мировни преговори у Сан Стефану између Русије и Турске, на којима су прихваћени руски захтјеви, међу којима је било и добијање значајне аутономије Босне и Херцеговине уз спровођење раније договорених реформи.<sup>93</sup> Након што се Аустроугарска окренула Великој Британији ради спречавања руске доминације на Балкану, одбациле су Санстефански споразум,<sup>94</sup> па је Русија била принуђена (под пријетњом ратом са Великом Британијом) да поништи Санстефански споразум и прихвати услове које је захтијевала Аустроугарска, међу којима су били потпуна аустроугарска доминација на Балканском полуострву и припајање територије Босне и Херцеговине Аустроугарској.<sup>95</sup> Због наведених чињеница ревидира се Санстефански мировни споразум на Берлинском конгресу, који је одржан 1878. године (трајао је мјесец дана, од 13. јуна до 13. јула). Чланом XXV Аустроугарска је успјела да оствари један од својих приоритетних циљева и добила је мандат да окупира Босну и Херцеговину.<sup>96</sup> Према овом члану, „покрајине Босну и Херцеговину има Аустро-

<sup>92</sup> Зарковић, В., *Нав. djelo*, стр. 141.

<sup>93</sup> Stojković, M., *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996: dvostrani i višestрани međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, JP Službeni list SRJ, Beograd, 1998, str. 75–85.

<sup>94</sup> Поред Аустроугарске и Велике Британије, Санстефански споразум одбацила је и Њемачка.

<sup>95</sup> „Империјалне тежње Аустроугарске према Босни, али и Србији, изражаване су и раније, почетком деветнаестог вијека, и константно су садржавале три елемента: 1. Аустроугарска је жељела стицање нове колоније и ширење своје интересне сфере; 2. требало је спријечити Словене, прије свих Србе, да на Балкану оснују своју државу која би била препрека империјалним интересима Монархије, и 3. постојала је подршка европских сила, нарочито Њемачке и Енглеске и Русије, за интересе Монархије”. Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 76.

<sup>96</sup> Субић, Р., *Аустро-Угарска и Хрвати у Босни и Херцеговини (1903–1914)*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, Београд, 2021, стр. 24.

Угарска запосјести и њима управљати. Будући да се аустро-угарска влада не жели бавити управом Ново-пазарског Санцака, који се између Србије и Црне Горе простире југоисточним правцем до Митровице, остат ће османска влада ондје и надаље у власти. Аустро-Угарска, да осигура опстанак нове политичке државе, кад и слободу и сигурност путева за комуникацију, придржава себи ипак право држати посаде те запосјести војничке и трговачке цесте или цијелом опсегу тога дијела старога босанског вилајета. Зато придржавају себи влада аустро-угарска и турска, да ће се о потанкостима споразумјети”.<sup>97</sup> На основу наведеног, Аустроугарска је стекла право да привремено окупира и управља Босном и Херцеговином, која се до тада налазила под ингеренцијом Османске империје, али је формално признат султанов суверенитет над овом територијом. Сљедеће, 1879. године потписан је споразум између Аустроугарске и Османског царства којим се укида привремени период аустроугарске окупације и даје јој се право да она запосједне Босну и Херцеговину на неодређено вријеме. Законом из 1879. године Босна и Херцеговина укључена је и у царинско подручје Аустроугарске монархије,<sup>98</sup> па је тиме она коначно успјела да се територијално прошири. Положај Босне и Херцеговине територијално је заокружен и Законом о управљању Босном и Херцеговином из 1880. године.

Аустроугарска је покушавала да овај временски ограничен мандат претвори у потпуно и трајно узимање територије Босне и Херцеговине. У свјетским круговима, за овакво размишљање имала је аргумент да њена окупација почива на међународној државноправној и унутрашњој основи. Све до 1908. године и анексије Босне и Херцеговине постојало је једно велико питање, а то је ко је у ствари главни „господар” на овим просторима. Иако је османска застава била симбол турске власти, Аустроугарска је имала потпуну и трајну присутност у свим другим аспектима друштвеног живота. Премда је Аустроугарска покушавала да сакрије своје територијалне претензије, она је чинила све да у Босни и Херцеговини уведе свој правни поредак. Због наведених разлога, судбина Босне и Херцеговине зависила је од односа ових двеју сила.<sup>99</sup>

У периоду после окупације Босне и Херцеговине након Берлинског конгреса, настао је један специфични правни систем који је у великој мјери одржао континуитет са ранијим периодом османске владавине, преваходно због тога што се прекид са ранијим правним поретком није могао извести брзо из државноправних, административно-техничких и политичких разлога. Аустроугарска је одмах након окупације издала проглас, којим је обећала да ће свим становницима омогућити равноправност, без обзира на вјерску и националну припадност, да се неће мијешати у народне обичаје и да ће стари закони важити све до доношења нових.<sup>100</sup>

Одлуке на Берлинском конгресу нису остале непримијећене и изазвале се велика комешања међу становништвом Босне и Херцеговине. Са једне стране,

<sup>97</sup> Zlatko Matijević, *Državno-pravni položaj BiH u političkim koncepcijama Dr. Ive Pilara*, Prilozi, 31, Sarajevo, 2002, str 138.

<sup>98</sup> Šire o tome: Jakšić, G., *Bosna i Hercegovina na Berlinskom kongresu*, Naučna knjiga, Beograd, 1955, str. 64–65.

<sup>99</sup> Шире: Гаћиновић, Р., Анексија Босне и Херцеговине као узрок опште турбуленције на Балкану, *Политичка ревија*, Година (XXVI) XIII, vol. 39, бр. 1/2004, стр. 207–208.

<sup>100</sup> Vidjeti: Imamović, M., *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878. do 1914*, Svjetlost, Sarajevo, 1976, стр. 15.



исламско становништво није жељело да прихвати губитак ингеренција турске власти на овом подручју, док је са друге стране, православно српско становништво у овој одлуци видјело могуће уједињење са Србијом, односно Црном Гором. Истакнути муслимани из Босне често су писали Порти како би изразили своје незадовољство. Велики дио муслиманског становништва осјећао је аустроугарску власт као симбол хришћанства (католичанства) и њено присуство сматрао привременим. Према Енесу Дурмишевићу, „сваки радикални прекид би довео до незадовољства унутар Босне и Херцеговине, нарочито српског и муслиманског становништва, али и до политичке кризе међу европским силама. Стога су окупационе власти биле присиљене продужити важност османском правном систему, односно реципирати све дотадашње важеће право, осим оних правних прописа који су били у супротности са интересима окупационих власти”.<sup>101</sup> Након проглашавања аустроугарске окупације дошло је и до оружаног отпора у коме су учествовали припадници регуларне османске војске, а затим муслимани са овог подручја.<sup>102</sup> С обзиром на то да је Аустроугарска монархија превасходно радила на испуњавању својих циљева, она је прихватала само интересе оних националних покрета који су одговарали њеним империјалним тежњама. Тако је она настојала да за своје интересе придобије исламско и хрватско становништво Босне и Херцеговине, а да Србима онемогући да постану битан политички фактор.

Окупација Босне и Херцеговине промијенила је њен међународни положај, па је она од крајње периферије на западној граници Османског царства, постала једна од истуренијих територија Европе. Промјене извршене уласком Аустроугарске на простор Босне и Херцеговине вршене су полако и опрезно, а континуитет између старог (османског) и новог (аустроугарског) права је одржан. Такође, одржане су и многе правне установе из претходног периода (како писаног, тако и обичајног права). Те прописе аустроугарска власт је споро мијењала и постепено прилагођавала својим потребама, тако да је до 1914. године на снази остало само неколико турских закона из доба танзимана.

Структура Аустроугарске монархије била је дуалистичка, односно постојала су само три заједничка министарства Аустрије и Угарске, док су остала министарства дјеловала посебно у свакој од држава. Та три заједничка министарства била су Министарство рата, спољних послова и финансија. Како би најлакше било ријешено питање над Босном и Херцеговином, Монархија је јурисдикцију над њом повјерила заједничкој аустроугарској влади преко заједничког Министарства финансија и то Босанском бироу, који је формиран за потребе управе 1879. године.<sup>103</sup> Ингеренције заједничке Земаљске владе, односно Министарства финансија у оквиру двојне монархије, уређене су Законом о укључивању Босне и Херцеговине у заједничко царинско подручје из 1879. године и Законом о управи Босне и Херцеговине из 1880. године. Према њима, на челу управе била је Земаљска

<sup>101</sup> Durmišević, E., *Šerijatsko pravo i nauka šerijatskog prava u Bosni i Hercegovini u prvoj polovini XX stoljeća*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008, стр. 80.

<sup>102</sup> Видјети: Луџија, С., Бечки лист *Neue Freie Presse* о питању Босне и Херцеговине на Берлинском конгресу, у: *Зборник радова: Устанак Срба у Херцеговини и Босни 1875–1878. године*, Бања Лука, 2016, стр. 133–134.

<sup>103</sup> Šire: Hauptmann, F., *Djelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva finansija*, *Glasnik arhiva i DAR BiH*, br. 3, Sarajevo 1963, str. 18–19.

влада која се састојала из четири дијела – дијела за унутрашње послове, финансије, правосуђе и грађевинарство.<sup>104</sup> Поглавар земље и војни командант био је на челу Владе, а од 1882. године, уведен је и грађански замјеник који се налазио на мјесту цивилне управе. На аустроугарску управу народ Босне и Херцеговине није имао никаквог утицаја. У домену царина и финансија у Босни и Херцеговини, дјелимичан утицај имали су парламенти Аустрије и Угарске, који су одлуке у вези са овим областима доносили споразумно уз пристанак оба парламента. „У пракси је то био комплициран систем управе, на који су имали утицаја цар, Заједничко министарство финансија (односно заједничка влада), обје владе, оба законодавна тијела, те делегације као заједничко парламентарно тијело”.<sup>105</sup>

Што се судства тиче, 1879. године формиран је Врховни суд у Сарајеву, а самостални котарски судови нису били формирани све до 1906. године (до тада су управа и судство били спојени). Уз ове судове, постојали су и посебни шеријатски судови, који су се бавили шеријатским правом у домену наслеђства, брака и породице, док је Шеријатски врховни суд у Сарајеву био суд другог степена. Надзор над привременом управом у Босни и Херцеговини имала је аустроугарска влада, а трошкови управе обезбјеђивали су се из прихода окупиране земље. Цар је имао законодавно право, осим у појединим случајевима када су те ингеренције имала оба парламента Аустрије и Угарске.

Након подизања и гушења Херцеговачког устанка 1882. године, правни систем у Босни и Херцеговини улази у нову фазу у којој су цивилне власти одвојене од војних, односно почиње увођење строго централизоване цивилне управе. Министарство рада губи ингеренције у свим областима, осим у оним пословима који су се тicali војске, док Министарство финансија јача своју улогу. Тиме, управа у Босни и Херцеговини добија цивилни карактер, а њоме почиње да руководи цивилни адлатус.

Цар одобрава доношење Наредбе о надлежности цивилног адлатуса 1882. године,<sup>106</sup> који ће бити активан све до 1912. године. Према овој наредби, на челу цивилне и војне управе у Босни и Херцеговини налазио се поглавар Земаљске владе, који је био директно одговоран Заједничком министарству финансија (чл. 1). Именована су и два помоћника поглавара Земаљске владе, и то: за војне послове један генерал, а за пословне цивилне управе цивилни адлатус, који је руководио цјелокупном цивилном управом (чл. 2 и 3). Наредбе које Заједничко министарство финансија упућује земаљском поглавару, он је био у обавези да их просљеђује цивилном адлатусу (чл. 4). Такође, цивилни адлатус имао је овлашћења да директно шаље своје извјештаје Заједничком министарству финансија, уз претходно обавјештавање земаљског поглавара. С обзиром на то да је у члану 10 наведено да је цивилни адлатус „шеф Земаљске владе и свих других цивилних власти”, он је имао право и дужност да руководи и уређује рад Земаљске владе према упутствима Заједничког министарства финансија. Поред ових надлежности, цивилни адлатус

<sup>104</sup> Од 1912. године овај биро састојао се из 6 дјелова: управног, финансијског, правосудног, богоштовно-наставног, привредног и техничког.

<sup>105</sup> Kožar, A., Uloga civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 17.

<sup>106</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1882*, Naredba o vlasti civilnog adlatusa poglavice zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu, str. 313–315.

руководио је полицијским пословима (чл. 11), као и појединим војним питањима која се тичу јавне сигурности.

Послије доношења Наредбе о надлежности цивилног адлатуса, приступило се и реорганизацији Земаљске владе са циљем подјеле надлежности. Земаљска влада сада се састојала из три дијела и на челу сваког дијела налазили су се директори који су руководили пословима свог дијела и вршили дисциплинску власт над подређеним чиновницима. Сви извјештаји које су цивилне власти слале Земаљској влади, цивилни адлатус просљеђивао је појединим дијеловима на даље поступање. Након реорганизације управе, уређено је устројство свих нивоа власти у Босни и Херцеговини, све до средњих уреда, сеоских и градских општина. Чиновништво су већином чинили странци (Нијемци, Мађари, Пољаци, Чеси и др.), док је домаће становништво учествовало само у најједноставнијим пословима.

## 2.2. Анексија Босне и Херцеговине и Земаљски устав (Штатут) из 1910. године

Послије Берлинског конгреса постало је јасно да је ово само први корак Аустроугарске окупације Босне и Херцеговине, с обзиром на то да је она сматрала да постоји историјски континуитет њеног присуства на овом простору и да има право да га анектира. За анексију Босне и Херцеговине Монархија је чекала повољне прилике, које су се испуниле 1908. године када су заратили Русија и Јапан (већ 1905. године дошло је до револуционарних превирања унутар Русије и Турске). Царском прокламацијом из 1908. године, проглашена је анексија, а цар се обавезао да ће Босну и Херцеговину дићи на виши ступањ друштвеног развоја доношењем Устава. „Након окупације Аустро-Угарска је преузела затечену административно-управну структуру, с тим што је Босна вилајет постао *Reichsland*, кајмекамлуци су постали окрузи: Сарајевски, Травнички, Бихаћки, Мостарски, Тузлански и Бањалучки. Казе су претворене у котаре, а мудирлуци (нахије) у котарске испоставе. Град Сарајево је чинио посебно управно подручје. У цијелости, простор Босне и Херцеговине је био подијељен на 6 округа, 54 котара и 23 котарске испоставе. Са оваквом територијалном подјелом Босну и Херцеговину је затекло стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (од 1929. Краљевина Југославија) 1. децембра 1918. године”.<sup>107</sup>

Аустроугарска је донијела Земаљски устав (Штатут) за Босну и Херцеговину 1910. године и конституисала народно представништво (Сабор), Земаљску владу и Котарско вијеће. Суштински, Земаљски устав донио је мало промјена, с обзиром на то да је управна власт остала и даље у ингеренцијама Заједничког министарства финансија и Земаљске владе са седиштем у Сарајеву, која је њему била подређена. Босна и Херцеговина имала је посебан правни субјективитет унутар Аустроугарске монархије, а ова територија је представљала једну њену управну јединицу. Иако Земаљски устав није био први устав који се доводи у везу са територијом Босне и Херцеговине, он је са пет закона који су донијети у кратком временском периоду (Изборни ред, Саборски пословни ред, Закон о друштвима за БиХ, Закон о

<sup>107</sup> Hadžić, S., *Nav. djelo*, str. 84.

скупљању за БиХ и Закон о котарским вијећима) увео нови уставни поредак на овој територији.

Према члану 21 Земаљског устава, Сабор је на законима само сарађивао, односно имао консултативну улогу (није имао могућност чак ни да поставља питања заједничкој влади о њеном раду), док је чланом 31 одређено да „у извршној власти немају дијела ни сабор ни поједини саборски посланици, па се стога сабор или поједини саборски посланици не могу ни лично уплетати у званични рад владиних области или појединих званичних лица нити могу уопће непосредно утјецати на рад или одредбе поменутих власти и лица”. Дакле, анализирајући овај члан, можемо закључити да Сабор није имао законодавну власт, односно није био „право” представничко тијело, није имао аутономију, није могао да бира своје представнике и није могао да утиче на рад Земаљске владе. Законодавна власт за Босну и Херцеговину и даље се налази у Бечу и Пешти, односно њу је вршило Заједничко министарство финансија. Такође, Земаљска влада је само формално имала законодавну иницијативу, с обзиром на то да је приједлог закона она прво морала послати на одобрење аустроугарској влади, па је тек онда могла да га поднесе на гласање у Сабору. И ту није био крај законодавног поступка. Напротив, пошто је изгласан у Сабору, закон је морао да се поднесе на увид и сагласност монарха, а на приједлог Заједничког министарства финансија и уз сагласност аустроугарске владе.

Земаљски устав имао је само 48 чланова и спада у кратке уставе. За разлику од неких ранијих уставних докумената на овом подручју, овај устав поклонио је доста пажње људским и грађанским правима. Чланом 2 Земаљског устава гарантовано је право на једнакост одредбом да су сви земаљски припадници једнаки пред законом. Под „земаљским припадницима” подразумевали су се грађани Босне и Херцеговине који су имали њено држављанство, а услове за стицање држављанства грађани БиХ стицали су: „1) Законитим рођењем родитеља земаљских припадника или незаконитим рођењем од матере земаљске припаднице (став 1. члан 3); 2) Удајом за мужа земаљског припадника (став 3. члан 3); 3) Сталним намјештањем аустријског или угарског држављанина у јавној служби Босне и Херцеговине (став 4. члан 3) и 4) Нарочитом додјелом по надлежном мјесту”.<sup>108</sup> Држављанство БиХ била је сасвим нова категорија држављанства, с обзиром на то да је на једној страни постојало аустријско, односно угарско држављанство, а на другој држављанство БиХ, односно земаљско припадништво. Имати земаљско држављанство ускраћивало је право овим грађанима да утичу на политички живот ван граница БиХ, док су држављани Аустроугарске монархије бирали представнике у својим парламентима и тиме могли да утичу на друштвена кретања у БиХ.

Чланом 5 Земаљског устава обезбијеђена је слобода кретања и настањивања на читавој територији Босне и Херцеговине, а право на личну слободу чланом 6. Према овом члану, нико није могао бити лишен слободе или притворен, осим у случајевима које то закон прописује. Чланом 7 истог акта гарантована је независност судства и то право било је загарантовано сљедећим одредбама: „Никоме

<sup>108</sup> Наведено према: Hasanović, I., *Ljudska prava u Zemaljskom statutu iz 1910. godine*, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 52.

се не смије одузети његов законити судија. Судије су у вршењу свога судског звања самостални и независни”.

Такође, прокламована је вјерска једнакост, односно слобода вјероисповијести (члан 8 став 2) и нико због своје вјероисповијести није могао да буде прогоњен и „прекраћен у својим правима”. На територији БиХ била су призната слjedeћа вјерска удружења: „муслиманска, српско-православна, римско- и грчко-католичка, евангеличка, аугсбуршког и хелветског закона и јеврејска” (члан 8 став 4). Међу муслиманским становништвом гарантовано је да се и даље примјењује шеријатско право у породичним односима и односима у вези са браком и насљедством (члан 10). Нераскидиво са овим правом јесте и гарантовање националног идентитета и језика из члана 11, а у вези са њим донијет је и Закон о језику 1913. године. Према члану 12 свако је имао право на слободу мисли и говора, да своје мишљење исказује у писмима, штампи или сликама. Ово је значило да је објављивање, продаја и растурање списа слободно и да се управна власт у овом домену неће мијешати. Такође, гарантована је и слобода науке чланом 13. Неповредивост стана и писама била је одређена члановима 14 и 15. Према њима, нико није могао да улази и претреса приватне просторије, као и да отвара приватна писма грађана БиХ. Право власништва (право на уживање својине и других имовинских права), које представља једно од основних људских права, јамчило се чланом 16, а одузимање и конфискација могла се спроводити само у циљу јавног добра или других законом дефинисаних разлога.

Право петиције било је уређено такво, да је „свако властан подносити молбе (петиције)”, при чему „молбе под скупним именом смију подносити само признате удруге (корпорације)” (члан 17). Земаљски устав гарантовао је и слободу сваког мирног окупљања (члан 18), док је чланом 25 било уређено пасивно бирачко право: „Бирачи не могу порећи избор посланика у сабор. Чланови сабора не смију примати никаквих упутстава и смију само лично гласати”. Да би једно лице уживало бирачко право, уставним текстом су била предвиђена три услова: да бирач има држављанство БиХ, да буде пунољетан (мушкарци са навршене 24 године старости) и да буде пословно способан. Активно бирачко право било је опште и није постојао порески и образовни цензус (у многим уставима сличног времена доношења ови цензуси су постојали), с тим што жене нису имале право гласа,<sup>109</sup> осим жена исламске вјероисповијести, које су „посједовале земљу и имале најмање 140 круна земљарине”. Бирачи су били подијељени на три изборне курије: курију велепосједника, интелектуалаца, службеника и свештеника, курију грађанства и курију сељака; свака од ових курија бирала је различит број народних представника – прва 18, друга 20 и трећа 34 заступника. „У случају рата, као и онда кад се непосредно очекују ратна предузећа, коначно у случају немира или кад се појаве у већој мјери велеиздајничка или за сигурност погибелна потхватања, може земаљска влада по Превишњем овлаштењу у пређашњим параграфима установљене одредбе ограничити или обуставити за цијелу земљу или за поједине њезине дијелове” (члан 20).

<sup>109</sup> О tome, видјети шире: Juzbašić, Dž., *Politika i privreda u BiH pod austrougarskom upravom*, ANU BiH, Сарајево, 2002, стр. 326.

### 3. Државност Босне и Херцеговине у бившој југословенској држави

Југославија као државна заједница, од настанка до дефинитивног престанка постојања, оставила је неизбрисиве трагове. Сам чин стварања ове државне творевине представљао је покушај обједињавања великог броја разлика: националних, вјерских, историјских, друштвених, економских и регионалних. Настала је као резултат тежње за стварањем једне заједнице државе Јужних Словена, а „стварање Краљевине СХС 1918. означило је преломан догађај у животу југословенских народа, јер су се они тада први пут у својој историји нашли под заједничким државним кровом”.<sup>110</sup> Завршетком Првог свјетског рата, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца створена је 1. 12. 1918. године. Нова држава простирала се на површини од 247.542 км<sup>2</sup> и у њој је према попису из 1921. године живјело 11.958.000 становника. Сам назив Краљевина СХС говори да је преовладавајућа већина становништва била из реда Срба, Хрвата и Словенаца, али било је и око два милиона представника националних мањина, као што су Руси, Пољаци, Мађари, Албанци, Нијемци и други. Народи који су се ујединили у новој државној заједници припадају различитим културама и вјерама, а у блиској прошлости живјели су у другачијим политичко-економским заједницама.

Нова држава требало је да обезбједи повезивање народа на економском плану, уз развој демократије и правне сигурности за све. Оно што треба истаћи је историјски аспект догађања на подручју које је објединила нова држава Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и утицај интереса других земаља из окружења. Поред тога, постојао је неравномјеран индустријски и привредни развој области које су се спојиле у нову државу. Дешавања у Првом свјетском рату додатно су оптерећивала односе у новонасталој држави, јер су садашњи сународници били припадници различитих зараћених страна, што је могло да се користи, а и кориштено је у „политичким борбама” код правно-политичког уређења нове државе. „Стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (СХС) у децембру 1918. представљало је чињеницу европске стварности, 'најмаштовитију политичку идеју' примијењену у Источној Европи, прекорачивање 'граница различитих цивилизација и вера', остварење осјетљивог додира друкчијих искустава, традиција, менталитета, обичаја, правних режима, стандарда образовања и живљења, дијалеката, географског амбијента”.<sup>111</sup>

Како смо већ навели, Краљевина СХС ни етнички није била хомогена. Утицај различитости вјерских опредјељења највише се очитује у Босни и Херцеговини; каснији историјски развој показао је да је та различитост била повод и узрок многих, нажалост, неразумних и несрећних догађања. И само њено име говори о супротностима, јер „Босна и Херцеговина су, у многим погледима двије најсложеније словенске области на Балкану”.<sup>112</sup> Основни задатак Краљевине СХС

<sup>110</sup> Петрановић, Б., *Историја Југославије 1918–1978*, Нолит, Београд, 1981, стр. 29.

<sup>111</sup> Bandžović, S., *Spone i sporovi: Bosna i Hercegovina u jugoslavenskoj državi (1918–1941)*, Posebna izdanja ANUBiH CLXXIX, ODN 11, OHN 46, str. 58.

<sup>112</sup> Ћоровић, В., *Хисторија Босне*, Едиција, Београд, 2018, стр. 10.

био је да уједини различитости које су са собом у нову државу унијели њени народи и да различите интересне циљеве подреди једном циљу, а то је стварање напредне социјално-економске заједнице. Иако је Краљевина СХС била јединствена географска цјелина, историјске, вјерске, политичке, привредне, културне, социјалне и друге разлике утицале су на концепт њеног правно-политичког уређења и начина живљења становништва. „Становништво Краљевине припадало је различитим вјероисповијестима и налазило се под различитим режимима државне јурисдикције. Највише је било припадника православне вјероисповијести 1921. године – 5.593.057, римокатоличка је имала 4.708.657, а исламска 1.345.271”.<sup>113</sup> Имајући у виду ове чињенице, можемо рећи да смо у то вријеме имали два различита односа према заједничкој држави – с једне стране, Србија је у стварању заједничке југословенске државе видјела остварење зацртаних тежњи за стварањем једне велике унитарне државе под вођством династије Карађорђевић, а с друге стране, Хрвати и Словенци су се надали да ће заједничка држава (која је требало да ријеш и различите аспирације Италијана на одређене словеначке и хрватске територије) бити конфедералног типа у којој ће бити равноправни са Србима.<sup>114</sup>

Босна и Херцеговина „је ушла у састав јединствене југославенске државе, али је привремено задржала неке облике државности”.<sup>115</sup> Посљедњи попис становништва под аустроугарском влашћу у БиХ указао је на то да је „на површини од 51.200 км<sup>2</sup> 1910. године живјело 1.898.044 становника, 903.192 становника женског спола, а 994.845 становника мушког спола”.<sup>116</sup> Према сљедећем попису „на површини од 51.200 км<sup>2</sup> 1921. године у БиХ живјело је 1.890.440. становника, 924.931 становника женског спола, а 966.209 становника мушког спола”.<sup>117</sup> Површина територије и број становника Босне и Херцеговине под аустроугарском монархијом и у оквиру Краљевине СХС остао је непромијењен. За демографску слику БиХ, која је у кратком временском периоду била под утицајем различитих правно-политичких система истичемо податак да је „1910. године знало читати и писати (латиницу и ћирилицу) свега 177.168 лица или 11,95% укупног становништва старијег од 7 година, док је још свега 3.082 лица знало само читати. Неписмених је било 87,84%. Исте године у 331 општој, 146 вјерских и 10 приватних школа било је укупно 42.578 ученика”.<sup>118</sup> Ово је само један од неспорних доказа непросвједности становништва БиХ, дуготрајне изолације, тиранског односа властодржаца и утицаја ратних догађања на становништво овог подручја. Наглашавамо да је Босна и Херцеговина задржала своју територијално-политичку јединственост и у оквиру Краљевине СХС. Па ипак, прије дефинитивног приступа БиХ Краљевини СХС имамо диференциране приступе проблему и питању њеног правно-државног статуса. Поједини политичари заступали су тезу да се аутономно уређена БиХ присаједини

<sup>113</sup> Петрановић, Б., *Нав. дјело*, стр. 33.

<sup>114</sup> Шире: Сретеновић, С., Димитријевић, Б., *Спољна политика Краљевине СХС/Југославије 1918–1934, Историја 20. века*, бр. 2, 2008, стр. 48.

<sup>115</sup> Војјић, М., *Историја Босне и Вошњака (VII–XX vijek)*, ТКД Šahinpašić, Sarajevo, 2001, стр. 161.

<sup>116</sup> Доступно на: <http://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/zanimliivosti-okopopisa-i-ostalo-2>, посјећено: 28. 1. 2022.

<sup>117</sup> Доступно на: <http://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/zanimliivosti-okopopisa-i-ostalo-2>, посјећено: 28. 1. 2022.

<sup>118</sup> Hadžibegović, I., Imamović, M., *Bosna i Hercegovina od najstarijeg vremena do kraja drugog svjetskog rata*, Pres centar Armije BiH, Sarajevo 1995, стр. 203.

Угарској, аустријски милитаризовани кругови сматрали су да је треба припојити Аустрији, док су пројугословенски оријентисани босанскохерцеговачки грађани тежили ка стварању заједничке југословенске државе „уједињењем Краљевине Србије (и Црне Горе) са јужнословенским земљама Хабсбуршке Монархије”.<sup>119</sup>

Коначно одређење овог питања зависило је од исхода Првог свјетског рата. Поразом Централних сила окончана је аустроугарска владавина и створена платформа за реализацију пројекта заједничке југословенске државе. Главни протагонисти идеје о заједничкој држави јужнословенских народа били су Влада Краљевине Србије и Југословенски одбор. У току Првог свјетског рата, Народна скупштина Србије је 7. децембра 1914. године на приједлог Владе којом је председавао Никола Пашић, усвојила Нишку декларацију. „Усвајањем Нишке декларације на почетку Првог свјетског рата, борба за независност Србије изједначена је са борбом за ослобођење и уједињење свих Срба, Хрвата и Словенаца. Тиме је учињен конкретан напредак ка остварењу идеје о заједничкој југословенској држави”.<sup>120</sup>

„Када је Србија за свој ратни циљ прогласила 1914. године, не само борбу за властито ослобођење, него и за ослобођење и уједињење све неослобођене браће Срба, Хрвата и Словенаца, то је наишло на снажну подршку интелектуалаца и политичких људи југословенских опредјелења унутар Хабсбуршке монархије”.<sup>121</sup> Опредјелења Владе Србије била су јасна: „Ми хоћемо да имамо једну државу за све Словене, који неће морати тежити овоме или ономе центру – центру један. Од првог дана рата српска званична политика говори о будућој Југославији, као свом ратном циљу”.<sup>122</sup> Југословенски одбор, који је формално конституисан 30. маја 1915. године, представљао је организацију политичких емиграната из Аустроугарске хрватског, српског и словеначког поријекла. Ова организација (Југословенски одбор) се у току Првог свјетског рата залагала за ослобођење и уједињење територија које су биле под аустроугарском влашћу, а на којима су живјели Срби, Хрвати и Словенци у заједничку државу са Србијом и Црном Гором. Југословенски одбор у својем дјеловању успио је заинтересовати силе Антанте, како за уједињење Хрвата, Срба и Словенаца у заједничку државу, тако и за праведно рјешење проблема југословенско-италијанске границе, али он није много утицао на развој прилика у отаџбини, нити је имао ријечи приликом провођења уједињења 1918. године.

У дијеловима Аустроугарске у којима су живјели Јужни Словени, централна власт почела је да се распада, па су створена народна вијећа која је требало да представљају нове органе власти. Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба који су живјели у Аустроугарској основано је 1918. године са сједиштем у Загребу. Према програму овог вијећа, народ са ових територија требало је да се уједини у једну независну државу, након чега би се она ујединила са Србијом и Црном Гором. Главни одбор Народног вијећа СХС за Босну и Херцеговину формиран је у октобру 1918. године, а потом и Народно вијеће Срба, Хрвата и Словенаца за БиХ. Оружане

<sup>119</sup> Hadžibegović, I., *Исто*.

<sup>120</sup> Hadžibegović, I., *Исто*.

<sup>121</sup> Војић, М., *Nav. djelo*, str. 156.

<sup>122</sup> Екмечић, М., *Ратни циљеви Србије 1914*, Библиотека Модерно доба, Београд–Гацко, 2014, стр. 119–120.



снаге и полиција, као и окружни, котарски и сеоски одбори формирану су до краја октобра.

Босна и Херцеговина је послује 1918. године, прво преко Земаљске владе, а од 1921. године, преко Покрајинске управе, задржала један облик аутономије. Тек 1924. године ступиле су на снагу одредбе Видовданског устава, према којима је заведена централизована управа. Тада је БиХ подијељена на шест области које нису имале друштвено-политичких веза и биле су подређене Влади која је свој центар имала у Београду.

Југословенски одбор престао је са радом у марту 1919. године. „БиХ су у одбору представљала тројица српских босанских политичара, др Никола Стојановић, Душан Васиљевић и Милан Сршкић”.<sup>123</sup> Одбор који је протежирао политичке и националне интересе словенских народа у оквиру Аустроугарске „је био једино политичко тијело ван Аустроугарске које је у току рата могло да пред српском владом и савезницима, па и пред економском емиграцијом у САД и Јужној Америци, Аустралији, у неутралним државама, пред ратним заробљеницима, заступа југословенске народе у Аустроугарској”.<sup>124</sup> У Загребу је марта 1918. године донесена Резолуција којом српски, словеначки и хрватски политичари захтијевају да се на демократским основама уједине у нову државну заједницу југословенски народи који су били под влашћу Аустроугарске.

Темеље ове Резолуције поставило је Народно вијеће СХС., као политичко тијело Срба, Словенаца и Хрвата конституисано у Загребу у октобру 1918. године. Као што смо већ објаснили, „у питању је било политичко представничко тијело свих Словенаца, Хрвата и Срба који живе у Хрватској-Славонији с Ријеком, у Далмацији, Босни, Истри, Трсту, Крањској, Горичкој, Штајерској, Коруској, Бачкој, Банату, Барањи, Међумурју и преосталим крајевима Југозападне Угарске”.<sup>125</sup> Народно вијеће је потом „образовало свој средишњи одбор од 36 чланова чланова, у коме је и Босна и Херцеговина била заступљена са 9 својих представника (Војислав Шола, др Јозо Сунарић, фра Љубо Галић, др Милан Јојкић, др Лука Чабрајић, Шћепан Грђић, Вјекослав Јелавић). Овом саставу накнадно су додата 2 представника муслимана (др Халид-бег Храсница и Хамид Сврзо).<sup>126</sup>

У другој половини октобра 1918. године, на крају Великог рата, у БиХ већ престаје да егзистира аустроугарска власт. „Земаљски поглавар генерал Саркотић је био принуђен да 1. новембра 1918. године преда сву власт Народном вијећу за Босну и Херцеговину. Тако је, након пуних четрдесет година, окончана аустроугарска владавина у Босни и Херцеговини”.<sup>127</sup> Три дана након тога од стане Народног вијећа именована је прва Народна влада Босне и Херцеговине, која је имала десет чланова у чији састав су инкорпирани Срби, Муслимани и Хрвати. Народна влада Босне и Херцеговине и Главни одбор (Средишњи одбор) са сједиштем у Сарајеву дјеловали су самостално у односу на органе Народног вијећа СХС у Загребу. У том периоду

<sup>123</sup> Hadžibegović, I., Imamović, M., *Nav. djelo*, str. 231.

<sup>124</sup> Петрановић, Б., *Нав. djelo*, стр. 14.

<sup>125</sup> Радојевић, М., Димић, Љ., *Србија у великом рату 1914–1918*, Српска књижевна задруга, Београд 2014, стр. 274.

<sup>126</sup> Šehić, N., *Narodno vijeće SHS Za Bosnu i Hercegovinu i njegova djelatnost nakon sloma Austro-Ugarske (novembar-decembar 1918)*, доступно на: <https://iis.unsa.ba/wp-content/uploads/2019/09/19-Prilozi-%c4%8clanak-Nusret-%c5%a0ehi%c4%87.pdf>, посјећено: 3. 2. 2022.

<sup>127</sup> Војић, М., *Nav. djelo*, стр. 157.

дошло је до масовног повлачења војних јединица аустроугарске војске, кулминирања несташица животних намирница, ширења заразних болести, револуционарних врења и повећања опасности од унутрашњих немира. У таквим околностима Народно вијеће Босне и Херцеговине одлучује да позове јединице српске војске да уђу у Босну и Херцеговину како би преузеле бригу о очувању јавног реда, мира и сигурности становништва. Овим чином јединице српске војске требало је да осигурају политичко стање под контролом Владе БиХ. „Идеје о уједињењу југословенских народа дошле су и до изражаја у Босни и Херцеговини. Носилац тих идеја била је организација 'Млада Босна', чије је чланове прожимала идеја југословенског националног дејства”.<sup>128</sup> Регент Александар Карађорђевић је 1. 12. 1918. године прогласио „уједињење Србије са земљама независне државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца. Тако је Босна и Херцеговина као саставни дио државе Словенаца, Хрвата и Срба ушла у састав нове југословенске државе”.<sup>129</sup> Рјешење таквог државноправног статуса Босне и Херцеговине и данас се различито тумачи према аспирацијама појединих теоретичара, који кажу „да је питање уједињења био погрешно изабран концепт” и да ће се то потврдити „самим чином уједињења у државу СХС, а нарочито уједињењем у Краљевину, у којој ће Бошњаци, али и Босна и Херцеговина имати ефемеран значај у одлучивању о политичкој, државној, привредној, образовној и свакој другој области нове државе”.<sup>130</sup> Међутим, „за привремено организирану власт у Босни и Херцеговини, са њеним највишим органима, Народним вијећем и Народном владом, долазак српске војске оцјењиван је као начин и пут за излазак из тешкоћа са којима су се сусретали на сваком кораку”.<sup>131</sup> Видимо да је питање уласка БиХ у Краљевину СХС<sup>132</sup> имало различите рефлексије, како у прошлости, тако и данас, али је неспорна чињеница да је „нова држава” била уставна и парламентарна творевина. За БиХ, која је успјела осигурати територијални интегритет, значајно је да је институционално изграђен и утемељен уставни и правни систем.

Правно-политички положај Босне и Херцеговине, организација локалне управе, институционални и правни систем у Краљевини СХС, дефинисани су и у сљедећим документима: Крфској декларација од 20. јула 1917. године, Прокламацији Главног одбора Народног вијећа Босне и Херцеговине од 1. новембра 1918. године, Прводецембарском акту од 1. децембра 1918. године и Видовданском уставу од 28. јуна 1921. године.

<sup>128</sup> Боровчанин, Д., *Изградња Босанскохерцеговачке државности у условима НОР-а*, Свјетлост, Сарајево, 1979, стр. 44.

<sup>129</sup> Hadžibegović, I., Imamović, M., *Nav. djelo*, str. 254.

<sup>130</sup> Зулић, О., *Улазак Босне и Херцеговине у краљевину Срба, Хрвата и Словенаца*. доступно на: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/htiskp2&div=13&id=&page=,> посјећено: 5. 2. 2022.

<sup>131</sup> Зулић, О., *Исто*.

<sup>132</sup> Првобитни назив био је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, који се задржао до 1921. године, односно до доношења Видовданског устава, када је дошло до промјене назива у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца.

### 3.1. Крфска декларација

Борба за уједињење јужнословенских народа одвијала се и у току Првог свјетског рата, у вријеме највећег страдања српских војника и цивила. Аустроугарска је напала Краљевину Србију и започела рат, а као повод искоришћен је атентат Гаврила Принципа на надвојводу Франца Фердинанда у Сарајеву, 28. јуна 1914. године. У позадини почетка Првог свјетског рата био је мотив Њемачке и Аустроугарске да изврше нову подјелу колонија, па је врло брзо рат попримио прво европске, а затим и свјетске размјере и прерастао простор на коме је почео (простор Балканског полуострва). Србија се у првим мјесецима рата успјешно супротстављала непријатељу и успјела да победи у биткама на Церу и Колубари против доста надмоћнијег непријатеља. Касније се у рат против Аустроугарске укључује и Црна Гора. И поред великих губитака, Србија је истрајно одржавала идеју ослобођења свих јужнословенских народа, које је називала „неослобођеном, јужнословенском браћом”. Први покушаји јавног исказивања воље за ослобођењем и уједињењем учињени су у Нишу, 7. децембра 1914. године, када је српска Народна скупштина усвојила *Југословенски програм* и као своје ратне циљеве, навела ослобођење свих територија на којима живи „један, троимени народ” (Срби, Хрвати и Словенци) и њихово уједињење. Ову иницијативу власти подржала је и опозиција, али често није била сагласна са начинима на које ово уједињење треба спровести.

За успјешно спровођење ових ратних планова било је потребно обезбиједити јаку подршку у савезничким земљама, као и помоћ приликом њихових остварења. Крајем 1915. године долази до нове заједничке офанзиве Њемачке и Аустроугарске на Србију, а у рат се на страни Централних сила укључује и Бугарска, која успијева да пробије српску одбрану и натјера српску војску, Владу и краља на повлачење преко Албаније у зиму 1915–1916, а затим и њихово пребацивање бродовима на Крф. Губици српске војске били су несагледиви – процјењује се да је преко 70.000 српских војника и цивила страдало током повлачења или од посљедица исцрпљености и рањавања. Међутим, и поред ових огромних губитака и напуштања државне територије, Влада Краљевине Србије успела је да истраје на раније донијетом југословенском програму.

Борба за уједињење је превасходно зависила од исхода Великог рата и од воље великих сила. Главни савезник Владе Краљевине Србије био је Југословенски одбор (основан 30. априла 1915. године), чији су чланови били политички емигранти из Аустроугарске, а у чијем су главном руководству били Иван Мештровић, Анте Трумбић и Франо Супило (Далмација). Касније се овај одбор шири, па му се придружују Никола Стојановић и Душан Васиљевић, српски политичари из Босне и Херцеговине.<sup>133</sup> Све до завршетка Првог свјетског рата Одбор наступа као заступник и заштитник Јужних Словена на територији Аустроугарске и има непосредну сарадњу са Владом Краљевине Србије од које добија и материјална средства. Међутим, иако је Одбор блиско сарађивао са Владом Србије, долази до неслагања неких чланова Одбора и чланова српске Владе око појединих питања у вези са

<sup>133</sup> Видјети: Цукић, Р., Кастратовић Ристић, В., Васиљевић, М., *Дан вредан века 1-XII-1918*, Музеј Југославије, Београд, 2018, стр. 17.

уређењем будуће државе – оvdје се, превасходно, мисли на сукоб Николе Пашића и Франа Супила, који након тога напушта Југословенски одбор 1916. године.

Крфска декларација, потписана 20. јула 1917. године, представља „први заједнички политички акт Краљевине Србије и Југословенског одбора, којим је договорено оснивање заједничке државе након Првог светског рата”,<sup>134</sup> односно документ који је представљао стуб будуће државе и њеног уређења. Декларацију су потписали у име Југословенског одбора Анте Трумбић, а у име Владе Србије Никола Пашић, иако је српска страна избјегавала преузимање било каквих обавеза према Југословенском одбору, који је своје сједиште имао у Лондону. Лондон је био центар одлучивања политичких аспеката рата и, уопште, уређења Европе послје његовог завршетка. Као што смо већ рекли, Србија је још почетком 1914. године у Нишкој декларацији дефинисала своје ратне циљеве, међу којима је било и стварање једне јединствене државе Јужних Словена. Од ових циљева није се одступало ни у току рата, па је српска влада финансирала и помагала Југословенски одбор све од његовог оснивања у Фиренци 1914. године. С друге стране, након повлачења српске војске преко Албаније, Југословенски одбор се знатно материјално осамосталио, јер је примао помоћ и са других страна, па је то доста утицало и на промјену његових ставова по питању граница и уређења будуће заједничке државе. Развој ситуације у Првом свјетском рату убрзао је рад на овом документу.

Војска и Влада Србије су се двије године налазиле ван земље, па се може рећи да је ова чињеница однијела превагу за повлачење оваквих поступака. То је био и један од главних разлога за одржавање конференције на Крфу 1917. године. Српска страна се залагала за формирање централизоване заједничке државе без јасних граница, док је са друге стране Југословенски одбор био присталица федералистичког државног модела. Овакав модел су, у већини, заступали и хрватски политичари тога времена. „Овим актом потписници су се сложили да, на бази самоопредељења народа и на демократским принципима, оснују заједничку јединствену, слободну и независну државу, која ће бити уставна, демократска и парламентарна монархија на челу с династијом Карађорђевића. Срби, Хрвати и Словенци узимани су као један народ, те се даље признавала равноправност њихових имена, знакова, писама и вјера, при чему се на остале народе и народности није мислило. Око питања будућег уређења државе, односно, да ли ће она бити уређена федералистички или централистички, главни актери нису се могли сложити. Ово питање зато је остављено да га послје уједињења ријеши Уставотворна скупштина квалификованом већином”.<sup>135</sup>

Овлашћени представници Срба, Хрвата и Словенаца били су јединствени у одлуци да се уједине у независну, националну и слободну државу.<sup>136</sup> Одређен је назив заједничке будуће државе, као уставне, демократске и парламентарне монархије на чијем челу је династија Карађорђевић, на територији насељеној Србима, Хрватима и Словенцима. Тако је у прве двије одредбе одређено да заједничка држава носи назив „Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца”, да је владар, „Краљ Срба, Хрвата и Словенаца”. Декларацијом је у члану 11 дефинисано да су

<sup>134</sup> *Sto godina Krfske deklaracije*, доступно на: <https://www.muzej-jugoslavije.org/program/sto-godina-krfske-deklaracije>, посјећено: 31. 1. 2022.

<sup>135</sup> Исто.

<sup>136</sup> У тексту Декларације наглашавало се да је ово један троимени народ, јединствен и исти по крви.

„сви грађани (држављани) на цијелој територији једнаки и равноправни према држави и пред законом”, односно да ће да се поштује једнакост ћирилице и латинице, као и равноправност свих вјера. Договорено је, такође, да ће држава имати јединствену валуту, односно монетарни систем, а затим и поштански и телеграфски систем. Крфска декларација није имала обавезујуће правно дејство, већ је више имала политички значај.

### **3.2. Прокламација Главног одбора Народног вијећа Босне и Херцеговине**

Политичари из Босне и Херцеговине у својим изјавама гласно су подржавали стварање југословенске државе и директно су учествовали у њеном институционалном обликовању. Као што смо напоменули, октобра 1918. године је у Загребу формирано Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба и изабран је Средишњи одбор Вијећа. Босна и Херцеговина била је заступљена са 18 мјеста у Пленуму овог вијећа, у Средишњем одбору са шест чланова и два замјеника, а у Народној вијећу за БиХ учествовало је 17 представника из Босне и Херцеговине. Политичари су у Загребу 19. октобра 1918. године донијели Декларацију, којом је још једном потврђен захтјев за уједињење свих јужнословенских народа у једну државу.

Главни одбор Народног вијећа за Босну и Херцеговину био је иницијатор „оснивања Одбора Народног вијећа на подручју Босне и Херцеговине. Он је на својој сједници од 24. октобра 1918. године, донио одлуку да се организација окружних, котарских и сеоских одбора спроведе на цијелој територији Босне и Херцеговине”.<sup>137</sup> Народна вијећа требало је да на свом подручју организују нормализацију друштвеног живота, која се односила на обезбјеђење животних намирница, чување народних добара, стварање народне војске, обезбјеђење реда и мира. Рад обласних одбора није дефинисан конкретним актом, већ се заснивао на принципима које је установио Главни одбор Народног вијећа. Народно вијеће и одбори Народног вијећа формално и суштински постају новонастали облици власти. Народно вијеће предложило је и прву Народну владу за Босну и Херцеговину, која је почела са радом 3. новембра 1918. године. „Главна брига највиших власти оличених у Главном одбору Народног вијећа СХС за БиХ и Народној влади за БиХ, била је да се очува ред и мир и да се и избјегну сукоби било које врсте, који би утирали пут дубљим друштвеним промјенама”.<sup>138</sup>

Народна вијећа, која су почела масовно да се оснивају на цијелој територији Босне и Херцеговине, проглашавала су уједињење са Србијом и тиме представљала, како српско, тако и остало становништво на овом простору „без обзира на вјеру и племе”. Политичке елите у Босни и Херцеговини су својим резолуцијама, изјавама, као и практичним дјеловањем у заједничким институцијама подржале формирање заједничке државе. Народно вијеће у Бањој Луци имало је највећи примат и оно је упутило прву прокламацију „потпуног сједињења са Краљевином Србијом под

<sup>137</sup> Nusret, Š., Narodno vijeće SHS za Bosnu i Hercegovinu i njegova djelatnost nakon sloma Austro-ugarske (novembar – decembar 1918), Institut za istoriju, *Prilozi*, br. 19, 1982, str.166.

<sup>138</sup> Nusret, Š., *Нав. дјело*, str.169.

жезлом Његовог Височанства Краља Петра I<sup>39</sup> војводи Степи Степановићу 27. новембра 1918. године, иако се за вријеме свог дејствовања понашало потпуно самостално у односу на Народно вијеће у Сарајеву.<sup>139</sup> Одмах, након овог догађаја дошло је до објаве присаједињења Србије и многих других вијећа из Босне и Херцеговине.

Указом Народног вијећа СХС од 25. новембра 1918. године, донијета је и коначна одлука о присаједињењу са Србијом и Црном Гором, док је Прводецембарским актом БиХ званично ушла у састав Краљевине СХС. Формирање Краљевине Југославије представљало је велику прекретницу за свеукупно становништво ове заједничке државе, којом је почео и један нови политички живот. Народно вијеће БиХ остало је да врши административне функције, које је извршавало и прије стварања заједничке државе, а касније се угасило. Крајем децембра 1918. године формира се Влада Краљевине, а у њен састав улазе три представника из Босне и Херцеговине, по један од представника сва три највише заступљена народа – Срба, Муслимана и Хрвата. Наравно, треба напоменути и то да нису све политичке снаге биле за уједињење југословенских народа, што ће бити и видљиво у каснијем политичком животу Краљевине СХС, када ће се искристалисати одређена различита вјерско-национална мишљења одређених група и о мјесту Босне и Херцеговине у оквиру нове државе.

Као што смо навели, друштвено-политичко стање у Босни и Херцеговини послје Првог свјетског рата било је препуно сукоба и политичких борби између нове и старе власти. У оваквим условима, успостављање коректних и демократских социјалних односа, било је практично немогуће. На ризике очувања мира и безбједности, највише је утицало повлачење аустроугарске војске, која је била у потпуном расулу, па је правна сигурност зависила највише од могућности утицаја Народне владе и Одбора Народног вијећа, који су настојали да промовишу да су они једини легитимни представници становништва Босне и Херцеговине. С обзиром на то да власти у БиХ нису успјеле да потпуно обезбиједу спровођење закона и вршење власти у тешким условима који су наступили послје Првог свјетског рата, оне су у помоћ позвале српску војску, превасходно ради снабдијевања становништва животним намирницама. „Иако су у раду Народног вијећа за БиХ и Народне владе приоритет имала најургентнија питања (прије свега обезбјеђење мира и реда и изградња апарата власти, затим организовање исхране и др.) ипак су се морали рјешавати и неки проблеми из области културне и просвјетне политике”.<sup>140</sup>

### 3.3. Прводецембарски акт

Послије Првог свјетског рата и пораза Аустроугарске, престолонаследник Александар Карађорђевић прокламовао је Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца 1. децембра 1918. „Свечаном прокламовању државног јединства Срба, Хрвата и Словенаца непосредно су претходили закључци Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба и одлуке о уједињењу Војводине и Црне Горе са Србијом”.<sup>141</sup> Главни одбор

<sup>139</sup> Шире: Микић, Ђ., *Политичке странке и избори у Босанској крајини*, Институт за историју, Бања Лука, 1997, стр. 10.

<sup>140</sup> Nusret, Š., *Нав. дјело*, стр.191.

<sup>141</sup> Проглас Народне владе за Босну и Херцеговину, *Народно јединство*, бр. 33, 1918.

Народног вијећа и Народна влада Босне и Херцеговине обавијестили су све „Србе, Хрвате и Словенце да владарску власт на читавоме територију, сада јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца врши Његово Величанство краљ Петар I, односно у његовој замјени као регент Александар”.<sup>142</sup>

Крајем октобра 1918. године формира се Народно вијеће СХС за Босну и Херцеговину и његов Главни одбор са 25 чланова, односно Предсједништво сачињено од 5 чланова. У њему су били посланици сва три најзаступљенија народа у БиХ. Народно вијеће успјело је да већ до почетка новембра 1918. године оформи војску и полицију, као и окружне, котарске и сеоске одборе. Након одступања Саркотића са функције намјесника, Аустроугарска је предала власт овом вијећу 1. новембра 1918. године, док се два дана касније формира и прва Народна влада за Босну и Херцеговину. Из састава ове владе може се закључити да она није била заснована на равноправном учешћу сва три народа. Наиме, од укупно 10 чланова, предсједник и пет министара били су Срби, тројица Хрвати и само један муслиман. Земаљску влада за Босну и Херцеговину замјењује Влада Народног вијећа од 1. фебруара 1919. године и она је била задужена за све територијално-административне органе у БиХ. Ни ова влада није била дугог трајања, јер већ почетком јула 1921. године њу замјењује Покрајинска управа за Босну и Херцеговину.

Босна и Херцеговина је инаугурационом адресом делегације Народног вијећа СХС, предатом престолонаследнику Александру Карађорђевићу 1. децембра 1918. године у Београду, званично ушла у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. У прву заједничку Владу СХС, која је формирана 20. децембра 1918. године, ушла су три представника из Босне и Херцеговине: др Тугомир Алауповић, др Мехмед Спахо и др Урош Круљ. Иако је ранијим преговорима из Женева, у периоду од 6. до 9. новембра 1918. године, између Српске владе са Николом Пашићем на челу, Народног вијећа Државе Словенаца, Хрвата и Срба, кога је предводио Антон Коросец, и Југославенског одбора, кога је предводио Анте Трумбић, било договорено устројство „државе на федералном принципу, основана је централистичка монархија са унитарном владом и јединственим политичким представништвом”.<sup>143</sup>

Самим чином приступања Босне и Херцеговине Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца и формирањем прве заједничке владе умањене су и надлежности њених највиших органа власти. Формално и суштински Босна и Херцеговина губи своју самосталност. Реакције на чин приступања новој држави биле су различите, а оне су и данас интересантна тема правних теоретичара, који их ипак тумаче према својим личним циљевима и склоностима. „Изјаве лојалности нису се ништа разликовале од изјава лојалности бившој Аустроугарској окупаторској монархији. Чест је случај, да поздраве упућују исти они људи који су то радили и ранијих 40 година”.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> Исто.

<sup>143</sup> Група аутора, *Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине*, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, Сарајево, 2010, стр. 39.

<sup>144</sup> Zulić, O., *Ulazak Bosne i Hercegovine u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca prema pisanju Narodnog jedinstva*, доступно на: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.iournals/htiskp2&div=13&id=&page=>, посјећено: 14. 2. 2022.

Босна и Херцеговина је била вишенационална заједница и дошло је до противрјечних ставова и аспирација према питању њеног даљњег статуса у новој заједничкој државној творевини. Образлажући свој улазак у Владу и гласање за устав, Мехмед Спахо, вођа ЈМО-а, је на сједници Уставотворне скупштине 1921. године, између осталог, истакао да је први и основни услов свога уласка у Владу и гласање за устав било „гарантирање компактности Муслимана у Босни и Херцеговини”.<sup>145</sup> Акт уједињења, Прводецембарски акт, говори о уједињењу српског, хрватског и словеначког народа. „Национална структура Краљевине према подацима за вероисповест, када је реч о народима, и матерњи језик за националне мањине, колико год била непоуздана (других показатеља нема) показује – према подацима Бранислава Глигоријевића – да су Срби чинили 4.704.876 (39%), Хрвати 2.889.102 (23,9%), Словенци 1.023.588 (8,5%), Муслимани 759.656 (6,3%), Мађари 472.079 (3,9%), Албанци (Арнаути, Шиптари) 483.871 (4,0%), Румуни 183.563 (1,6%), Турци 143.453 (1,2%), Италијани 11.630 (0,1%), словенске мањине 198.857 (1,6%) и остали 42.756 (0,3%)”.<sup>146</sup> За разумијевање правно-политичког уређења друштвених односа и њихове рефлексије на поједине области и народе унутар Краљевине, потребно је сагледати и националну структуру унутар заједничке државе, настале уједињењем различитих народа и народности. Словенци и Македонци живјели су компактно на својим територијама, док су Срби и Хрвати били измијешани. Према обављеном попису из 1921. године, који узима у обзир нешто другачији опсег југословенских покрајина, од укупног броја становништва, „Срба је у Србији било (у границама прије балканских ратова) 98,4%, у Босни и Херцеговини 43,9%, у Банату, Бачкој и Барањи 30%, у Хрватској 24,1%, у Далмацији 17%”.<sup>147</sup> Од укупног броја становништва Босне и Херцеговине, муслимани су чинили 31,1%. Приступајући Краљевини СХС, Босна и Херцеговина је прихватила нови концепт уређења правно-политичког система. Нова држава, створена на рушевинама других државних заједница, требало је да обезбиједи брз социјално-економски развој и равноправност свих народа и народности, што је декларисано Видовданским уставом.

На Конференцији мира која је одржана од 18. јануара 1919. до 20. јануара 1920. године у Паризу, делегација Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца борила се за међународно признање новостворене заједничке државе у границама са већинским јужнословенским становништвом. Већ у фебруару 1919. године, Краљевину СХС признају Норвешка, Грчка и САД, док колективно признање она добија Версајским мировним уговором и његовим потписивањем од стране Њемачке, 28. јуна 1919. Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је имала бројне спорове око територија са свим сусједним државама, осим са Грчком. Тако је у вези с Банатом имала спор са Румунијом, у вези с тзв. Бајским троуглом и Печујем са Мађарском, у вези с Истром са Италијом и у вези с Ријеком са Аустријом. Како би добила ове територије, делегација Краљевине СХС користила се правно-

<sup>145</sup> Zovko, L., *Pitanje položaja Bosne i Hercegovine i njene administrativno-teritorijalne podjele u Kraljevini SHS (1921–1929)*, Zbornik radova naučnog skupa, Tuzla, 2010, str. 150.

<sup>146</sup> Петрановић, Б., *Нав. дјело*, стр. 32.

<sup>147</sup> *Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921. године*, Општа државна статистика Краљевине Југославије, Сарајево, 1932.



историјским и стратешким аргументима и тајним уговорима који су потписивани у току рата.

С друге стране, унутрашњи живот нове државне заједнице био је веома буран, превасходно због показивања аутократских тенденција краља Александра приликом формирања прве владе на челу са Стојаном Протићем, супротно потписаним договорима. С обзиром на то да изабране владе нису имале довољно ауторитета, оне су се брзо смјењивале, што је имало великог утицаја на спорост рјешавања унутрашњих питања. Већ од почетка 1919. године водила се бурна политичка борба у Привременом народном представништву, које је било састављено од разних вјерско-политичких група са врло израженим и контрадикторним ставовима. Ово тијело имало је функцију привременог представништва, које је требало да донесе потребне законе за усвајање Устава. Рад Привременог народног представништва је био дуг и напоран и тек је послје годину и по дана донијет Закон о изборима за Уставотворну скупштину, која је била формирана за доношење устава.

Према овом закону бирано је 419 посланика. Највише посланика у Уставотворној скупштини имале су Демократска странка, Радикална странка, Комунистичка партија Југославије и Хрватска сељачка странка, док је у БиХ највише мандата добила Југословенска муслиманска организација. Главни раздор у политичким круговима приликом избора за Уставотворну скупштину представљало је питање да ли држава треба да буде унитарног (централизованог) или федералног типа. Интересантна је и чињеница да на гласању за Устав нису присуствовали делегати из Словеније и Хрватске. Ови сукоби наставиће се и након изгласавања Видовданског устава 28. јуна 1921. године. „Иако је знатан дио моралног капитала и одушевљења са којим се ушло у нову заједницу, већ у овом периоду озбиљно начет незадовољством појединим одлукама владе и обликом државног уређења које се изграђивало, погрешно би било рећи да је идеја заједништва потпуно потрошена већ до 1921. Да тако није било свједоче разни покушаји поправљања стања, који се ређају све до краја постојања прве Југославије, при чему се и савезништва и супарништва не успостављају увијек по линијама националних фронтова. Одлуком да се изложба заврши чином доношења Видовданског устава симболички се 'ставља запета' и додатно наглашава ријешеност да се настави бављење темама из прве Југославије”.<sup>148</sup>

### 3.4. Видовдански устав

„Уставотворна скупштина изгласала је Устав незнатном, простом већином од 223 гласа, против је гласало 35, а 158 посланика било је одсутно. Приликом усвајања Устава испољила се дубока подијељеност политичких странака у гледиштима на основна питања државног уређења и облика владавине”.<sup>149</sup> Услов за гласање Југословенске муслиманске организације за предложени текст Видовданског устава у Уставотворној скупштини био је договор са радикалско-демократском владом о

<sup>148</sup> Цукић, Р., Кастратовић Ристић, В., Васиљевић, М., *Нав. дело*, стр. 28.

<sup>149</sup> Доступно на: [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/vidovdanski\\_ustav.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/vidovdanski_ustav.html), посјећено: 11. 2. 2022

чувању територијалне цјеловитости Босне и Херцеговине приликом подјеле Краљевине СХС на административне области. Касније је Видовдански устав прихватио ове одредбе чланом 135 (тзв. Турски параграф), којим је уређено да БиХ „остаје у својим садашњим границама”.<sup>150</sup> На тај начин, задржана је претходна управна подјела Босне и Херцеговине из времена аустроугарске владавине, која је подразумијевала подјелу БиХ на шест области. Овакве одредбе Видовданског устава гарантовале су политичку стабилност унутар Босне и Херцеговине. С друге стране, овај устав је изазвао велика национална и социјална трвења због правне природе својих одредби, која су кулминирала добро познатим убиствима у Народној скупштини 1928. године и тиме да краљ Александар Карађорђевић уводи Шестојануарску диктатуру.

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је одредбама члана 1 Видовданског устава била декларисана као „парламентарна, уставна и насљедна монархија”, која има свој грб, заставу и службени језик српско-хрватско-словеначки. За Устав су гласали „радикали, демократе, словеначки кметџици, Југословенска муслиманска организација, те муслимани из Јужне Србије и Македоније”.<sup>151</sup> Прва Влада Краљевине СХС проглашена је указом регента 20. 12. 1918. године, а на челу те Владе налазио се Стојан Протић, иако је првобитно предсједник Владе требало да буде вођа Радикалне странке Никола Пашић. Влада је бројала 20 чланова или према националном саставу 13 Срба, 4 Хрвата, 2 Словенца и 1 муслимана. Састав овакве владе говори је и да је српска буржоазија добила предност у новој држави, што је изазвало велико противљење буржоазије осталих нација, а посебно хрватске.<sup>152</sup> Прводецембарским актом уједињења Босна и Херцеговина је ушла у састав Краљевине СХС, али је привремено задржала неке облике државности. Главни одбор Народног вијећа за Босну и Херцеговину престао је са радом 31. 12. 1918. године, а Народна влада Босне и Херцеговине 31. 1. 1919. године. Умјесто ње формирана је Земаљска влада за Босну и Херцеговину, која је умјесто дотадашњих 10 повјеренстава имала само четири и била је подређена централној влади у Београду.

Одмах по формирању Владе, а према договору између Народног вијећа и представника Краљевине Србије, било је потребно да се формира и Привремено народно представништво које је требало да припреми изборе за Уставотворну скупштину. Формирање овог Народног представништва било је учињено по налогу краља Александра, чиме је он показао своје диктаторске аспирације. Представништво је имало 272 члана (од којих је 42 посланика било са територије БиХ, а од тога 11 муслиманске вјероисповијести). Новооснована Југословенска муслиманска организација била је одлучно против овог састава парламента, с обзиром на то да је према тадашњим подацима у Босни и Херцеговини живјело преко 610.000 муслимана, што би у процентуалном присуству у Народном представништву износило 15 представника.<sup>153</sup>

<sup>150</sup> Čaušević, Dž., *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine, Dokumenti sa komentarima*, Magistrat, Sarajevo, 2005, str. 283–301

<sup>151</sup> Дракић, Г., Станковић, У., Локална самоуправа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, стр. 1494.

<sup>152</sup> Vidjeti: Ibrahimagić, O., *Državnopravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2009, str. 214.

<sup>153</sup> Šire: Imamović, M., *Historija Bošnjaka*, Sarajevo 1997, CBS, str. 487.

Видовдански устав је, као највиши општи правни акт Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, изазвао велико интересовање, али и полемике. Новостворена држава је била сложена и доказ за то су бројни нацрти овог устава који су поднијети Влади, а који су имали потпуно супротне етничке, вјерске, идеолошке и друге конотације. „О појединостима у вези са Видовданским уставом писало се и у историјској науци и у правној теорији све до краја Краљевине Југославије, а може се рећи да је суштина спорних питања и њу преживела. Са крајње супротстављених становишта, у правној теорији се расправљало о тако важним питањима као што су: правни значај Крфске декларације (1917); државноправни континуитет Краљевине СХС у односу на Краљевину Србију: стара или нова држава; државноправни статус Државе Хрвата, Словенаца и Срба (октобар 1918) – за једне (Слободан Јовановић), она није имала статус државе, за друге (Александар Фира) – јесте”.<sup>154</sup> „Међутим, прва свеобухватна студија о Видовданском уставу (стање после 1. децембра 1918; провизоријум, Изборни закон, Пословник Привременог народног представништва, Избори за Конституенту, однос снага у њој, владин Нацрт устава и други нацрти, начин изгласавања Устава, карактеристике Видовданског устава, његов значај за уставни развитак и политички живот у Краљевини) – написан је тек 1959. године, а објављен 2011. године. Ако не током њеног настанка, током објављивања студије – процес је био завршен”.<sup>155</sup>

У Привременом представништву већину је имала, као што је раније напоменуто, демократско-радикална коалиција. Овај коалициони блок је, како би добио подршку за усвајање Приједлога Устава, морао да сачини договоре са дијелом Савеза земљорадника, као и са Југословенском муслиманском заједницом. „У придобијању за доношење Устава, употребљавана су свакојака средства, од притисака до подмићивања и куповања гласова појединаца и група, као што показује случај Џемијета, или Муслиманског посланичког клуба из ’Јужне Србије’, чији су чланови корумпирани уочи гласања Устава, дали глас за конституцију нове државе”.<sup>156</sup> „Испражњена на различите начине од другачијег решења државног питања, а унапред осигурана пословником Уставотворне скупштине да наметне своје решење, владајућа коалиција, упркос томе што начином гласања није морала прибавити легитимитет, ипак је настојала да му прибави већу страначку подршку. У изгласавању Устава учествовало је 258 посланика: 223 је гласало за, 35 против (89 посланика Демократске странке, 87 Радикалне странке, три Савеза земљорадника, 23 Југословенске муслиманске организације, 11 Џемијета, 10 Кметијске странке и Спасоје Пилетић)”.<sup>157</sup>

Начин изгласавања Видовданског устава свакако је представљао битан споран моменат у историји Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Наиме, приликом гласања за Устав, одбачена је квалификована већина посланика, што је у значајној мјери, утицало на социјалну, националну и вјерску структуру Народног

<sup>154</sup> Александар, Ф., *Видовдански устав*, Српска академија наука и уметности, Посебна издања, Књига DCLXIX, Одељење друштвених наука, Књига 105, Београд, 2011, стр. 243.

<sup>155</sup> Perović, L., *Vidovdanski ustav (29. jun 1921), prvi ustav jugoslovenske države: pobjeda unitarističko-centralističkog koncepta nad Vidovdanski ustav (29. jun 1921)*, доступно на: [http://yuhistorija.com/serbian/jug\\_prva\\_txt01c1.html](http://yuhistorija.com/serbian/jug_prva_txt01c1.html), посјећено: 21. 10. 2022.

<sup>156</sup> Петрановић, Б., *Историја Југославије 1918–1978*, Београд, 1980, стр. 53.

<sup>157</sup> Петрановић, Б., *Нав. дјело*, стр. 53.

представништва. Иако је сам процес доношења Видовданског устава био прилично споран, оно што се о овом уставу може рећи, јесте да је он био релативно слободан, упркос притисцима владајуће већине и краља. О томе свједоче и бројни његови нацрти, који су унаприједили правну мисао и у пракси показали колико је оваква заједничка творевина била сложена.

Према Видовданском уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, „Босна и Херцеговина ће се распоредити у области у својим садашњим границама. Док се то законом не уреди, окрузи у Босни и Херцеговини важе као области. Спајање тих области врши се одлуком обласних скупштина дотичних области донетом већином од 2/3 већином гласова у границама одређеним ставом 3 члана 95 Устава. Поједине општине или срезови могу се из својих области излучити и припојити другој области у садашњим границама Босне и Херцеговине или изван њих, ако на то пристану њихова самоуправна представништва одлуком од 3/5 гласова и ту одлуку одобри Народна Скупштина”.<sup>158</sup>

Видовданским уставом у члану 95 дефинисано је да се „управа у Краљевини врши по областима, окрузима, срезовима и општинама”. Босна и Херцеговина „имала је елементе аутономне власти са сједиштем у Сарајеву до дефинитивног успостављања централистичке власти нове државе. Од уједињења 1918. до јануара 1929. године, може се рећи да је Босна, у чијем саставу је било шест обласних управа, живјела у условима легитимног уставног стања”.<sup>159</sup> У Краљевини СХС су за вршење послова који су имали мјесни (општински), срески и обласни значај, била установљена самоуправа одговарајућег нивоа, формирана према изборном начелу. У органе обласне управе спадали су обласна скупштина и обласни одбор, док је државна управна власт вршила надзор над вршењем самоуправе. Овај надзор вршили су обласни велики жупани и посебни стручни органи. Управни судови били су формиран за рјешавање свих врста спорова управне природе, а законом су била одређена њихова сједишта, надлежност и организација. Уставом Краљевине СХС била су декларисана основна грађанска права и дужности, при чему је посебно била истакнута једнакост свих грађана пред законом. Уставним одредбама била је предвиђена једнака заштита свих грађана од стране власти. Било је прописано да се никоме није могло судити пред ненадлежним судом и да нико није могао да буде осуђен прије саслушања или уколико му није омогућено да пружи своју одбрану на законом предвиђен начин. Ниједан грађанин није могао бити протјеран из новостворене државе, као ни да буде протјеран унутар ње, из једног мјеста у друго, изузев у случајевима који су били изричито предвиђени законом. Уставом Краљевине СХС је била гарантована и неповредивост стана, тако да власт није могла да врши било каква претресања нити истраживања у стану грађана, изузев у оним ситуацијама које су биле законом предвиђене и то на начин како је закон прописивао. Гарантована је била и слобода вјере и савјести, а била је предвиђена и равноправност свих признатих вјероисповијести пред законом.

Уставним одредбама била је гарантована слобода штампе, тако да није могла да буде установљена било каква мјера која би довела до спречавања излагања,

<sup>158</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, доступно на [https://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS\\_Vidovdanski%20ustav%20\(1921\).pdf](https://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS_Vidovdanski%20ustav%20(1921).pdf), посјећено: 5. 2. 2022 године.

<sup>159</sup> Ibrahimović, O., *Državno pravni razvitak BiH*, VKB, Sarajevo 1998, str. 57.

продаје и достављања штампаних медија. Ова гаранција није важила само у случају избијања рата (за вријеме његовог трајања) или вршења мобилизације, с тим што се цензура могла установити само за оне ствари које су унапријед биле предвиђене одговарајућим законом.<sup>160</sup> „Грађани имају право удруживања, збора и договора. Наука и умјетност слободне су и уживају заштиту и потпору државе. Универзитетска настава је слободна и настава је државна. У цијелој земљи настава почива на једној истој основи, прилагођавајући се средини којој се намјењује. Све школе морају давати морално васпитање и развијати држављанску свијест у духу народног јединства и вјерске трпељивости”.<sup>161</sup> Неповредива је према Уставу Краљевине СХС и „тајност писама, телеграфских и телефонских саопштења, осим у случају кривичне истраге, мобилизације или рата. Сви они који повриједи тајну писама, телеграфских и телефонских саопштења казниће се по закону”.<sup>162</sup> Утврђена је и заштита грађана од активности државних органа, јер сваки грађанин „има право непосредно и без ичијег одобрења тужити суду државне и самоуправне органе за кривична дјела, која би ови учинили према њему у службеном раду”.<sup>163</sup> Држава је бринула о својим грађанима и изван њене територије, што је омогућавало (пружало) њену заштиту сваком држављанину Краљевине СХС изван њених граница. Устав је дефинисао економске и социјалне слободе свих држављана „нове државе”, одредбом да се „држава брине да свим грађанима створи подједнаку могућност спреме за привредне послове којима нагињу. [...] Радна снага је под заштитом државе. Жене и дјеца морају се посебно заштити од послова штетних по њихово здравље. Законом су одређене посебне мјере за безбједност и заштиту радника”.<sup>164</sup> Држава је, сагласно уставним рјешењима, гарантовала очување здравља својих држављана, предузимањем мјера за сузбијање акутних и заразних хроничних болести. Такође, Краљевина СХС је пружала посебну заштиту мајки и мале дјеце, омогућавањем бесплатне љекарске помоћи, бесплатним давањем лијекова и других средстава неопходних за очување здравља грађана. Било је предвиђено и обезбјеђење радника у случају „несреће, болести, беспослености, неспособности, старости и смрти уреди посебним законом. Инвалиди, ратна сирочад, ратне удовице и сиромашни и за рад неспособни родитељи погинулих или у рату умрлих ратника, уживају нарочиту државну заштиту и помоћ у знак признања”.<sup>165</sup>

Загарантовано је било и право радника на организовање ради постигнућа бољих радних услова. „Својина је зајамчена. Из својине проистичу и обавезе. Њена употреба не смије бити на штету цјелине. Садржина, обим и ограничења приватне својине одређује се законом. Експлоатација приватне својине у општем интересу допуштена је на основи закона, уз правичну накнаду”.<sup>166</sup> Уставом су промијењени односи ранијих власти према својини и положају становништва. „Велики шумски

<sup>160</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, члан 13 став 1 и 2.

<sup>161</sup> *Исто*, члан 14–16.

<sup>162</sup> *Исто*, члан 17.

<sup>163</sup> *Исто*, члан 18 став 1.

<sup>164</sup> *Исто*, члан 22–23.

<sup>165</sup> *Исто*, члан 31–32.

<sup>166</sup> *Исто*, члан 37.

комплекси, које је туђинска власт поклонила појединим лицима, прелазе, по закону, у државну или општинску својину, без икакве накнаде тим лицима”.<sup>167</sup>

Феудални односи сматрали су се правно укинутим „даном ослобођења од туђинске власти. Уколико су гдје прије тога рока почињене неправде разрјешењем феудалних односа или њиховим претварањем у приватноправне односе, законом се проводила исправка. Кметови (чивчије), као и уопште земљорадници који обрађују земљу у кметству сличном односу, утврђују се као слободни сопственици држаних земаља, не плаћајући сами за то никакву одштету. Експропријација великих посједа и њихова расподјела у својину онима који земљу обрађују, уређивала се законом. Насељавање се изводи, првенствено помоћу слободно организованих насељеничких задруга, старајући се о томе да насељеници буду снабдјевени неопходним средствима за успјешну производњу”.<sup>168</sup>

Државна власт вршила се према одредбама Устава Краљевине СХС. Док су законодавну власт заједнички вршили Краљ и Народна скупштина, управну власт је вршио Краљ преко министара, а судску власт вршили су судови, који су своје пресуде и рјешења изрицали у име краља. Краљ је представљао државу у свим њеним односима са другим државама и сазивао је Народну скупштину у редовни или ванредни сазив. У Уставу је већ у том времену дефинисан сукоб интереса, јер ниједан члан Краљевског дома није могао да буде министар или народни посланик, односно члан законодавног тијела. Народне посланике бирао је народ сваке четврте године на слободним, општим, тајним и непосредним изборима, с тим што се сваки посланик бирао на 40.000 становника. Бирачко право грађанин је стицао по навршењу 21 године живота, а за избор у звање народног посланика било је потребно да је држављанин Краљевине СХС, да је напунио 30 година живота и да говори и пише народним језиком. Такође, и овдје је постојао сукоб интереса, односно, како данас кажемо, инкомпатибилност, тј. неспојивост функције народног посланика са функцијом државног лиферанта или државног предузимача. Било је предвиђено представљање цијелог народа од стране сваког посланика, што значи да посланик није представљао само оне грађане који су га бирали и указали му своје повјерење на изборима. За сваки ресор у државној управи били су задужени поједини ресорни министри, а за послове мјесног значаја била је установљавана мјесна самоуправа. Управни судови били су надлежни за рјешавање спорова управне природе.

Судови у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца уживали су независност, тако да су у свом раду самостално доносили одлуке, без икаквог утицаја неке друге власти, а само су се на основу закона могли оснивати судови и установљавати судска овлашћења. Оно што треба нагласити јесте да су за грађане исламске вјероисповијести важили шеријатски закони, тј. за суђење у породичним, насљедним и другим пословима муслимана биле су надлежне државне шеријатске судије (члан 109 став 3). Касациони суд, који је рјешавао сукобе надлежности између појединих власти (управне, војне и грађанске), био је формиран за цијелу Краљевину и његово сједиште било је у Загребу.

<sup>167</sup> Исто, члан 41 став 3.

<sup>168</sup> Исто, члан 42–43

У Видовданском уставу било је предвиђено да ће се организација и власти „државних” и самоуправних тијела (општина, срезова и области) регулисати посебним законом. Послије Закона о подјели земље на области, који је издат 1922. године, донесен је исте године и Закон о општој управи, којим су прецизирани послови и односи између обласних и централних државних органа. Овим законом утврђена је потпуна вертикална централизација управљања државом, чиме су још више ојачани темељи политичке хегемоније тадашње државе. Према Закону о општој управи, послове опште управе врши у границама закона, а према упутама и под надзором надлежних министара, у области – обласни велики жупан, а у срезу – срески поглавар. Велики жупани и срески поглавари врше послове који спадају у њихове власти самостално и за њих лично одговарају. Референти који су им додијељени и помоћно особље врше свој рад према њиховим упутствима и под њиховом одговорношћу. У давању стручних мишљења и чисто техничком пословању референти су били самостални.<sup>169</sup> Што се тиче односа великог жупана са осталим органима управе у области, он им даје, у границама својих овлашћења, заповијести и упутства, те прима извјештаје о њиховом раду. Истовремено, велики жупан је, као представник Владе у области, могао задржати сваку одлуку обласних самоуправних органа, обласних скупштина и обласних одбора.<sup>170</sup> Споменути самоуправни обласни органи су, у стварности, имали само савјетодавни карактер. Очигледно је да су обласни самоуправни органи били потпуно подређени великом жупану, као државном органу власти у области.

У новонасталој држави „ако се занемари административна подјела заведена диктатуром краља Александра Карађорђевића 1929. године и великодржавна комбинаторика србијанских и хрватских политичара 1939. године, може се рећи да је Босна и Херцеговина успјела сачувати своје историјске границе које се од Карловачког мира 1699. године нису битније мијењале”.<sup>171</sup> Према Видовданском уставу од 28. јуна 1921. године, Босна и Херцеговина обезбиједила је континуитет територијалног интегритета у границама одређеним Берлинским конгресом 1878. године. „Законом о разграничењу области, Босна и Херцеговина ће се разделити у области у својим садашњим границама. Док се то законом не уреди, окрузи у Босни и Херцеговини важе као области. Спајање тих области врши се одлуком обласних скупштина дотичних области донетом већином од 2/3 гласова у границама одређеним став 3 члана 95 Устава. Поједине општине или срезови могу се из својих области изнудити и припојити другој области у садашњим границама Босне и Херцеговине или изван њих, ако на то пристају њихова самоуправна представништва одлуком од 3/5 гласова и ту одлуку одобри Народна Скупштина”.<sup>172</sup>

Концепт државне организационе структуре Краљевине СХС уважио је територијални интегритет Босне и Херцеговине, али није „полазио од сложености националних односа”.<sup>173</sup> За унутрашње уређење БиХ у оквиру Краљевине СХС

<sup>169</sup> Закон о општој управи, *Службене новине Краљевства СХС*, бр. 92/1922.

<sup>170</sup> Исто.

<sup>171</sup> Ибрахимагић, О., Оптимална организација територије и власти БиХ, *Грачанички гласник*, бр. 17, 2004, стр. 4.

<sup>172</sup> Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, члан 135 став 2.

<sup>173</sup> Zukić, A., *Pravni položaj Bosne i Hercegovine u stvaranju Jugosloveske države, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 14/2014, str. 611–630.

несумњив значај има члан 134 став 1. Устава, у коме се, између осталог, истиче да „При ступању на снагу овога Устава остају привремено садашње покрајинске управе, свака на челу са покрајинским намесником, кога именује Краљ на предлог Министра Унутрашњих Дела. Покрајински намесник врши покрајинску управу преко шефова одељења под непосредним надзором Министарства Унутрашњих Дела, а као орган надлежних министара, на основу досадашњих закона и уредаба (наредаба)”. Према Уредби о подјели земље на области (члан 1), Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца подијељена је територијално на 33 области, док је Босна и Херцеговина била подијељена на 6 области и то „Тузланску, Сарајевску, Мостарску, Травничку, Врбаску и Бихаћку”. Политичко и државно устројство Босне и Херцеговине кроз историју, а и данас, условљено је развојем националних односа, па можемо рећи и национализма.

„У првом раздобљу после Видовданског устава, најјаче и најмногобројније грађанске странке биле су: у Србији – Народна радикална странка и Демократска странка, у Хрватској – Хрватска сељачка странка, у Словенији – Словенска људска странка, а у Босни и Херцеговини – Југословенска муслиманска организација”.<sup>174</sup> Босна и Херцеговина је „остала повјесни крајолик, тј. простор који је био изложен драматичним промјенама, али је сачувао своје име и геополитичке обресе”.<sup>175</sup>

Усвајање Видовданског устава није успјело да умири сукобе у земљи, а политичка борба између присталица централизма и антицентрализма постајала је све дубља. Стјепан Радић, главни уредник часописа *Хрватска мисао*, предсједник Хрватске сељачке странке и оснивач Хрватског блока, кога су чиниле четири најзначајније хрватске странке, објавио је да не признаје Устав. Такође, овај блок је одбио да пошаље делегацију на државни погреб краља Петра I, што је за последицу имало распуштање Загребачког одбора. На сљедећим изборима за жупана, изабран је Стјепан Радић, што је био доказ о подршци коју је Хрватски блок имао у Хрватској.

Политички живот у Босни и Херцеговини зависио је од укупности односа у Краљевини, у којој су већ били нарушени социјално-економски односи усљед велике економске кризе. „Принуђен да тражи излаз из кризе, краљ Александар се прво одлучује на покушај проширења политичке основе режима”.<sup>176</sup> Сукоби између политичких странака добијају на интензитету, а темељ њихових различитих ставова јесу међунационални односи и питање уређења државе, као централистичке или децентралистичке. Такви односи нетрпељивости кулминирали су 20. јуна 1928. године, када је посланик Народне радикалне странке, Пуниша Рачић, у Скупштини пуцао у пет посланика, од којих су двојица на мјесту преминула, а тешко рањени Стјепан Радића (председник ХСС-а) преминуо је послје нешто више од мјесец дана. „Рачићев атентат, израстао је из тада неразријешених супротности које су прожимале сав јавни живот старе Југославије, представљао је врхунску тачку дотадашњег политичког врења у сукобима између официјелног централизма и опозиционог антицентрализма...”<sup>177</sup> Убиства у Народној скупштини имала су

<sup>174</sup> Јанковић, Д., Мирковић, М., *Државноправна историја Југославије*, Драганић, Београд 1997, стр. 351.

<sup>175</sup> Bandžović, S., *Spone i sporovi: Bosna i Hercegovina u jugoslavenskoj državi (1918–1941)*, Posebna izdanja ANUBiH CLXXIX, ODN 11, OHN 46, str. 76.

<sup>176</sup> Петрановић, Б., *Нав. djelo*, стр. 199

<sup>177</sup> Čulinović, F., *Predgovor u: Zvonimir Kulundžić, Atentat na Stjepana Radića*, Zagreb, 1967, str. V.



директне и дугорочне посљедице. С једне стране, ови догађаји су довели до увођења Шестојануарске диктатуре, а с друге стране довели су до заоштравања односа у Краљевини, посебно између хрватског и српског народа. „У историографским дјелима која су настала у разним центрима Краљевине а потом Републике Југославије, фактографска страна злочина у Народној скупштини није остала непозната. Ипак, највише су се и њоме бавили аутори из Хрватске”.<sup>178</sup>

Државним ударом 6. јануара 1929. године, краљ Александар Карађорђевић укинуо је Устав и распустио Народну скупштину, образлажући то негативним искуством с парламентаризмом и политичким странкама, чији сукоби угрожавају и саму државну заједницу. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године престао је да важи, а истовремено је распуштена Народна скупштина изабрана 11. новембра 1927. године. Поред укидања Устава и распуштања Парламента, краљ је забранио рад политичких странака и синдиката. У Краљевини СХС уведен је режим монарходиктатуре, који је, формално гледајући, трајао до 3. септембра 1931. године, када је једностраним краљевим актом проглашен Устав Краљевине Југославије, познат као Октроисани или Септембарски устав. Иако није донио никакве промјене у административно-територијалној организацији државе, овај устав остао је на снази до доношења Устава Федеративне Народне Републике Југославије 1946. године.

На основу тада донијетог Закона о краљевској власти у врховној државној управи, Краљ је постао носилац цјелокупне власти у Краљевини, а то је правдао чињеницом да је он одговоран и позван да очува јединство државе и народа путем свих средстава која му стоје на располагању. Према споменутом закону, „краљ издаје и проглашава законе, поставља државне чиновнике и даје војне чиновне, а његова личност је неприкосновена”.<sup>179</sup> Краљ је, такође, именовао предсједника и министре, тј. чланове Министарског савјета који су њему непосредно одговарали за свој рад и радили су по његовим упутствима.

Утврђена је нова организација власти, чиме је уклоњено све што је могло да омета остварење циљева режима. Подјела земље остала је иста – области, срезови и општине, с тим што је законским прописима укинута дотадашња локална самоуправа у Краљевини СХС. Проглашењем диктатуре и измјеном Закона о општинама и обласним самоуправама, смијењене су општинске управе у земљи и постављене нове. У Београду, Загребу и Љубљани су краљевим указом, а на приједлог министра унутрашњих послова, постављене потпуно нове управе, док је то у осталим општинама урађено рјешењем великог жупана. Уредбом министра унутрашњих послова из јануара 1929. године регулисана су права, дужности и поступак обављања послова обласних комесара.<sup>180</sup>

Почетком октобра 1929. године, донијет је Закон о називу и подјели Краљевине на управна подручја, према коме је нови назив државе био Краљевина Југославија (назив који је одражавао државно и народно јединство) и извршена је њена територијална подјела на бановине – укупно девет бановина: Дравску, Савску, Врбаску, Приморску, Дринску, Зетску, Дунавску, Моравску и Вардарску, а Београд,

<sup>178</sup> Čulinović, F., *Jugoslavija između dva rata*, 1–2, Zagreb, 1961, str. 89.

<sup>179</sup> Закон о краљевској власти у врховној државној управи, *Службене новине Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца*, 9/1929, Алманах Краљевине Југославије, IV јубиларна свеска, 1929–1931, стр. 133–134.

<sup>180</sup> *Сл. новине*, бр. 9-IV од 11. 1. 1929.

Земун и Панчево представљали су посебне управне јединице под непосредном управом Министарства унутрашњих послова.<sup>181</sup> Оваквом подјелом земље и спровођењем нове организације и надлежности које су се односиле на представнике локалне власти, уведено је строго централистичко уређење државе. Бановине су представљале територијално-административне јединице којима су управљали банови, а које је постављао Краљ на приједлог министра унутрашњих послова. Напријед наведеним законом (параграф 6), било је предвиђено да „бан врши највишу политичку и општу управну власт у бановини”. Поред тога, одредбама овог параграфа било је прописано да су сва надлештва и сви органи управе унутар бановине били њему потчињени и да су му одговарали за свој рад. Поред јасно дефинисаних, веома широких надлежности банова, они су вршили и надзор над радом јавних власти и органа у бановини. Тако је бан имао дужност „да будно прати рад свију јавних органа у служби, као и њихово понашање ван службе”.<sup>182</sup> Он је имао надлежности да поставља, премјешта, унапријеђује, отпушта и пензионише све службенике унутар своје бановине. Поред бана, у бановини се оснивало и банско вијеће, које је имало савјетодавну улогу, а његове чланове постављао је и смјењивао министар унутрашњих послова на приједлог бана. Сазивање и руковођење сједницама банског вијећа вршио је бан.

Убрзо је донијет и Закон о унутрашњој управи (1929),<sup>183</sup> према коме су се бановине дијелиле на котаре (срезове), а они на општине. Котарима је руководило начелство, на чијем је челу био котарски (срески) начелник, кога је именовао лично Краљ на приједлог министра унутрашњих послова. Котарско начелство је у свом дјелокругу имало послове опште управе. У свим важнијим пословима одлучивала је бановина као другостепени управни орган, док је котарско начелство имало само савјетодавну улогу. Бановина је могла, на приједлог Министарства унутрашњих послова и Министарства финансија у појединим дијеловима бановине да оснива котарске (среске) испоставе на чијем челу се налазио њен старјешина под непосредном влашћу котарског начелника. Према члану 20 наведеног закона, било је предвиђено да се по бановинама, срезовима и општинама врши општа управа. У надлежност ове нису спадали само они послови који су имали судски, финансијски и војни карактер. Такође, члан 21 истог закона, је прописивао да су опште управне власти биле потчињене министру унутрашњих послова (непосредно), па је он имао и овлашћење да одређује које општине су улазиле у састав једне среске испоставе.

Устав Краљевине Југославије донијет је 3. септембра 1931. године и њиме је, формално-правно, завршена лична диктатура Александра Карађорђевића. Овај устав предвидио је сличну територијалну подјелу државе као и претходни устав. Држава је била подијељена на бановине, срезове и општине, а посебну управну јединицу, као и раније, чинили су градови Београд, Земун и Панчево (члан 82 и 85 Устава). Септембарски устав је, дакле, задржао идентичну територијалну подјелу као и његов претходник, дијелећи Краљевину на девет бановина са сједиштима и границама. Границе бановина биле су исте као и у ранијем Закону о називу и подјели Краљевине на управна подручја. Оно што се разликовало у овом уставу у односу на

<sup>181</sup> Шире: Јевтић, Д., Прилог питању поделе Краљевине Југославије на бановине, *Анали правног факултета*, година XXI, број 6, 1973, стр. 70.

<sup>182</sup> Јевтић, Д., *Нав. дјело*, стр. 72.

<sup>183</sup> *Сл. новине*, бр. 143-LXI од 21. 6. 1929.

ранији период јесте формално уређивање самоуправних органа, који су били под потпуном контролом банског вијећа и одбора. Ипак, иако је Устав прописивао образовање самоуправних органа, то није било спроведено у пракси, јер претходно није био донијет закон којим би се те одредбе спровеле. Напротив, стари закони – Закон о називу и подјели Краљевине на управна подручја и Закон о банској управи – остали су на снази, а све одредбе ових закона морале су да се примјењују, чак иако су биле у супротности са Уставом. Устав није предвиђао постојање самоуправних органа унутар срезова, већ су они представљали само дио општеуправне власти у првом степену. Са друге стране, општине су биле организоване на начелима самоуправе, а њихов дјелокруг рада требало је да се уреди новим законима (члан 84 став 3). Према Закону о општинама из 1933. године, бан је могао да смијени цјелокупну општинску управу или њеног предсједника, уколико су његова рјешења била противна интересима државе или уколико је своју функцију обављао погрешно. Сљедећа промјена у административно-територијалном уређењу Краљевине десила се 1939. године, након склапања Споразума Цветковић–Мачек, када је донијета Уредба о Бановини Хрватској. Овом уредбом, створена је нова област која није била административно-територијална јединица унутар Краљевине, већ је прије представљала врсту аутономне области са сопственим уређењем.

### 3.5. Споразум Цветковић–Мачек

Уједињење 1. децембра 1918. године, односно стварање заједничке државе, представљало је, ван сумње, преломни догађај у нововјековној историји јужнословенских народа. Али се убрзо показало да је заједничка држава, иако је пружала могућност за бржи развитак у свим доменима живота, изневјерила многе наде. Облик владавине, унутрашње државно уређење те национално питање били су пресудни разлози (како у почетку, тако и касније) нестабилности и коначно пропасти заједничке државе. Прводецембарским актом, с једне стране, прејудиицирало се рјешење темељних питања заједничке државе, а с друге стране, створила су се, условно речено, два фронта. Једни, бројнији и јачи, били су за централистичку опцију државе, а други за, може се рећи, федералистичку визију будућег државног устројства. Како је „вријеме протицало, све интензивније разлике доводиле су до српско-хрватског спора тј. до тзв. хрватског питања које ће одредити оквире и садржаје будућих политичких збивања у Краљевини. Било је више политичких групација које су у раздобљу између два рата износиле хрватско питање, постављале га на разне начине и у разним етапама имале различиту снагу.“<sup>184</sup>

Почетком 1939. године створили су се услови за преговоре између круне и хрватских опозиционих представника (прије свега због пада Владе коју је предводио Милан Стојадиновић), с циљем рјешавања хрватског питања, тачније речено српско-хрватских односа. Главну улогу у преговорима у име кнеза Павла имао је Драгиша Цветковић, који је припадао Радикалној странци и био прилично безначајна личност у бившој Стојадиновићевој влади и који је требало само да извршава налоге које је давао кнез Павле. Са друге стране преговора налазио се Влатко Мачек, представник

<sup>184</sup> Ramić, E., Sporazum Cvetković–Maček i Bosna i Hercegovina, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 171.

ХСС-а и Хрватског народног заступства, сачињеног од свих хрватских народних посланика који су изабрани 1938. године. Преговори су били и под снажним међународним притиском, прије свега британским, а њихова нужност огледала се и у рјешавању појачаних захтјева за аутономијом у Словенији, Босни и Херцеговини и Војводини.

Споразумом Цветковић–Мачек, који је потписан 26. августа 1939. године, непосредно пред избијање Другог свјетског рата, формирана је Бановина Хрватска као посебна територијална јединица унутар Краљевине. „Териториј је обухваћао дотадашњу Савску и Приморску бановину, као и котаре у којима је било више од 50% хрватског становништва. То су били Дубровник, Травник, Фојница, Брчко, Градачац, Дервента, Шид, Илок и Међимурје. Бановина Хрватска имала је површину од 65.500 километара квадратних, што значи да је за 16% била већа од површине данашње Републике Хрватске. Није обухватала Истру, Барању и још неке дијелове данашње Републике Хрватске, али је прекривала знатан дио данашње Босне и Херцеговине и један дио данашње Републике Србије”.<sup>185</sup> Границе Бановине Хрватске су овим споразумом биле привремено одређене, док се „дефинитивни опсег има одредити приликом коначног преуређења државе, при чему ће се водити рачуна о економским, географским и политичким околностима”.<sup>186</sup> Овим споразумом Босна и Херцеговина формално је подијељена на два дијела између српске и хрватске буржоазије.

Уредбом о Бановини Хрватској у њен састав ушли су многи срезови који су раније припадали Босни и Херцеговини – Брчко, Бугојно, Дервента, Дивно, Фојница, Градачац, Коњиц, Ливно, Љубушки, Мостар, Прозор, Столац и Травник. На тај начин је извршена подјела Босне и Херцеговине, а она је за посљедицу имала врло велико незадовољство, превасходно становништва исламске вјероисповијести. На простору цјелокупне Босне и Херцеговине почели су да се одржавају протести, на којима се све јаче испољава идеја о аутономној БиХ. „Том покрету за аутономију БиХ придружују се сва бошњачка друштва и организације”.<sup>187</sup> У том смислу је и 30. децембра 1939. године у Сарајеву одржан скуп представника свих муслиманских политичких, културних и вјерских друштава и установа и тада је конституисан Покрет за аутономију Босне и Херцеговине. Дакле, као посљедица склапања Споразума Цветковић–Мачек поново долази до оживљавања расправа о положају Босне и Херцеговине. Југословенска муслиманска организација тада почиње да све гласније заговара програм потпуне аутономије БиХ и успостављање такве државе, у којој би Босна и Херцеговина добила статус савезне државе, односно једне аутономне федералне јединице.<sup>188</sup>

Идеје о аутономији и територијалном интегритету Босне и Херцеговине биле су присутне и прије, а своје коријене имале су у народноослободилачким устанцима из друге половине XIX вијека. Они су били продукт незадовољства становништва Босне и Херцеговине страним окупаторима, прије свега турском владавином и

<sup>185</sup> *Sporazum Cvetković–Maček i Banovina Hrvatska (1939)*, доступно на: <https://povijest.hr/nadanasnidan/sporazum-cvetkovic-macek-i-banovina-hrvatska-1939>, посјећено: 20. 2. 2022. године.

<sup>186</sup> Glojnarčić, M., *Borba Hrvata*, Tipografija, Zagreb, 1940, str. 279.

<sup>187</sup> Imamović, M., *Nav. djelo*, str. 520.

<sup>188</sup> Шире: Перић, Ж., *Југословенска савезна држава*, Правна мисао, Сепарат, Београд, 1940, стр. 5-8.

одлукама Порте, а касније и аустроугарском владавином и циљевима Беча. Покрети за аутономију Босне и Херцеговине нарочито су ојачали приликом анексије Босне и Херцеговине 1908. године, о чему је било ријечи нешто раније у овом раду. Послије распада Аустроугарске монархије крајем Првог свјетског рата, Босна и Херцеговина је ушла у састав Краљевине СХС као равноправна покрајина са легално изабраним представницима у Главном одбору Народног вијећа СХС за Босну и Херцеговину. Територијална цјелина БиХ била је гарантована и Видовданским уставом из 1921. године, све до његовог укидања и увођења Шестојануарске диктатуре. Тада почињу да се формирају бановине, а читава територија Краљевине подијељена је на 9 бановина, док је сама Босна и Херцеговина подијељена на 4, од којих су 3 биле са већинским српским становништвом. Након доношења Октоисаног устава, почињу да се предлажу различита рјешења за преуређење државе, па се то одразило и на простор БиХ, нарочито приликом парламентарних избора 1935. године, када Јединствена муслиманска организација у својим изборним паролатама наводи аутономију Босне и Херцеговине и укидање централистичког устава.<sup>189</sup>

Српски политичари су били противници идеје о аутономији Босне и Херцеговине. Према неким ауторима, културне и просвјетне установе су Босну и Херцеговину у будућности сматрале саставним дијелом Србије. „Такво су гледиште заступале и све политичке странке у Србији, а био је то став и Цветковићева дијела Југословенске радикалне заједнице”.<sup>190</sup> Српске странке у Хрватској такође су биле одлучно против формирања Бановине, па чак и оне које су биле склоне федерализму. Са друге стране, хрватски политичари су питање хрватске територије сматрали незавршеним, а од Босне и Херцеговине умногоме је зависило преуређење Краљевине и коначни положај Бановине Хрватске. „Вођство ХСС-а своје гледиште у питању положаја БиХ није круто формулирало, ни начелно се изјашњавало за више могућности. Најчешће се истицао плебисцит као начин одређења. Спекулисало се и са аутономијом, али у том случају се није предвиђало враћање у састав те аутономне јединице, оних котарева који су већ били укључени у Бановину Хрватску. Али, ипак, чини се да је вођство ХСС-а највише рачунало с могућношћу подјеле БиХ између хрватске и српске јединице”.<sup>191</sup> У Хрватској су овај споразум напали и представници Комунистичке партије, али је ипак највећи противник била хрватска десница (ушаше), која је имала идеју потпуно независне Хрватске, односно њеног издвајања из Краљевине Југославије. Према њима, Босна и Херцеговина је требало да се налази у саставу Хрватске.<sup>192</sup> И у другим дијеловима Краљевине Југославије било је противника против оснивања Бановине, превасходно због тога што је једино Хрватска имала бановину названу према народу (остале бановине називане су према ријекама).

Одредбама Споразума је било предвиђено формирање заједничке владе чији би главни задатак био његово спровођење у дјело. То је, у ствари, значило преношење одговарајућих надлежности на новообразовану Бановину Хрватску и

<sup>189</sup> Више о томе: Begić, D., Pokret za autonomiju Bosne i Hercegovine u uslovima Sporazuma Cvetković–Maček, *Prilozi*, br. 2/1966, str. 179.

<sup>190</sup> Ljubo, B., *Maček i politika HSS 1928–1941 (1–2)*, Liber, Zagreb, 1974, str. 234.

<sup>191</sup> Ljubo, B., *Исто*, стр. 234.

<sup>192</sup> Šire: Grupa autora, *BiH od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, Bosanski kulturni centar, Sarajevo, 1998, str. 267.

доношење бројних политичких закона. Споразум је требало да у држави обезбиједи равноправност Срба, Хрвата и Словенаца, националну једнакост у вршењу јавне службе, као и равноправност свих вјероисповијести које су признате на територији Краљевине. Према Уредби о Бановини Хрватској, у надлежност Бановине спадали су: индустрија, трговина, рударство, грађевинарство, пољопривреда, шумарство, социјална политика и народно здравље, правосуђе, просвјета и унутрашњи послови. Већ следеће године регулисан је и финансијски положај Бановине, а она је имала и своју законодавну, судску и управну аутономну власт. Према ранијим прописима, врховну власт у бановини је вршио бан, кога је именовао краљ, међутим, овога пута бан је именован на приједлог Хрватског сабора. Управна власт у Бановини Хрватској била је потпуно независна од централне власти у Београду када су били у питању њени унутрашњи послови. Питање организације њене управе било је дефинисано Споразумом Цветковић–Мачек, затим Уредбом о Бановини Хрватској и каснијом Уредбом о устројству банске власти. Разлика у аутономности Бановине Хрватске у односу на друге бановине огледа се највише у положају њеног бана у односу на централну власт; он је давао свој супотпис на указ о свом постављењу и на све писмене акте које је потписивао краљ, а тицале су се надлежности из домена Бановине. И судство у Бановини је било потпуно самостално, па се може поставити питање колико је она излазила из оквира положаја осталих бановина у Краљевини Југославији, а по уставу из 1931. године. „Бановина Хрватска службено је постојала до 17. тавња 1941. када су силе Осовине окупирале Краљевину Југославију и раздијелиле њен териториј. Дио територија Бановине потпао је под НДХ, а дио под Италију, Мађарску, Недићеву Србију и директну Њемачку управу”.<sup>193</sup>

„Из свега што је речено о настанку Краљевине СХС, односно Краљевине Југославије и организације власти у овој држави, може се закључити да Босна и Херцеговина, као ни друге југословенске земље осим Хрватске, послје 1939. године, није имала никакве државно-правне самосталности. Она је од српске буржоазије третирана као српска, а од хрватске као хрватска земља, око чега је вођена жестока борба, док се коначно нису споразумјели о подјели овог територија на интересне сфере”.<sup>194</sup> Да се закључити да се један од главних проблема преуређења Краљевине Југославије управо налазио на територији Босне и Херцеговине. Она је представљала гранично подручје на коме су се сукобљавале српске и хрватске снаге (као што ће и остати дуго година послје овог периода, све до данас). Доношењем Уредбе о Бановини Хрватској, први пут је извршена подјела Босне и Херцеговине, а претпостављено је да је сукоб између Срба и Хрвата најлакше ријешити њеним распарчавањем. Међутим, Споразум Цветковић–Мачек изазвао је бројна противљења и полако је нагризао, ионако већ „начету” државу. Као што смо раније поменули, незадовољства су била на свим странама, како на српској и хрватској, тако и у осталим дијеловима Југославије, прије свега због неправедно повлашћеног положаја Бановине Хрватске у односу на остале бановине. Даље

<sup>193</sup> Крајсар, D., *Sporazum Cvetković–Maček i Banovina Hrvatska (1939)*, доступно на: <https://povijest.hr/nadanasnjidan/sporazum-cvetkovic-macek-i-banovina-hrvatska-1939>, посјећено: 22. 10. 2022.

<sup>194</sup> Borovčanin, D., *Izgradnja Bosanskohercegovačke državnosti u uslovima NOR-a.*, Svjetlost, Sarajevo, 1979, str. 52.

преуређење државе прекинула је лоша ситуација на међународној сцени, односно почетак Другог свјетског рата.

Политичке неприлике и почетак ратних сукоба у Европи крајем тридесетих година прошлог вијека утицали су на даљу судбину друштвених односа на подручју Југославије – њено разбијање, војни слом и, коначно, уништење. Капитулацијом Краљевине Југославије, различитости у вјерским и идеолошко-политичким погледима добијају још више на интензитету. Политички и правни живот више не постоји. Демократија је уступила мјесто аргументима силе и војне снаге окупатора, који уређује све сфере живота на овом подручју. „За проблем кога разматрамо од посебне је важности истаћи формирање 'Независне Државе Хрватске', јер је у ову окупаторску творевину укључена и Босна и Херцеговина”.<sup>195</sup>

Само укључење БиХ у Други свјетски рат није била последица воље народа, нити демократских процеса, већ резултат жеље окупатора „који је одлучио да Југославију уништи као државу”.<sup>196</sup> Ратна дешавања и различите интересне аспирације отворили су пут анархији, што „јасно говори да је власт коју је поставио окупатор у НДХ имала задатак да сломи отпор домаћег становништва, односно да врши ликвидацију свих грађана Југославије, а посебно Босне и Херцеговине, који се нису помирили са окупацијом земље”.<sup>197</sup> Ратна дешавања потиснула су у други план свакодневни живот и потребе становништва. Једно од приоритетних питања било је преузимање власти на ослобођеним територијама. „Управо, због тога, су приликом појединих општинских и среских мјеста у Босни и Херцеговини, као и у цијелој Југославији, уништавани и органи окупаторске и квислиншке власти на тим подручјима”.<sup>198</sup> У Босни и Херцеговини су у ратно вријеме, током 1941. године, формиран народноослободилачки одбори, што се може сматрати зачетком народне власти и увођења демократских процеса.

### 3.6. Засједања ЗАВНОБиХ-а и Декларација АВНОЈ-а

У претходним поглављима, дискусија је била усмјерена на улазак Босне и Херцеговине у Краљевину СХС, доношење Видовданског устава, увођење Шестојанурске диктатуре, доношење Септембарског устава и, на крају, Споразум Цветковић–Мачек. Наиме, већ у октобру 1918. године, БиХ је ушла у састав Државе Словенаца, Хрвата и Срба, која је 1. 12. 1918. године постала саставни дио Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Нажалост, као што смо раније закључили, у овој буржоаској и краљевској, новоформираној држави Јужних Словена, постојали су разни утицаји, који су настојали да разбију административно-територијално и политичко јединство БиХ. Законом о називу и подјели Краљевине Југославије на подручја из 1929. године, Босна и Херцеговина је подијељена на четири бановине – Дринску, Врбаску, Зетску и Приморску. Своју кулминацију, распарчавање БиХ добија оснивањем Бановине Хрватске 26. 8. 1939. године, када је 13 срезова из БиХ ушло у састав ове бановине, тако да је БиХ дочекала Други свјетски рат административно подијељена. „Влада Цветковић–Мачек, водећи реакционарну

<sup>195</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 68.

<sup>196</sup> Čulinović, F., *Dokumenti o Jugoslaviji*, Zagreb, 1968, str. 379

<sup>197</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 75.

<sup>198</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 99.

политику уперену посебно против радничког покрета, изазвала је против себе талас ширег незадовољства народа. Ова влада је 25. 3. 1941. године потписала протокол о приступању Југославије Тројном пакту. Када је отпочео рат (11. 4. 1941. године) Влада је с краљем и Врховном командом избјегла у Зворник, а затим на Пале”.<sup>199</sup>

Након напада Њемачке и капитулације Краљевине Југославије у априлу 1941. године, проглашена је НДХ (Независна Држава Хрватска), а у њен састав укључена је територија данашње Босне и Херцеговине. Независна Држава Хрватска спроводила је власт на основама донијетих ратних закона Хитлерове Њемачке, у складу са циљевима фашистичке окупације. Када су административно-управне јединице у питању, власти су увеле жупе као више, поред нижих јединица – општина и срезова. Подјела на жупе извршена је тако да су оне захватале неке дијелове из Босне и Херцеговине, а неке из Хрватске, како би се што више уништила цјеловитост БиХ. Поред органа власти, формиране су и паравојне хрватске јединице – усташе и домобрани.

Главне активности НДХ биле су усмјерене на измјену структуре становништва, које су се извршавале на три главна начина: 1) прогон и исељавање становништва; 2) покрштавање становништва; 3) формирање бројних логора смрти за Србе, Муслимане, Роме, Јевреје и хрватске антифашисте. Усљед великог незадовољства становништва Босне и Херцеговине, процес изградње социјалистичке државности фактички је отпочео устанком 27. 7. 1941. године. Наиме, на ослобођеним територијама почињу да се организују народноослободилачки одбори, као главне карике у борби против непријатеља. Они су у својим редовима имали и разне одсјеке за снабдијевање војске и народа, као и одсјеке за финансије, истраге и народне судове. До краја 1941. године ови органи су већ били изграђени на нивоу општина и срезова, а процес изградње локалних власти одвијао се у зависности од величине слободних територија.

С обзиром на то да су у Другом свјетском рату значајно промијењени друштвено-политички односи, у Мркоњић Граду је крајем мјесеца новембра (25. и 26) као највише друштвено-политичко тијело конституисано Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења Босне и Херцеговине (ЗАВНОБиХ).<sup>200</sup> Заступајући становништво свих националности и вјера БиХ, на засједању ЗАВНОБиХ-а је донијета одлука да се државна заједница формира на федеративном принципу, у којој ће БиХ бити равноправна федерална јединица, о чему лидер СФРЈ Јосип Броз Тито каже: „Народи Босне и Херцеговине су узели масовно учешће у народноослободилачкој и антифашистичкој борби. У тој борби су дали велике жртве. Својом су борбом за слободу и равноправност народа извојевали право да имају своју федералну државну јединицу равноправну Србији и Хрватској”.<sup>201</sup>

Овдје се већ говори о Босни и Херцеговини као федералној јединици у федеративно уређеној Југославији. Овакво рјешење било је и најприхватљивије, узимајући у обзир да су на том подручју живјели Срби, Хрвати, Муслимани и други народи и да је дужи временски период владала одређена нетрпељивост између њих.

<sup>199</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 100.

<sup>200</sup> Видјети шире: Pejanović, M., *Kontinuitet razvoja državnosti Bosne i Hercegovine od prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a 1943. godine do referenduma građana o suverenosti i nezavisnosti 1992. godine*, Posebna izdanja ANUBiH CLXXIX, ODN 11, OHN 46, str. 17.

<sup>201</sup> Нешовић, С., Петрановић, Б., *АВНОЈ и револуција*, Народна књига, Београд, 1983, стр. 435.



Оснивање ЗАВНОБиХ-а представља први корак у изградњи државне власти у Босни и Херцеговини. Прво засједање ЗАВНОБиХ-а одржано је 25. и 26. новембра 1943. године. „Оснивачкој скупштини ЗАВНОБиХ-а присуствовало је 247 делегата из свих крајева Босне и Херцеговине”.<sup>202</sup> На првом засједању усвојена је Резолуција ЗАВНОБиХ-а и Проглас народима Босне и Херцеговине. Вијећник ЗАВНОБиХ-а Авдо Хумо предложио је Скупштини Резолуцију, из чијег текста издвајамо његов говор: „Први пут у историји Босне и Херцеговине састали су се представници српског, хрватског и муслиманског народа, повезани чврстим братством у устанку, с циљем да, на основу резултата оружане борбе народа Југославије и народа у Босни и Херцеговини, донесу политичке одлуке које ће отворити пут нашим народима да уреде своју земљу онако како то одговара њиховој вољи и интересима”.<sup>203</sup> Јасно је декларисано да народи Босне и Херцеговине одричу свако право такозваној „лондонској влади” да их представља и говори у њихово име. Стварање новог државног уређења и развој демократских процеса огледа се у томе да „народи Босне и Херцеговине стварају у заједници са осталим народима Југославије нову Демократску Федеративну Југославију слободних и равноправних народа, у којој ће бити зајемчена пуна равноправност свим њеним народима”.<sup>204</sup> Одлучено је да народ Босне и Херцеговине представља једино Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења за Босну и Херцеговину и Антифашистичко вијеће народног ослобођења Југославије, као врховно представништво свих народа Југославије. Овим закључком отвара се питање успоставе федеративног уређења будуће државе Југославије. Монархију као облик владавине одбацили су представници народа Босне и Херцеговине. Према Резолуцији се може закључити да је ЗАВНОБиХ постао највиши орган власти. У Резолуцији ЗАВНОБиХ-а пише и сљедеће: „Данас народи БиХ, кроз своје једино политичко представништво, Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења БиХ, хоће да њихова земља, која није ни српска, ни хрватска, ни муслиманска, него и српска и хрватска и муслиманска, буде слободна и збратимљена БиХ, у којој ће бити осигурана пуна равноправност и једнакост свих Срба, Муслимана и Хрвата”.<sup>205</sup> Социјалистичка Република БиХ требало је да буде социјалистичка демократска република равноправних народа: Муслимана, Срба и Хрвата, као и припадника других народа и народности који су у њој живјели. Око положаја Босне и Херцеговине у новонасталим условима поновног афирмисања југословенске државе говори се и у Резолуцији ЗАВНОХ-а у члану VII став 11а (Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Хрватске), гдје се истиче да: „Даље развијање народноослободилачке борбе на подручју Хрватске и даље окупљање свих родољубивих и демократских снага у јединствену народноослободилачку фронту с циљем ослобођења Хрватске испод крутог фашистичког ропства и стварање слободне Хрватске у братској заједници са слободном Србијом, слободном Словенијом, слободном Црном Гором, слободном Македонијом и слободном Босном и Херцеговином”.

<sup>202</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 173.

<sup>203</sup> Доступно на: <https://partizani.info/tekst-rezolucije-zavnobih-a>, посјећено: 22. 9. 2023. године.

<sup>204</sup> *Tekst Rezolucije ZAVNOBiH-a*, доступно на: <https://partizani.info/tekst-rezolucije-zavnobih-a>, посјећено: 22. 2. 2022.

<sup>205</sup> GŠ Armije R BiH, *ZAVNOBiH i sadašnjost*, Sarajevo, 1995, str. 12.

На другом засједању АВНОЈ-а, 29. новембра 1943. године у Јајцу, усвојена је Декларација, којом је констатовано да „су створени не само материјални и општеполитички, него и сви морални услови за стварање будуће братске демократске федеративне заједнице наших народа, нове Југославије”.<sup>206</sup> Одлучено је да Антифашистичко вијеће народног ослобођења Југославије буде конституисано као највише законодавно и извршно представничко тијело државе и да има сва обиљежја која су карактеристична за народну владу, преко које ће се вршити извршна функција у држави. „Народи Југославије, међу којима су и народи Босне и Херцеговине, искористили су своје право на самоопредјелјење и одлучили да сваки у свом интересу, и у интересу свих народа Југославије, наставе живот у заједничкој држави”.<sup>207</sup>

На другом засједању ЗАВНОБиХ-а, које је одржано у Санском Мосту од 30. јуна до 2. јула 1944. године, ЗАВНОБиХ је проглашен за највиши законодавни и извршни орган федералне Босне и Херцеговине.

Донијето је десет одлука и једна декларација:

1. Одлука о конституисању Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине у највише законодавно и извршно народно и представничко тијело федералне Босне и Херцеговине;
2. Декларација о правима грађана Босне и Херцеговине;
3. Одлука о пословнику за рад ЗАВНОБиХ-а;
4. Одлука о стварању законодавног одбора;
5. Одлука о успостави вјерске комисије;
6. Одлука о успостављању Земаљске комисије за испитивање злочина окупатора и његових помагача;
7. Одлука о изборима за сеоске, општинске и градске народноослободилачке одборе и среске, окружне и обласне народноослободилачке скупштине;
8. Одлука о устројству и раду народноослободилачких одбора и народноослободилачких скупштина у федералној Босни и Херцеговини;
9. Одлука о распису зајма народног ослобођења;
10. Одлука о одобрењу рада Предсједништва ЗАВНОБиХ-а.

„Своју законодавну власт Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења Босне и Херцеговине врши на својим пленарним засједањима, а између засједања преко свог Претсједништва. Своју извршну власт Земаљско антифашистичко вијеће народног ослобођења Босне и Херцеговине врши преко свог Претсједништва и преко народне владе Босне и Херцеговине”.<sup>208</sup> Међутим, истом одлуком у члану 5 дефинисано је да док се не образује влада Босне и Херцеговине, функцију владе врши Предсједништво Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине и у ту сврху ствара се при Предсједништву потребан број одјелења за послове државних органа, односно органа власти.

<sup>206</sup> *Текст Декларације Другог засједања АВНОЈ-а*, доступно на: <https://www.rastko.rs/rastko/delo/11333>, посјећено: 26. 2. 2022.

<sup>207</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 173.

<sup>208</sup> *Одлука о конституисању Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине у највише законодавно и извршно народно представничко тијело федералне Босне и Херцеговине*, члан 2, доступно на: <https://digital.bgs.ba/odluke-drugog-zasiedania-zavnobih-a>, посјећено: 23. 2. 2022.

Као један од најзначајнијих докумената који су усвојени на Другом засједању ЗАВНОБиХ-а јесте Декларација Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине о правима грађана Босне и Херцеговине. Декларацијом су била гарантована следећа људска права:

- изборно право које ће омогућити бирање општим, тајним и непосредним гласањем;
- равноправност Срба, Муслимана и Хрвата у Босни и Херцеговини;
- слобода вјероисповијести и савјести, као и равноправност свих вјероисповијести;
- слобода збора и договора, удруживања и штампе;
- лична и имовна сигурност грађана;
- слобода приватне иницијативе у привредном животу;
- равноправност жене и мушкараца, како у политичком животу земље, тако и у свим областима друштвене дјелатности;
- право жалбе сваком грађанину на рјешење органа власти;
- право молбе и притужбе свим органима државне власти;
- право да ником не може бити суђено без претходног судског поступка.

„Декларација, иако формално-правно није била устав, она је имала сва обиљежја уставног акта”,<sup>209</sup> а одлукама и другима актима, усвојеним на другом засједању ЗАВНОБиХ-а положени су правни темељи данашње федералне Босне и Херцеговине. Иако је још увијек трајао Други свјетски рат, органи власти покушали су да изграде државни апарат, па „Предсједништво ЗАВНОБиХ-а, послије извршених припрема, на сједници од 3. септембра 1944. године, доноси Одлуку о стварању органа јавне управе”.<sup>210</sup> Том одлуком основано је осам одјељења и то одјељења за:

- народну привреду;
- народно здравље;
- информације;
- просвјету
- правосуђе,
- финансије;
- обнову и
- исхрану.

Овом одлуком одређена је структура организације државне управе у Босни и Херцеговини на њеном цијелом подручју. Један од битних, па можемо рећи и најбитнији сегмент успоставе државне власти на демократским принципима јесте судство. У Босни и Херцеговини се говори о „власти народа”, па функција судске власти у ратном времену, у тешким привредним кризама и одсуству правно-политичког уређења друштвених односа, добија још више на значају. Судску власт у

<sup>209</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 173.

<sup>210</sup> Veselin, M., *ZAVNOBIH-dokumenti, knjiga I*, Sarajevo, 1968, str. 357.

Босни и Херцеговини вршили су општински народни судови и окружни народни судови. „Предсједништво ЗАВНОБиХ-а, 17. октобра 1944. године издаје Упуте за организацију и рад народних судова”.<sup>211</sup> „Из изложеног се да закључити да је проглашењем ЗАВНОБиХ-а за највише законодавно и извршно представничко тијело федералне Босне и Херцеговине, а народноослободилачких одбора и народноослободилачких скупштина за највише органе власти на свом подручју, те оснивањем и учвршћењем органа државне управе и на крају, са оснивањем народних судова, завршен процес изградње све три функције јединствене власти радног народа: законодавне, управне и судске”.<sup>212</sup>

Оно што не треба и не може да се занемари јесте чињеница да се константно говори о радном народу. Да ли се ту мислило на све грађане који обављају одређену привредну функцију или само на запослене раднике? Такође, питање је да ли је овим покушана промјена привреде Босне и Херцеговине или правна квалификација дискриминације становништва које је живјело на селу? „Након завршетка Другог свјетског рата босанско-херцеговачко друштво је било сељачко у правом смислу те ријечи, а то обиљежје има не само због тога што је већина становништва живјела на селу, него понајприје због чињенице да то становништво у социо-културном смислу није било прекорачило границе сељачког друштва”.<sup>213</sup>

На трећем, посљедњем засједању ЗАВНОБиХ-а, одржаном 6. априла 1945. године у Сарајеву, донесене су одлуке и закони којима се дограђује босанскохерцеговачка државност:

1. Одлука о одобрењу рада Предсједништва ЗАВНОБиХ-а од Другог до Трећег засједања;
2. Одлука о измјени и допуни Одлуке о конституисању Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине у највише законодавно и извршно народно представничко тијело федералне Босне и Херцеговине;
3. Закон о заклетви народних посланика Народне скупштине Босне и Херцеговине и
4. Закон о народној влади Босне и Херцеговине.<sup>214</sup>

ЗАВНОБиХ мијења свој назив, те према наведеној одлуци добија нови – Народна скупштина Босне и Херцеговине, а тиме чланови ЗАВНОБиХ-а постају посланици Народне скупштине. Овим је у Босни и Херцеговини успостављен највиши орган законодавне власти. Предсједништво ЗАВНОБиХ-а постаје Предсједништво Народне скупштине. Ратни период прелази у мирнодопски, па је наведене активности на конституисању босанскохерцеговачке државности требало спровести и доказати у битно другачијим друштвено-политичким односима. „Ови акти имају двојак значај. Прије свега њима је конституисана самостална, демократска, равноправна државна организација”.<sup>215</sup>

<sup>211</sup> Veselin, M., *Nav. djelo*, str. 531.

<sup>212</sup> Šire: Veselin, M., *Nav. djelo*, str. 225.

<sup>213</sup> Kamberović, H., *Osnovna obilježja društva u Bosni i Hercegovini od 1945. do 1953. godine*, *Časopis za suvremenu povijest*, Vol. 30, No. 2, 1998.

<sup>214</sup> Veselin, M., *Nav. djelo*, str. 483.

<sup>215</sup> Borovčanin, D., *Nav. djelo*, str. 249.

Сложеност политичких прилика у Босни и Херцеговини била је, поред ратних недаћа, условљена и сиромаштвом, недостатком животних намирница и „постојањем два паралелна уставноправна система. С једне стране, све више су јачале позиције АВНОЈ-евских извршних и законодавних органа власти, а с друге, одређени утицај имала је Краљевска југословенска влада у Лондону, која је признавала Скупштину Краљевине Југославије из 1938. године”.<sup>216</sup> Раније је у Београду 1. новембра 1944. године под утицајем иностраних фактора потписан споразум између представника Националног комитета ослобођења Југославије (НКОЈ) и Краљевске југословенске владе. Споразум су потписали Јосип Броз Тито, предсједник НКОЈ-а и Иван Шубашић, предсједник Краљевске југословенске владе, па је у историји остао познат као Споразум Тито–Шубашић. На темељу овог споразума у марту 1945. године формирана је Привремена народна влада Демократске Федеративне Југославије, а „њеним формирањем нестало је дотадашњег паралелизма влада”.<sup>217</sup> Одлуке ЗАВНОБиХ-а потврђене су одлукама АВНОЈ-а, који је представљао највише политичко и законодавно тијело у Југославији. Тако је 29. новембра 1945. године усвојена Декларација о проглашењу Федеративне Народне Републике Југославије и тиме озакоњено њено постојање, а већ сљедеће, 1946. године, донијет је Устав ФНРЈ.

### 3.7. Устав ФНРЈ из 1946. године

Босна и Херцеговина ушла је у састав Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ) као федерална јединица, равноправна са другим републикама и имала је свој устав, парламент, владу и све друге елементе државности. Уставом из 1946. године, Народна Република БиХ добила је, сада у цјелини, своје државно и правно устројство. С обзиром на то да је Комунистичка партија Југославије (КПЈ) била једина партија у тадашњем једностраначком систему, све до 1990. године и постепеног увођења вишестраначја у републикама, она се налазила на свим битним функцијама у држави. С обзиром на то, њени чланови су вршили законодавну, извршну и судску власт и руководили војском и полицијом. Почетком новембра 1945. године одржани су избори за Уставотворну скупштину (на којима је учествовала само КПЈ као једина политичка партија); она је на свом првом засједању 29. новембра 1946. године укинула монархију, а краљ Петар II Карађорђевић лишен је свих права. Даља изградња државности Босне и Херцеговине и њен правно-политички положај у новој друштвеној заједници одређени су Уставом Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године,<sup>218</sup> а коју „сачињавају Народна Република Србије, Народна Република Хрватска,

<sup>216</sup> Bećirović, D., Zasedanja ZAVNOBiH-a i prvi ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine, *Historijska traganja*, 12, 2013, str. 83–100.

<sup>217</sup> [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/beogradski\\_sporazum\\_tito\\_subasic.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/beogradski_sporazum_tito_subasic.html), посјећено: 25. 2. 2022.

<sup>218</sup> Одлука о проглашењу Устава Федеративне Народне Републике Југославије, *Сл. лист ФНРЈ*, Београд, бр. 10/1946.

Народна Република Словенија, Народна Република Босна и Херцеговина, Народна Република Македонија и Народна Република Црна Гора”.<sup>219</sup>

Устав Федеративне Народне Републике Југославије „донијет је на заједничкој сједници оба дома Уставотворне скупштине – Савезне скупштине и Скупштине народа.“<sup>220</sup> Доношењем овог устава формално је престао да важи претходни, Септембарски устав из 1931. године. Са друге стране, њиме је потврђена уставноправна власт под вођством Савеза комуниста Југославије (СКЈ). Битна разлика у односу на претходни устав јесте напуштање доктрине о постојању једног троименог народа, док је Македонији и Црној Гори дат статус републике (нације). Устав ФНРЈ рађен је сагласно одредбама Устава СССР-а из 1936.<sup>221</sup> То се посебно огледало у дијеловима који су били посвећени улози и овлашћењима извршних органа власти. Југославија је, према члану 1 Устава ФРНЈ, дефинисана као „савезна народна држава републиканског облика, заједница равноправних народа који су на основу права на самоопредјељење, укључујући право на отцјепљење, изразили своју вољу да живе заједно у федеративној држави”. Државу је чинило шест република (Србија је у свом саставу имала Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну Покрајину Косово и Метохију). „Иако је била организована на федеративном принципу, нова социјалистичка Југославија је у почетној фази развитка имала обиљежје централизоване федерације, које се огледало у подијелености надлежности између савезне државе и република – с изразитом превлашћу федералних органа”.<sup>222</sup>

Чланом 11 наведеног устава декларисано је да „свака народна република има свој устав” и да „народна република доноси свој устав самостално”. Народна скупштина републике била је највиши републички орган власти, док је влада народне републике представљала највиши извршни и управни орган републике. На сједницама Уставотворне скупштине од 28. до 31. децембра 1946. године донијет је први Устав Народне Републике Босне и Херцеговине, који је проглашен 31. децембра. Уставом (члан 1) је Народна Република Босна и Херцеговина дефинисана као народна држава републиканског облика (чиме је уређен статус Босне и Херцеговине као државе). Чланом 2 утврђује се да је БиХ, „која је на темељу права на самоопредјељење, укључујући и право на отцјепљење, изразила своју жељу да се заједно са другим државама уједини у заједничку савезну државу Федеративну Народну Републику Југославију”.<sup>223</sup> Према члану 13 утврђено је и да се „границе Народне Републике БиХ не могу мијењати без пристанка НР БиХ”.

Уставом је декларисано да сва власт у Народној Републици Босни и Херцеговини произилази из народа и припада народу. Избор представничких државних органа вршио се на општим, једнаким, непосредним и тајним изборима. Народни посланици су за свој рад у Парламенту одговарали грађанима који су их бирали. Органи државне власти Босне и Херцеговине спроводили су власт на

<sup>219</sup> Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, dostupno na: [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/ustav\\_fnrj.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html), посјећено: 26. 2. 2022.

<sup>220</sup> Simonović, M., Demirović, M., *Od obnove državnosti do ravnopravnosti Bosne i Hercegovine u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji*, Posebna izdanja ANUBiH ODN, CXCIII/15, стр. 114–115.

<sup>221</sup> Овај устав се често назива и Стаљинов устав.

<sup>222</sup> Simonović, M., Demirović, M., *Nav. djelo*, стр. 115.

<sup>223</sup> *Službeni list Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, година ILL, br. 1 od 8.1.1947.

темељу Устава и закона Федеративне Народне Републике Југославије и Устава и закона Народне Републике Босне и Херцеговине, као и општих прописа виших органа државне власти. Босна и Херцеговина је своју државну власт вршила суверено, уз пренос на федерални ниво права која су одређена Уставом ФНРЈ.

Такође су била прописана и права и дужности грађана Босне и Херцеговине, па је установљено да су сви једнаки и равноправни пред законом, без обзира на вјероисповијест, народност и расу. Грађани су имали пасивно и активно бирачко право са навршених 18 година. Уставом је недвосмислено одређено да су жене равноправне са мушкарцима у свим сегментима друштвеног живота. Грађанима је гарантована слобода штампе, удруживања, говора, јавних скупова и манифестација. Босна и Херцеговина заједно са другим републикама, чини јединствено привредно и државно подручје ФНРЈ, а у случају неслагања закона НР БиХ и ФНРЈ – приоритет имају закони ФНРЈ.

Уставом је дефинисано да је Народна скупштина, која је представник народног суверенитета, највиши орган државне власти у Народној Републици Босни и Херцеговини. Народна скупштина Народне Републике Босне и Херцеговине, као врховни орган државне власти, према Уставу, врши сва она права која припадају Народној Републици Босни и Херцеговини. Чланове Народне скупштине бирају држављани Босне и Херцеговине на период од четири године. Президијум Народне скупштине други је по значају орган државне власти и бира га Народна скупштина на исти период на који је она изабрана. Највиши управни и извршни орган државне власти НР БиХ јесте Влада Народне Републике Босне и Херцеговине, а чланове Владе именује и разрјешава Народна скупштина НР БиХ, којој Влада подноси извјештај о раду. У административно-територијалним јединицама органи државне власти били су Народни одбори, које је бирао народ на одређеној територијалној јединици. Отуда се може извести закључак да су се доношење и примјена Устава Народне Републике Босне и Херцеговине одвијали у вријеме најдинамичнијег развоја њене државности, у периоду интензивних друштвено-политичких турбуленција у свјетским оквирима. Народна Република Босна и Херцеговина је доношењем Устава 31. децембра 1946. године почела да изграђује своју државну организацију.

Друштвено-економски положај НР БиХ највећим је дијелом био под утицајем важећих уставних оквира који су се примјењивали на подручју цијеле државе. Наиме, тако је први послеријатни Устав Федеративне Народне Републике Југославије из 1946. године, посебно третирао друштвено-економско уређење државе, које се сводило на утврђивање основног облика својине (друштвено-државно власништво), привредно планирање и планску привреду, као и на постављање основа за процес национализације. Привредно планирање и планска привреда у ФНРЈ су се посебно третирали у уставној одредби члана 15 Устава ФНРЈ из 1946, који прописује: „У циљу заштите животних интереса народа, подизања народног благостања и правилног искоришћавања свих привредних могућности и снага, држава даје правац привредном животу и развоју путем општег привредног плана, ослањајући се на државни и задружни привредни сектор, а остварујући општу контролу над приватним сектором привреде. С друге стране, држава је била дужна да обезбиједи сарадњу између радника, намјештеника, те других организација

радног народа ради остварења општег привредног плана и привредне контроле. Осим тога, сва спољна трговина била је под директном надзором, односно контролом државе.”<sup>224</sup>

### 3.8. Устав СФРЈ из 1963. године

Послије уставних одредби из 1946. године, које су привредни систем третирали на начин који смо раније објаснили, већ 1953. године се Уставним законом о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти (поједини аутори овај Уставни закон називају Уставом из 1953. године) проглашава друштвена својина над средствима за производњу. Такав смјер државне политике представља подруштвљење средстава за производњу и утиче на политичко уређење ФНРЈ. Уставни закон из 1953. године по први пут уводи појам „самоуправљање у привреди” и њиме се детаљно бави. Он својим нормама прописује да ФНРЈ има право и обавезу да „штити територијални интегритет и суверенитет државе”,<sup>225</sup> али и да „обезбеди економски простор као јединствен привредни систем унутар којег ће се одвијати плански развитак народне привреде као целине”.<sup>226</sup> То је значајна промјена државног курса према планској привреди, која је у датим временским околностима представљала један од основа за економски развој државе. Такође, у Уставном закону истакнут је и значај локалних самоуправа, „произвођача у привреди као и радног народа у општини, срезу, у установама и сл.”<sup>227</sup>

Поред тога што је ФНРЈ била држава која се састојала из шест република, она је представљала јединствено државно, привредно и царинско подручје.<sup>228</sup> Ово је била једна врло значајна одредница, према којој су све републике радиле за општи бољитак једне цјеловите државне територије. Према неким ауторима, „централизација је, уједно, представљала добробит за народне републике, међу којима се посебно истиче НР Србија”.<sup>229</sup> За разлику од НР Србије, НР Босна и Херцеговина представљала је средњеразвијено подручје, с обзиром на то да се од привредних дјелатности у њој највише развило рударство (експлоатисала су се рудна богатства). Управо, због тога је Уставни закон (члан 17) прописао да ФНРЈ савезним државним планом врши расподјелу националног дохотка и обезбјеђује развој државе као цјелине. Због тога је издвајање за Федерацију било стриктно контролисано и није смело прелазити дозвољене границе које је Уставни закон одређивао, а које су се тичале средстава за нормалан привредни развој и помоћ неразвијеним подручјима.

<sup>224</sup> Petrović, A., *Ustavni okvir privrednog razvoja Bosne i Hercegovine*, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 466.

<sup>225</sup> Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти из 1953, чл. 9.

<sup>226</sup> Исто.

<sup>227</sup> Исто.

<sup>228</sup> Уставни закон, чл. 10.

<sup>229</sup> Čokić, M., *Ustavno-pravni okvir privrednog razvoja SR BiH u SFRJ od 1946. do 1991. godine*, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 468.



Највиши представнички орган власти сваке народне републике била је републичка народна скупштина<sup>230</sup> и она је имала два дома – републичко вијеће и вијеће произвођача. Вијеће произвођача састојало се од посланика које су бирали запослени у привреди и то „у производњи, транспорту и трговини, сразмјерно учешћу у привредној области у укупном друштвеном производу народне републике”.<sup>231</sup> Оба дома републичког парламента учествовала су у доношењу одлука које су се тичале промјене и усклађивања устава, мијењања закона и других правних аката из области привреде, рада и социјалног осигурања, као и доношења буџета.

Уставом из 1963. године, познатим као Повеља самоуправљања, десиле су се одређене промјене у правно-политичком животу свих грађана. Савезна народна скупштина донијела је 7. априла 1963. године Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Овим актом држава је промијенила име у Социјалистичка Федеративна Република Југославија, која је „савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа и социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању”.<sup>232</sup> Социјалистичку Федеративну Републику Југославију сачињавале су социјалистичке републике Србија, Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Хрватска и Словенија. Територија СФРЈ била је јединствена и сачињавале су је територије социјалистичких република. Овим је и Босна и Херцеговина добила други назив. Друштвено-политички систем СФРЈ изграђен је на претпоставци да је радни народ носилац власти и управљања друштвеним процесима, те да нико не може вршити јавна овлашћења ако му она нису, сагласно Уставу, повјерена од грађана или органа које они бирају. Економско уређење државе заснивало се на друштвеном власништву, самоуправљању и самоорганизовању радника. Општина представља основну друштвено-политичку заједницу, а њена права и дужности утврђују се уставом, законом и статутом. Територијалне јединице у Југославији (општина, срез, аутономна покрајина, социјалистичка република и цјелокупна федерација) проглашене су друштвено-политичким заједницама.

Према Уставу, „република је државна социјалистичка демократска заједница, заснована на власти радног народа и самоуправљању”.<sup>233</sup> Друштвено-политички систем Федерације инкорпориран је у друштвено-политички систем републике. СФРЈ је конституисана као федерација која обезбјеђује јединство политичког система, док су социјалистичке републике, као чланице федерације, одговарале за извршавање федералних закона и других федералних прописа у оквиру својих територија. „Ради остваривања уставом и законом утврђених друштвено-економских и политичких односа и јединства правног поретка, као и ради заштите слобода и права човека и грађанина, права самоуправљања и других права организација и друштвено-политичких заједница, обезбеђује се заштита уставности и законитости”.<sup>234</sup> Имајући у виду важење начела уставности и законитости и с обзиром на то да је савезни устав био акт највише правне снаге, републички устав

<sup>230</sup> Уставни закон, чл. 100.

<sup>231</sup> Ćokić, M., *Isto*.

<sup>232</sup> *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Deo prvi, Glava I, član 1, dostupno na: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>, посјећено: 27. 2. 2022.

<sup>233</sup> *Ustav SFRJ из 1963. године*, члан 108 став 1.

<sup>234</sup> *Isto*, član 145.

морали су да буду у сагласности са њим, а републички закони у сагласности са савезним законом.

Народна скупштина НР БиХ је на сједници одржаној 10. априла 1963. године донијела Одлуку о проглашењу Устава Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине. „Устав СР БиХ последица је усаглашавања уставног система СР БиХ са крупним друштвено-економским и друштвено-политичким промјенама које су извршене у Југославији, а које су кодификоване у Уставу СФРЈ од 1963. године”.<sup>235</sup> Друштвено-политичко уређење у Социјалистичкој Републици Босни и Херцеговини заснивало се на начелима и принципима јединственог социјалистичког система у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, а који је утемељен у Уставу Југославије. У процесу демократског развоја друштва у БиХ гарантује се „право човјека као појединца и члана радне заједнице да ужива плодове свог рада и материјалног напретка друштвене заједнице”<sup>236</sup> према новопрокламованом начелу „свако према способностима – сваком према раду”. Све облике управљања у Босни и Херцеговини остваривала је радничка класа, тј. радни народ у цјелини, путем развијања друштвеног самоуправног система који је постао основа цјелокупног друштвено-политичког система, како у федерацији, тако и у социјалистичким републикама и социјалистичким аутономним покрајинама. Грађани су то остваривали путем свог права да одлучују о свим друштвеним пословима и то на два начина: непосредно или преко својих делегата. Тиме су успостављани и развијани равноправни и демократски односи између грађана, остваривана људска и грађанска права, као и лична одговорност носилаца јавних функција. Такође, вршен је друштвени надзор над радом државних органа и организација које су вршиле послове од јавног интереса. Према члану 128 став 2 Устава, Социјалистичка Република Босна и Херцеговина јесте државна социјалистичка демократска заједница у саставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Према истом члану, „права и дужности Републике утврђују се Уставом, у складу са начелима Устава Југославије”, а ради остваривања права и дужности Републике, Уставом и законима утврђују се надлежност републичких органа и дјелокруг организација које врше послове у оквиру права и дужности Републике.

Устав СР БиХ био је продукт усаглашавања уставног система ове републике са новим Уставом СФРЈ из 1963. године. У Основним начелима овог устава (став I) утврђује се да „повезани у својој прошлости заједничким животом, стремљењима и борбом за слободу и социјални прогрес, Срби, Муслимани и Хрвати, савлађујући настојања туђинских сила и домаћих реакционарних снага, нашли се први пут слободни, равноправни и збртимљени у својој Републици, која је постала политички и друштвени облик, како њихове чврсте повезаности и међусобне равноправности, тако и равноправности с осталим народима Југославије с којима су на основу права на самоопредјељење, укључујући и право на отцјепљење, ступили добровољно у заједничку државу – Федеративну Народну Републику Југославију и тиме обезбедили пуну равноправност и услове за свестрани национални развитак, за материјални и културни напредак, за свестрани социјалистички преображај”. Према

<sup>235</sup> *Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine sa ustavnim amandmanima i ustavnim zakonima*, доступно на: <https://radnici.ba/wp-content/uploads/2018/04/Ustav-SRBiH-1963-sa-amandmanima.pdf>, посјећено: 1. 3. 2022.

<sup>236</sup> Устав Социјалистичке Републике БиХ из 1963. године, Основна начела, део II.

њему је Босна и Херцеговина „државна социјалистичка демократска заједница народа Босне и Херцеговине заснована на власти радног народа и самоуправљању и у саставу је СФРЈ” (члан 1 Устава). Територија БиХ одређена је чланом 2 и њу су сачињавале територије које су тада припадале подручју општина које су биле одређене републичким законима. Њене границе нису се могле мијењати, осим одлуком Скупштине СР БиХ и у складу са израженом вољом становништва. У структури органа СР Босне и Херцеговине, Скупштина Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине (републичка скупштина) представљала је највиши орган власти у Републици.<sup>237</sup> Своја права и дужности вршила је у оквиру устава и закона. Републичка скупштина одлучивала је о промјенама Устава, а приједлог за промјену Устава могло је поднијети најмање тридесет републичких посланика.

Устави социјалистичких република у саставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије свој концепт изградње и уређења друштвено-политичких односа темеље на начелима социјалистичког самоуправљања, братства, јединства и равноправности народа и народности. У Хрватској „Сабор Народне Републике Хрватске, на 27. заједничкој сједници Републичког вијећа и Вијећа произвођача, дана 9. травња доноси ОДЛУКУ: Проглашава се и ступа на снагу Устав Социјалистичке Републике Хрватске, прихваћен на 30. сједници Републичког вијећа 30. сједници Вијећа произвођача Сабора Народне Републике Хрватске, одржаним 9. травња 1963. године”.<sup>238</sup> У Црној Гори Народна скупштина је на сједници 10. априла 1963. године усвојила Устав Социјалистичке Републике Црне Горе. И остале народне републике Југославије су у истом временском периоду и на исти начин усвојиле највише правне акте истовјетне садржине, чиме је извршено усклађивање или прилагођавање уставних норми у нижим организационим дијеловима друштва са раније донијетим Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије.

Правни положај свих конститутивних јединица југословенске федерације, а тиме и Босне и Херцеговине, дефинитивно је одређен. У уставима република говори се о вољи становништва одговарајућег подручја и интересима републике, али је у стварности све било подређено заштити државе Југославије, јер „неотуђиво је право и дужност народа Босне и Херцеговине да штити и брани независност и територијалну цјелокупност Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”<sup>239</sup>. Грађани свих република имали су републичко држављанство, али су истовремено били и југословенски држављани, са једнаким правима и дужностима на територији свих република. Уставне промјене у Босни и Херцеговини услиједиле су доношењем Устава 1974. године, о чему ће бити ријечи касније.

Уставом СФРЈ уведен је систем самоуправљања, а сам устав посветио је огромну пажњу овом новом систему и проблемима који су се јављали у друштвено-економском уређењу државе. Наиме, Устав СФРЈ прописује одредбе о друштвено-економском уређењу државе као основне, а томе ће допринијети и каснији амандмани од XX до XXVII из 1971. године. Тако у свом првом члану овај устав

<sup>237</sup> То је било зато што је тада власт била организована према начелу демократског јединства власти (највиши орган је, отуда, била скупштина).

<sup>238</sup> *Ustav SR Hrvatske iz 1963. godine*, доступно на: <https://www.scribd.com/doc/260888715/Ustav-SR-Hrvatske-1963>, посјећено: 1. 3. 2022.

<sup>239</sup> *Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine sa ustavnim amandmanima i ustavnim zakonima*, члан 4 став 1.

даје одредницу да је СФРЈ „држава равноправних народа и социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању” која гарантује „право радним људима да одлучују и усмјеравају привредни развој државе, те да брину о расподјели друштвеног производа, као и другим проблемима, те питањима која су од друштвеног интереса”. Члан 9 став 1 Устава уредио је самоуправљање у радним организацијама, тако да су право и дужност радног народа били да: „1) управљају радном организацијом [...]; 2) организују производњу или другу делатност, старају се о развоју радне организације и утврђују планове и програме рада и развоја; 3) одлучују о размени производа и услуга [...]; 4) одлучују о употреби друштвених средстава [...]; 5) распоређују доходак радне организације [...] на радне људе [...]; 6) уређују друга питања од заједничког интереса [...] и слично”.

На Устав СФРЈ донијета су 42 амандмана, што је била последица нестабилности институција. Амандманима је покушано да се допринесе стабилности, тако што је ојачан положај аутономних покрајина, а уведене су и нове управне јединице самоуправљања. Уставним законом, а касније и уставним амандманима промијењен је и Устав СР БиХ. С обзиром на то да је подручје Босне и Херцеговине било једно од неразвијенијих подручја СФРЈ, почињу да се отварају велики привредни комплекси, отвара се Привредна банка Сарајево, асфалтирају се путеви, граде се спортски објекти, убрзано се развија здравствени и образовни систем и слично.

### 3.9. Устав СФРЈ из 1974. године

Државна заједница југословенских народа, Социјалистичка Федеративна Република Југославија, 1974. године добија нови Устав. Промјене у друштвено-политичким односима послје доношења Устава 1963. године биле су таквог интензитета да је било неопходно уставно формулисати њихову правну природу. „Устав СФРЈ од 1963. и Устав СФРЈ од 1974. рађени су као класични правни акти, тј. као уставни у правом смислу речи, са циљем да установе целовит и заокружен самоуправни уставни систем”.<sup>240</sup> Устав СФРЈ успоставио је нове односе између Федерације и федералних јединица, а истовремено је, како је касније декларисан, постао „гробар друге Југославије”.<sup>241</sup>

Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије даље се наставља континуитет изградње друштвених односа на темељу начела Антифашистичког вијећа народног ослобођења Југославије – социјалистичког друштвеног уређења, које се заснива на демократији, националној равноправности, братству и јединству, слободи рада и федеративном уређењу. Ипак, остаје недоумица како је једна таква уставна концепција развијана у условима једнопартијског система убрзо постала темељ кризама и расколу у заједничкој држави југословенских народа. „У процесу доношења уставних амандмана од 1967. до 1972. године, уз паралелне процесе политичких и друштвених криза (Хрватско прољеће, тј. Масовни покрет у Хрватској, побуна на Космету) створена је нужност

<sup>240</sup> Bataveljić, D., *Uporedna analiza zakonodavne vlasti bivših jugoslovenskih zemalja*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2002, str. 45.

<sup>241</sup> Marković, G., *Ustav SFRJ iz 1974, grobar druge Jugoslavije*, доступно на: <https://www.noviplamen.net/glavna/ustav-sfri-iz-1974-grobar-druge-jugoslavije>, посјећено: 3. 3. 2020.

доношења новог устава као средства за превазилажење међунационалне и међурепубличке кризе”.<sup>242</sup> Доношење новог устава није било продукт развоја и напретка демократских процеса, већ неопходан чин у очувању државне заједнице југословенских народа. „Вијеће народа Савезне скупштине на сједници од 21. фебруара 1974. године доноси Одлуку о проглашењу Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”.<sup>243</sup> Иако је послје Устава Индије био један од најдужих устава на свијету, интересовање за проучавање Устава СФРЈ се у његовом суштинском дјеловању svelo на правно-политичке односе унутар државе. Основ за доношење Устава СФРЈ из 1974. године је наведен у Преамбули у којој се каже да су „радници и сељаци и напредни људи свих народа и народности Југославије, уједињени у Народноослободилачком фронту с Комунистичком партијом на челу, својом борбом у Народноослободилачком рату и социјалистичкој револуцији срушили стари класни поредак заснован на експлоатацији, политичком угњетавању и националној неравноправности, отпочели стварање друштва у коме ће људски рад и човјек бити ослобођени од искориштавања и самовоље, а сваки народ и народност и сви они заједно наћи услове за слободан и свестран развитак”. Уставне промјене представљале су основу за учвршћивање и даље развијање постојећих тековина из народноослободилачког рата, стварање одговорности република и аутономних покрајина за свој даљи развој, као и развој цјелокупне државне заједнице.

Одлуку је донијела Савезна скупштина у сагласности са скупштинама република и аутономних покрајина. Са правом се може поставити питање да ли је овакав идеалистички концепт могао одговорити на све изазове који су били продукт различитих интереса република и аутономних покрајина, које су и саме биле оптерећене ранијим историјским дешавањима и комплексном националном структуром становништва. Да ли је основ уређења друштвених односа у духу самоуправљања и опште равноправности и послје 29 година од њеног окончања требало да буде тековина народноослободилачке борбе? Да ли је иницијатива о уставним промјенама долазила из базе, република и покрајина или је то била разрада наметнутих централистичких идеја о правно-политичком уређењу државне заједнице? Устав СФРЈ директно је наметнуо организациону структуру државе, али истовремено и појединих република. „Устав Југославије утврђује разлике између народа и народности у конституисању Југославије и у остваривању права на самоодређење, укључујући и право на отцјепљење, које даје само народима, али да у остваривању слободе и националне равноправности и у свим осталим изједначава народе и народности (националне мањине)”.<sup>244</sup>

Након уставног оквира из 1963. године, који је дијелом диктирао правац привредног просперитета СФРЈ, а тиме и СР БиХ, 1974. године ступа на снагу нови Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, који на много другачији

<sup>242</sup> Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 93.

<sup>243</sup> *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Stručno objašnjenje, Institut za političke studije fakulteta političkih nauka, Beograd, 1975, str. 1.

<sup>244</sup> Томас, З., Југословенски федерализам, излаганје са знанственог скупа, *Politička misao*, Vol. XXIII/1986, No. 3, str. 4–14.

начин регулише друштвено-економске односе у држави. Наиме, амандмани од XX до XXVII су на један посебан начин обухваћени и разрађени у том уставу.<sup>245</sup>

Осим тога, Устав СФРЈ из 1974. године садржавао је и низ новина, па се у том смислу могло запазити да је скоро па петина његовог основног текста представљала нови начин друштвено-економског и привредног уређења земље. Овај устав садржавао је новине које су се односиле на проширивање одредби о уређењу друштвено-економских и привредних односа у држави. Уставотворац је настојао да овакве проблеме, односе и питања систематизује у један јединствен систем друштвено-економских односа и функција социјалистичког друштва у СФРЈ. У одредби члана 49 Устава СФРЈ из 1974. године регулише се пословање и рад организација удруженог рада које се баве искључиво привредном дјелатношћу. Организације удруженог рада и њихова пословна удружења удруживала су се у привредне коморе како би се постигао што бољи привредни напредак у земљи, заштита организација, унаприједио општи и друштвени интерес у друштву, договорила израда планова и програма рада, развоја, уређења друштвено-економских односа у самоуправљању, ради иницирања израде закона, избора мјера економске политике и других питања од значаја за друштво и његов напредак уопште. Организације су се могле „удруживати у удружења за поједине дјелатности, односно области рада”.<sup>246</sup>

У смислу искоришћавања финансијских средстава, друштвено-политичке организације као и друге организације чије је постојање утврђено у нормативима имале су право коришћења тих средстава искључиво за своје потребе, а све то опет у сврху привредног развоја. Организације чији је рад био уређен нормативом могле су се бавити привредном или неком другом дјелатношћу, што је превасходно зависило од циља који се хтио постићи.

Највиши орган власти у друштвено-политичкој организацији била је скупштина која је руководила многим сферама пословне дјелатности. На тај начин скупштина је усмјеравала привредни развој државе уопште. Ингеренције су биле веома велике и тичале су се рјешавања питања и проблема из области привреде, политике, социјалног стања, те културног живота и друштвеног развоја државе.

Националне разлике између народа и народности на подручју Социјалистичке Федеративне Републике Југославије узрок су и повод за касније догађаје који су довели до краха концепт југословенског самоуправног федерализма. „Социјалистичка Федеративна Република Југославија је савезна држава, као државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република, као и социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова које су у саставу Социјалистичке Републике Србије, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности”.<sup>247</sup> Према основним начелима Устава, народи Југославије, „полазећи од права сваког народа на самоопредјељење, укључујући и право на отцјепљење [...] остварују своја суверена права у социјалистичким републикама, и у социјалистичким аутономним

<sup>245</sup> Шире: Борђевић, Ј., *Уставно право (ново допуњено издање)*, Савремена администрација, Београд, 1986, стр. 202–206.

<sup>246</sup> Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974 године, члан 50 став 2.

<sup>247</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, члан 1.

покрајинама у складу са њиховим уставним правима, а у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији – кад је то, у заједничком интересу, овим уставом утврђено”.<sup>248</sup> Фундаментално начело федеративног уређења СФРЈ јесте право народа (нације) на самоопредјељење и отцјепљење. Новина у односу на Устав из 1963. године јесте у територијално-организационом погледу, гдје поред република имамо и двије аутономне покрајине, Војводину и Косово и Метохију. Према Уставу, „социјалистичка република је држава заснована на суверености народа и на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности”.<sup>249</sup> За разлику од Устава СФРЈ из 1963. године, Устав СФРЈ из 1974. године сада говори о државности републике. „Радни људи, народи и народности одлучују у федерацији на начелима споразумјевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима федерације, у складу са овим уставом, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као цјелине”.<sup>250</sup> Према одредбама овог уставног акта, социјалистичка аутономна покрајина дефинисана је као „аутономна социјалистичка самоуправна демократска друштвено-политичка заједница заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, у којој радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности републике као цјелине Уставом Социјалистичке Републике Србије утврђено – и у републици”.<sup>251</sup> Евидентна је идентичност дефинисања покрајине са дефинисањем социјалистичке републике Уставом из 1963. године. Покрајине су постале федералне јединице и остаје отворено питање да ли се Социјалистичка Република Србија могла сматрати савезном државом, јер је и СФРЈ савезна држава, односно државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република. Опширност дефинисања, понављања и инсистирања на усаглашавању ставова, једнакости и равноправности свих актера друштвеног живота главна су обиљежја Устава СФРЈ из 1974. године. Уставним рјешењима настојало се постићи једноумље или једногласност код изражавања политичких ставова.

Односи у Федерацији дефинисани су чланом 244 Устава, према чијим одредбама „у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији народи и народности и радни људи и грађани остварују и обезбјеђују сувереност, равноправност, националну слободу, независност, територијалну цјелокупност, безбједност, друштвену самозаштиту, одбрану земље, међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама, систем социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа, јединствене основе политичког система, основе демократске слободе и права човјека и грађанина, солидарност и социјалну сигурност радних људи и грађана и јединствено југословенско тржиште и усклађују заједнички привредни и друштвени развитак и друге своје заједничке интересе”. Овако опширним дефинисањем заједничких

<sup>248</sup> Исто.

<sup>249</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, члан 3.

<sup>250</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, члан 1.

<sup>251</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, члан 4.

интереса настојало се да се ближе одреде друштвено-економски и политички систем, који су били под утицајем ранијих политичких неслагања, несугласица и сукоба интереса између република и народа у Југославији. О равноправности народа и народности, као и о равноправности језика и писма, говори се у члановима 245 и 246 Устава СФРЈ, док З. Томац наводи да „Устав Југославије утврђује разлику између народа и народности у конституирању Југославије и у остваривању права на самоодређење, укључујући и право на отцјељење, које даје само народима, али да у остваривању слободе и националне равноправности и у свим осталим правима изједначава народе и народности (националне мањине)”.<sup>252</sup>

Уставом из 1974. године прокламовани су основни демократски принципи који се темеље на томе да се „социјалистичко друштвено уређење Социјалистичке Федеративне Републике Југославије заснива на власти радничке класе и свих радних људи и на односима међу људима, као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима, чији рад служи искључиво задовољавању њихових личних и заједничких потреба”.<sup>253</sup> Друштвена својина над средствима за производњу је, према одредбама основних начела овог устава, чинила неприкосновену основу положаја и улоге човјека у друштву тадашње СФРЈ. Ова својина искључивала је повратак било ког ранијег система експлоатације човјека и омогућавала превазилажење друштвено-економских неједнакости и зависности људи у раду. Такође, друштвена својина је била темељ самоуправљања, у намјери да се омогући право сваког човјека да ужива плодове свог рада, као и да се обезбиједи његова економска, социјална и лична сигурност, као и њихова иницијатива у области развијања производње и других друштвених дјелатности.

Поред тога, у Основним начелима је предвиђено да „сва власт припада радничкој класи у савезу са свим радним људима града и села”. За остваривање друштвено-економског положаја грађана и за што потпуније вршење власти, од посебног је значаја било њихово правовремено и благовремено обавештавање. Све области друштвеног живота су биле прожете самоуправљањем радних људи и то, како „у основним организацијама удруженог рада, мјесним заједницама и самоуправним интересним заједницама, тако и у другим другим основним самоуправним организацијама и заједницама”.<sup>254</sup> Самоуправљање је представљало основу јединственог система власти радничке класе и свих радних људи. С обзиром на то да је тада важио делегатски систем, представничка тијела друштвено-политичких заједница чиниле су делегације радних људи и грађана, које су биле изабране и смјењиве. Једна од основних функција самоуправног друштва била је друштвена самозаштита, која се остваривала путем активности грађана, организација удруженог рада и других организација.

Основним начелима Устава СФРЈ из 1974. године утврђене су слободе, права и дужности човјека и грађанина и, као такве, представљале су нераздвојни дио и израз социјалистичких самоуправних демократских односа. Ови односи омогућавали су ослобађање човјека сваке врсте експлоатације или туђе самовоље и представљали су основу за стварање могућности за свеукупни развитак човјека,

<sup>252</sup> Томас, З., *Isto*.

<sup>253</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, Уводни део. Основна начела, део II.

<sup>254</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, Уводни део. Основна начела, део IV.



његово слободно изражавање, заштиту његове личности и достојанства. Наведене слободе и права човјека и грађанина били су зајамчени и ограничавали су их само једнаке слободе и права других грађана и интереси тадашњег социјалистичког друштва.

Тековине савремене науке (посебно, марксизма, који је у то време био незаобилазна научна дисциплина, како у средњошколским, тако и у високошколским образовним институцијама) биле су основа васпитања и образовања грађана. Посебна пажња се, слободно можемо рећи, по први пут посвећивала заштити и унапређењу човјекове околине, тако да су самим одредбама овог устава радни људи и грађани, организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, биле обавезане да обезбјеђују услове, ради очувања и унапређивања човјекове околине. То је било прописано због настојања обезбјеђивања здравог и сигурног живота будућих покољења.

Демократски принципи били су постављени на врло широким основама, али су се, нажалост, убрзо појавили велики проблеми приликом функционисања политичког система савезне државе. То је довело до постепеног распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије послје непуне двије деценије од доношења самог устава (деведесетих година прошлог вијека). Посебно се наглашавало да су заједништво равноправност и једнакост, братство и јединство народа и народности, били темељ стварања федерације. Међутим, врло брзо је дошло до диференцирања федералних јединица и њиховог затварања у сопствене границе, стварања бројних проблема између народа и народности и сукоба интереса између њих. Сви ови проблеми представљали су главне узроке разградње друге југословенске државе. Сама уставна рјешења дозвољавала су сукоб интереса. „Након Устава из 1974. године настао је политички сукоб два основна концепта. Један се односио на подржављење етничких нација на нивоу република, као примарног нивоа националне суверености (Словенија, Хрватска, потенцијално Македонија, покрајина Космет). Други концепт се односио на очување југословенског социјалистичког грађанског друштва (Србија, једно вријеме Црна Гора). Сукоб етничко-државног и социјалистичко-грађанског претворио се у сукоб Словеније и Хрватске, с једне, и Србије, с друге стране”.<sup>255</sup> Социјалистичке републике и аутономне покрајине имале су своје уставе. Према Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, „под изразом 'устав' у овом уставу подразумијевају се одредбе Устава СФРЈ, републичких устава и покрајинских устава”.<sup>256</sup> Промјена савезног устава вршила се уз одлуку Савезног вијећа Скупштине СФРЈ и уз сагласност републичких и покрајинских скупштина. Међутим, уколико се промјена Устава односила на положај република чланица и њихов међусобни однос са федерацијом, онда је о таквој ревизији одлучивало Савезно вијеће Скупштине СФРЈ без неопходне сагласности покрајинских скупштина.

Измјене Устава из 1963. године, односно доношење Устава СФРЈ 1974. године, утицали су на правно-политички положај федералних јединица, република и аутономних покрајина. Према Уставу СР Хрватске из 1974. године (члан 1 став 2)

<sup>255</sup> Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 95.

<sup>256</sup> Устав СФРЈ из 1974. године, члан 404.

Социјалистичка Република Хрватска детерминисана је као „национална држава хрватског народа, држава српског народа у Хрватској и држава народности које у њој живе”. Уставом СР Србије из 1974. године (члан 1), Србија је дефинисана као „социјалистичка демократска држава заснована на власти и самоуправљању радничке класе”, док је Уставом СР БиХ, Босна и Херцеговина представљала „социјалистичку демократску државу и социјалистичку самоуправну демократску заједницу радних људи и грађана, народа Босне и Херцеговине – Муслимана, Срба и Хрвата, припадника других народа и народности који у њој живе, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи и на суверености и равноправности народа Босне и Херцеговине и припадника других народа и народности који у њој живе. Социјалистичка Република Босна и Херцеговина је у саставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије”.<sup>257</sup> Према Уставу, БиХ је истовремено демократска држава и демократска заједница, гдје је власт у рукама радничке класе и заснива се на принципима социјалистичке демократије. Радни људи и грађани, народи Босне и Херцеговине – Срби, Хрвати и Муслимани и припадници других народа и народности остварују у Социјалистичкој Републици Босни и Херцеговини, као држави и самоуправној заједници, своја суверена права и своје класне и националне интересе. Иако је власт, према уставним рјешењима, у рукама радничке класе, носиоци суверености су три конститутивна народа. Устав Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине могао се мијењати уставним законом или уставним амандманом, а о промјени Устава одлучивало се на заједничкој сједници свих вијећа Скупштине СР БиХ.

Каснији развој догађаја показао је да оваква уставна рјешења и самоуправна заједница нису били адекватна солуција за мултиетничност становништва, историјске сукобе, последице ратних дешавања, утицај иностраног фактора, већ су били основ дисолуције Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Према Уставу из 1974. године, Југославија је савезна држава равноправних народа, а „југословенство је било привремено и вјештачки оквир у којем су се исказивали посебни етнички ентитети и њихове републичке државности и није могло опстати, јер није имало изворни идентитет”.<sup>258</sup> Самоуправна уставна рјешења заснивала су се на компромисима, једнакостима и идентичној моћи утицаја државних субјеката, без обзира на све њихове атрибуте и као таква нису могла бити дугорочна, нити ефективна у задовољавању интереса радничке класе, грађана, народа и народности. Рефлексије оваквог друштвеног, можемо рећи и утопистичког уређења СФРЈ, најинтензивније и с трагичним последицама одразиле су се на подручју Босне и Херцеговине.

#### 4. Дисолуција СФРЈ

Прије него што кренемо у разматрање дисолуције друге југословенске државе, треба указати на њене опште карактеристике, а што је већ у ширем обиму и урађено у претходним поглављима. Наиме, за годину настанка друге по реду државе Јужних Словена, узима се 1943. година када је она проглашена, а обухватала је

<sup>257</sup> Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, čl. 1., IKGRO, *Svjetlost*, Sarajevo, 1978, str. 26.

<sup>258</sup> Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 96.

територију тадашње Краљевине Југославије. Понијела је име Демократска Федеративна Југославија (ДФЈ), а исте године она добија и међународно признање као правна наследица Краљевине Југославије. Већ 1949. године, она мијења име у Федеративна Народна Република Југославија, а коначан назив – Социјалистичка Федеративна Република Југославија – добија Уставом из 1963. године. Политичко уређење државе било је једнопартијско, на челу са Комунистичком партијом и Јосипом Брозом Титом, као председником државе без ограничења мандата (доживотни председник). Она је, као што је већ познато, била састављена од шест социјалистичких република:

- 1) Србије, са главним градом Београдом, у чијем саставу су се налазиле и двије аутономне покрајине Косово и Метохија и Војводина;
- 2) Хрватске, са главним градом Загребом;
- 3) Словеније са главним градом Љубљаном;
- 4) Босне и Херцеговине, са главним градом Сарајевом;
- 5) Македоније, са главним градом Скопљем и
- 6) Црне Горе, са главним градом Подгорицом.

Када говоримо о узроцима дисолуције Југославије, њене коријене можемо наћи још у самим почецима, односно уједињењу нација, које су већ тада биле искристалисане као такве. Може се чак рећи и то да те нације нису тежиле уједињењу, а нису постојале ни историјске претпоставке за то. С ове дистанце можемо закључити да уједињење, односно стварање заједничке државе није имало унутрашњу легитимацију. Југословенска држава није имала легитимитет народа још од свог настанка, а националне заједнице (Срби, Хрвати, Словенци, касније и Македонци, Црногорци и Муслимани) нису се изјашњавале о заједничкој држави, нити како они желе да она буде уређена. Дакле, цио процес формирања једне етатистичке нације уз наметање југословенства,<sup>259</sup> није успио да приближи наведене нације, него супротно, да продуби њихове сукобе. Први проблеми испољили су се одмах по стварању Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и огледали су се у константним националним сукобима, посебно сукобима Срба и Хрвата. Ове несугласице на крају су довеле до диктатуре као наметнутог политичког уређења, у којем „парламентарни избори нису никад били одржани без крупних недостатака”.<sup>260</sup>

Слично се догодило и приликом поновног образовања југословенске државе 1943. године, које се, такође, одиграло у ванредним, односно ратним околностима, а приликом чијег се формирања народ није ништа питао. Не може се са сигурношћу рећи ни то да се интеграција није остварила под присилним околностима. Напротив, ни у једном овом уједињењу нису постигнути, нити покренути поступци који би формирали јаке институционалне темеље, на којима би заједничка држава могла да се одржи и у којим би она могла нормално да функционише. Облици државно-политичког уређења државе која се састојала од три племена, а која се током свог постојања различито звала – најприје Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, затим

<sup>259</sup> Нације су биле подређене заједничкој држави.

<sup>260</sup> Дедијер, В. Екмечић, М., Божић, И., Ћирковић, С., *Историја Југославије*, Просвета, Београд, 1973, стр. 193.

Краљевина Југославија, онда Демократска Федеративна Југославија, па Федеративна Народна Република Југославија и, на крају, Социјалистичка Федеративна Република Југославија – трајали су све док је постојала јака државна присила, односно војска, полиција, правосуђе, краљ или Комунистичка партија. У тренутку када је ова присила постала слабија, друга Југославија почела је да се распада, а основ за њен легалан распад дао је и тада донијети Устав СФРЈ из 1974. године.

Југославија је после Другог свјетског рата почела убрзано да се развија, па се до шездесетих година прошлог вијека чинило да су сви унутрашњи национални сукоби престали и да је пронађен начин да њена мултиетничка структура може опстати, а да њени народи могу живјети у миру и слози. У свјетским круговима друга Југославија сматрана је државом која је ријешила све своје унутрашње противрјечности, односно национално питање. Она се разликовала од осталих источноевропских држава (те резике постале су нарочито видљиве после сукоба са Стаљином 1948. године), иако је у њој постојала само једна политичка партија – Комунистичка партија (од 1974. године Савез комуниста),<sup>261</sup> која је имала потпуни политички монопол. Без обзира на ту чињеницу, Југославија је била потпуно отворена ка свијету и Европи и била је потпуно припремљена за процесе европских интеграција.

Са ове временске дистанце може се закључити да је заједничка држава опстајала захваљујући постојању четири основна фактора: „а) снажне државне власти засноване на идеологији Савеза комуниста; б) интересу радничке класе кроз систем самоуправљања; ц) релативно добром животном стандарду и д) међународним околностима хладног рата у којем је Југославија балансирао између Истока и Запада. Упркос наведеним позитивним факторима утицаја у сфери политичког система, Југославија није имала легитиман пристанак њених народа да желе живјети у једној заједничкој држави. Сукоби у уставној основи трајали су од почетка стварања заједничке југословенске државе и нису никада превазиђени што је на крају довело и до њене дисолуције”.<sup>262</sup>

Међутим, свјedoци смо бројних криза и етничко-вјерских сукоба који су били интензивирани посебно деведесетих година XX вијека. Они су указали на константну крхкост федерације, тј. друге југословенске државе, као и на то да је заједнички живот Јужних Словена ипак било немогуће спровести у пракси. Југославија, која је била предводник Покрета несврстаних и, како неки правници закључују, „социјализма са људским лицем”, показала је све своје друштвено-политичке недостатке и распала се у грађанском рату, а иза себе је оставила жртве, уништене породице, разрушене градове и трагичне људске судбине. „Ушла је у ратове о чијем карактеру постоје различита тумачења која се толико разликују, да иду до тврдњи да ратова заправо није ни било”.<sup>263</sup> Тако се догодило супротно од онога што је очекивано – земља која је била макар привидно другачија од осталих источноевропских земаља, нашла се на њиховом зачељу. Данас многи аутори

<sup>261</sup> Треба схватити да промјена имена Комунистичке партије у Савјет комуниста није била случајна и чисто формалног карактера. Напротив, овим је почео процес конфедерализације ове политичке партије, која је раније била представник, како грађанских, тако и националних интереса.

<sup>262</sup> Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 89–90.

<sup>263</sup> Kuzmanić, T., *Raspad SFR Jugoslavije i nasljedstvo: narodnjaštvo – a ne nacionalizam u: Hadžić, M. (urednik), Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika, posljedice*, Beograd, 2004, str. 138.

сматрају да процес дисолуције Југославије и даље није потпуно завршен. На њеном простору формирало се неколико независних и међународно признатих држава, које су у разним фазама придруживања Европској унији (неке су већ примљене у ову европску регионалну заједницу, попут Хрватске и Словеније). „Али за њом су остала и бројна питања која чекају објективне, теоријски утемељене одговоре. У последњој деценији су остварени значајни резултати у истраживању сложених узрочника распада Југославије. Појавиле су се бројне студије и књиге код нас и у свету које дају одговоре на ова питања и нуде теоријско-методолошке претпоставке за научно разумевање распада Југославије”.<sup>264</sup>

Међунационални политички сукоби интензивирали су се већ 1961. године између представника различитих република у владајућој партији, а прије свега око питања државног уређења. На почетку је побиједила струја која се залагала за снажан федерализам, па је као посљедица тога усвојен Устав из 1963. године, према којем је Југославија „савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа” и „социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању” (члан 1). Дакле, према овом члану, сувереност је била повезана са народима који су добровољно ступили у ову државну заједницу, као и са социјалистичком демократском заједницом.

У периоду после 1963. године нестају околности у којима су питања која су се рјешавала на нивоу савезне власти била важнија од националних, односно етничких питања. Дакле, етнички идентитет преузима примат у односу на заједнички социјалистички, односно југословенски. Због тога долази до међунационалног политичког сукоба унутар Комунистичке партије. С обзиром на то да су хрватска и словеначка струја у Савезу комуниста полазиле од суверености република и покрајина, федерална држава као рјешење није била у складу са њиховим интересима. Због тога већ 1966. године, односно после смјене Александра Ранковића, превагу односи словеначко-хрватска струја, која се залагала за постепено увођење конфедералних елемената у југословенско уређење, а по којима се сувереност државне заједнице заснивала на републикама и покрајинама. На основу тога може се закључити да савезна држава није имала надмоћ над републикама и покрајинама, а за одлучивање на савезном нивоу била је потребна њихова сагласност.

Све до доношења Устава из 1974. године републике су јачале своју државност у односу на СФРЈ, а Југославија је полако од федеративне и централизоване државе постајала конфедерални савез република. Тако је само неколико година после доношења Устава из 1963. године започет процес његове промјене доношењем уставних амандмана. Овај процес био је постепен, с обзиром на то да се његова потпуна и брза промјена није могла политички оправдати. Уставним амандманима приступило се ревизији одређених уставних норми, а њима су се слабили федерални, а ојачавали конфедерални елементи. Доношење појединачних амандмана на Устав из 1963. године и прављење временског размака између њиховог усвајања могло је да се оправда у политичкој јавности тадашње Југославије и тиме да се сакрију стварни циљеви њиховог доношења. Треба напоменути да је усвајањем појединих амандмана, СР Србија дошла у неравноправан положај према осталим

<sup>264</sup> Видјети шире: Секел, Л., *Југославија – структура распадања*, Рад, Београд, 1990.

републикама, прије свега Амандманом VII из 1968. године и Амандманом XXXII из 1971. године. Првим наведеним амандманом, Косово и Метохија и Војводина добиле су као аутономне покрајине конститутивни статус, односно имале су своје представнике на савезном нивоу. Тиме је Србија, за разлику од других федералних јединица у Југославији, била подијељена на двије покрајине (које су имале своје представнике, како на нивоу Србије, тако и на нивоу Југославије) и ужу Србију (која није била представљена ни на једном нивоу). Три године касније доноси се и други амандман, у коме покрајинске скупштине добијају надлежности уставотворне власти, односно према њему је о промјени Устава СФРЈ одлучивала Савезна скупштина, али уз сагласност свих република и аутономних покрајина. С обзиром на то да се промјена Устава из 1963. године овим амандманом могла извршити само уз усаглашавање ставова свих република и аутономних покрајина, тиме је уведен конфедерални принцип, односно принцип који је карактеристичан за конфедерације или државне заједнице.

Доношење амандмана оправдано је потребом да се уставна рјешења прилагоде реалним друштвено-историјским околностима и потребама за изградњом самоуправљања и демократије. Доношењем појединачних амандмана лакше се придобијала политичка јавност и лакше су прикривани прави циљеви уставних промјена. Као што смо већ рекли, кроз процес доношења амандмана укинута је равноправност СР Србије с осталим републикама, а конститутивна права српског народа су редукована. Уставне амандманске измјене биле су примјер како се Устав мијењао обрнутим редом – „не из уставне основе, него из политичког система, конкретно из позиције партијских органа”.<sup>265</sup>

Према члану 1 Уставу из 1963. године, Југославија је била „савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа”. Међутим, суштина Устава из 1963. године је промијењена Амандманом XX из 1971. године, с обзиром на то да је Југославија овим Амандманом дефинисана као „државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република, као и социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова, које су у саставу Социјалистичке Републике Србије, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности”. Носилац суверености је промијењен и то су сада примарно, републике, тј. аутономне покрајине, а савезни ниво је постао секундаран, односно представљен као сфера заједничких интереса коју народи и републике усаглашавају. Амандманом XXVI из исте године уведене су и битне промјене у институцијама Југославије, јер је уведено Предсједништво СФРЈ (аутономне покрајине имале су своје изасланике у њему као равноправне представнике) као колективни шеф државе и носилац законодавне и извршне иницијативе. Такође, уведена је Југословенска народна армија (ЈНА) и Територијална одбрана (ТО), које ће одиграти велику улогу у ратним сукобима приликом распада Југославије. На крају, треба поменути и врло значајан Амандман XVIII на Устав Босне и Херцеговине из 1972. године. Овим амандманом уставно је нормирана конститутивност Муслимана као нове нације.

<sup>265</sup> Nešković, R, *Nav. djelo*, str. 100.

Нови Устав СФРЈ донијет је 1974. године (неки аутори га називају „гробаром друге Југославије”)<sup>266</sup> и према њему је друштвено-политичко уређење почивало на самоуправљању, односно самоуправној демократији. Југославија је у тадашњем тренутку, иако названа федерацијом, имала веома изражене конфедералне елементе. Наиме, у основним начелима овог устава било је нормирано сљедеће: „народи Југославије, полазећи од права сваког народа на самоопредјељење, укључујући и право на отцјепљење [...] ујединили у савезну републику слободних и равноправних народа и народности и створили социјалистичку федеративну заједницу радних људи – СФРЈ”. Видимо, дакле, да је већ у основним начелима било зајамчено право сваког народа на самоопредјељење, укључујући и право на отцјепљење. Ослонац власти је скоро у потпуности пребачен са савезне државе на републике и покрајине, а начин одлучивања у Југославији заснивао се на њиховом консензусу. Аутономне покрајине које су се налазиле у саставу Србије постале су конститутивни елемент федерације.

Конфедерални елементи које смо навели, а који су били садржани у Уставу из 1974. године, умногоме су омогућили дисолуцију СФРЈ Југославије. Са друге стране, савезни органи Југославије имали су потпуно недоследне ставове о питањима дисолуције Југославије, док се на трећој страни јављао константни сепаратизам и партикулизам и захтјеви република за одвајањем од Југославије – Словеније, Македоније и Хрватске. Уколико се осврнемо на Босну и Херцеговину, онда треба рећи да је она на основу Устава СР БиХ из 1974. године и промјена учињених Амандманом LXVII нормирала да „грађани БиХ своју власт остварују путем Скупштине или референдумом”.

Тенденције за увођење одређених конфедералних елемената институционализоване су и добиле су статус уставног принципа наведеним уставом из 1974. године. Овај устав представљао је хибридни модел устава, једну мјешавину федеративног и конфедеративног уређења, а многи аутори га узимају као теоријски примјер једног „ретроградног историјског кретања од федерације ка конфедерацији”.<sup>267</sup> Према њему, шест република и двије аутономне покрајине Косово и Метохија и Војводина, имале су велики број елемената државности, за које не можемо рећи да су својствени федерацијама: „њихов правни поредак није строго подређен савезном, фактички имају *ius nulificationis* (право поништавања), њихов договор је оквир и детерминанта рада савезних органа и слично”.<sup>268</sup> Такође, с обзиром на то да су правне субјекте представљале републике и покрајине, савезни органи су то били само формално, јер они нису имали политичко-правни субјективитет. То се најбоље огледа на моделу Савезне скупштине СФРЈ, која је радила на принципу консензуса. Дакле, све одлуке морала је доносити једногласно, а свака федерална јединица могла је уложити вето и тиме блокирати било какву њену одлуку. „Дакле, надлежност федерације фактички се своди на оно о чему се договоре републике. Овакав уставно утврђен статус, права и могућности југословенских република и покрајина као федералних јединица, потпуно су

<sup>266</sup> Видети шире: Батавељић, Д., *Уставно право – Друго измењено и допуњено издање*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2022, стр. 313.

<sup>267</sup> Тркуља, Ј., Апорије југословенске државе, *Национални интерес*, бр.01/2019, година XV. vol.34, стр. 116.

<sup>268</sup> Тркуља, Ј., *Исто*.

одударали од познатих модела федерације и нису били својствени федералним јединицама у компаративном федерализму”.<sup>269</sup>

Први амандмани на Устав СФРЈ из 1974. године донијети су 1981. године (укупно осам), и њима су поједине одредбе Устава потпуно замијењене, а неке промијењене у коријену. „Међутим, може се рећи да су ове промене биле доста ограничене и да су у највећој мери биле у функцији учвршћивања самоуправног друштвеног одлучивања, иако су биле најављиване као значајан корак у даљој демократизацији политичког и друштвеног система Југославије. Отуда је 1988. године донета друга група амандмана на овај Устав (укупно њих 40), који су се, у највећој мјери, односили на друштвено-економско уређење и делегатски систем. Ове промене нису отклониле све конфедералне елементе у функционисању југословенске федерације (иако је то био њихов основни циљ), тако да овом уставном ревизијом није спречен даљи процес конфедерализације Југославије, која је уставноправно доживела свој крај променама устава њених република, извршених 1988. године. Управо су ове промене довеле до стварног распада СФРЈ као државе”.<sup>270</sup>

Србија је покушала да спријечи распад СФР Југославије преко федералних органа. Међутим, тај њен покушај је, како многи аутори наводе, био од самог почетка без успјеха, а главни разлог лежи у томе што сам Устав СФРЈ из 1974. године није имао у себи одређена упоришта и механизме који би омогућили очување савезне државе. „Аргументи да народи-нације, а не републике, имају право на самоопредјелјење, нису имали упориште у важећем Уставу. Ако народ има своју републику, његово самоопредјелјење ће се реализовати преко државног статуса те републике. Покушај Скупштине СФРЈ да донесе Закон о остваривању права народа на самоопредјелјење, пропао је из неколико разлога: а) Словенија и Хрватска су већ прогласиле државну независност и почетком јануара су стекле међународно признање, тако да је доношење закона било беспредметно; б) закон није био адекватна правна форма, јер право сувереног самоопредјелјења не произилази из закона, него из Устава; ц) Уставом из 1974. године самоопредјелјење народа се одвијало кроз републике, а не на савезном нивоу државне заједнице”.<sup>271</sup>

С обзиром на то да су сва ова питања детаљно размотрена у претходним поглављима, овдје ћемо се задржати на елементима непосредног распада СФРЈ, односно на периоду после смрти Јосипа Броза Тита (осамдесете године прошлог вијека). Три су одлучујућа фактора утицала на убрзани распада заједничке, друге по реду државе Јужних Словена и то: 1) економска ситуација значајно је погоршана, са немогућношћу њеног поправљања или макар стагнирања, како је то било у неким ранијим добима; 2) тадашњи политички систем био је потпуно делегитимисан; 3) елите су започеле процес реструктурирације, постале су националне, а једине темеље налазиле су у својим срединама.

Када говоримо о економској ситуацији у СФР Југославији осамдесетих година прошлог вијека, онда треба рећи да је она била обиљежена великим проблемима, па су тадашње владајуће институције проблем покушале да ријеше

<sup>269</sup> Јовичић, М., *Државност федералних јединица*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Научна књига, Београд, 1992, стр. 97–99.

<sup>270</sup> Батављевић, Д., *Нав. дјело*, стр. 314.

<sup>271</sup> Неšković, R., *Нав. дјело*, стр. 104.



увођењем мјера штедње, односно ограничене потрошње. У овом временском периоду примјетан је велики пад стандарда, што је изазвало унутрашње комешање грађана и пребацивање кривице на „оне друге”, као и буђење национализма. Такође, Међународни монетарни фонд (ММФ), престао је да финансира СФРЈ, а од чијих је средстава она веома зависила. Овакви унутрашњи и спољашњи фактори условљавали су буђење јаког незадовољства, па су националне елите овакво стање искориштавале за националистичко усмјеравање грађана. С друге стране, економско потонуће Југославије утицало је и на делегитимизацију политичког система. Владајућа политичка елита – Комунистичка партија – није успјела да се супротстави нарастајућим економским проблемима и донесе мјере за њихово превазилажење, па је у оквиру тзв. Крајгерове комисије закључено да она не заслужује кредитно повјерење. Према неким ауторима, разлог за престанак финансирања од стране ММФ-а треба тражити и у интересима западних земаља које су за циљ имале слом комунизма на Старом континенту.

Док су поједини дијелови комунистичке елите покушали да превасходно на институционалном плану ријеше ове проблеме, с друге стране се постепено појављују нове, одвојене и супротстављене националне елите, које су своје идеологије градиле на националним интересима, инсистирајући „историјским симболима и на супротстављању расправама о масакрима почињеним током Другог свјетског рата од стране пређашњег режима”.<sup>272</sup> „Свакако, елите нису дјеловале као носиоци вјековних тежњи својих народа ка стварању једнонационалних држава”.<sup>273</sup>

Као што смо већ поменули, унутар југословенских република постепено се формирају националне елите, које све више подстичу страхове условљене економском егзистенцијом становништва и предлажу разна рјешења, међу којима су најрадикалнија била она за отцјепљење појединих република од Југославије. Приликом давања оваквих приједлога нагласак је увијек стављан на заштиту сопствене нације. То је касније довело и до оснивања странака (партија) и разних удружења која су била формирана на националној основи, док општепрофилисане политичке и грађанске скупине нису успјеле да опстану. Врло брзо се показало да „југословенска” елита не постоји, нити је имала своје утемељење, а нове елите утемељене су унутар својих република. У овом периоду долази и до националних сукоба, прије свега на Косову и Метохији, па поједини дијелови грађанства, поред страхова који су за основу имали економску егзистенцију, почињу да страхују и за голи живот. Ширењу страха допринијели су и медији, коју су у овом периоду имали кључну улогу. Слични наративи владали су и у осталим републикама, посебно у Хрватској, гдје су били наглашавани догађаји из блиске прошлости, као на примјер лингвистичка подређеност Србији, односно постојање српскохрватског језика.<sup>274</sup>

С обзиром на то да владајућа политичка елита није успјела да ријешити економску и институционалну кризу у држави и спроведе потпуну транзицију друштва, такви услови у држави спријечили су спровођење избора на нивоу

<sup>272</sup> Malešević, S., *Ethnicity and federalism in communist Yugoslavia and its successor states*, u Malešević, S., *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, str. 159

<sup>273</sup> Klanjšek, R., Flere, S., *Exit Yugoslavia: longing for mononational states or entrepreneurial manipulation*, *Nationalities Papers*, 39:5, 2011, str. 791–810.

<sup>274</sup> Šire o tome: Kordić, S., *Jezik i nacionalizam*, Durieux, Zagreb, 2010, str. 126-127.

Југославије. Према Уставу из 1974. године, спровођење избора је могло да се спроведе и на посредан, односно делегатски начин, међутим, овакав систем није било могуће спровести у пракси због различитих погледа република – Србија је била таквог схватања да би овакав систем требало спроводити по принципу „један човјек, један глас”. Противници овог принципа су се нарочито налазили у редовима хрватских и словеначких представника. То је био један од главних разлога зашто су савезни општи избори били блокирани и зашто је спријечено било какво конституисање власти на савезном нивоу.

Неодговарајући модел промјене Устава оправдаван је уз помоћ стварања разних државних криза (према неким ауторима вјештачких). Рјешавање тих криза, захтијевало је „нужне” уставне промјене, које су за посљедицу имале доношење великог броја амандмана. Поступцима стварања кризе и налажења рјешења кроз промјену Устава, он се није допуњавао, већ се постепено мијењала његова основа. Циљ доношења амандмана кроз стално стварање и разрјешавање друштвено-политичких проблема и криза, био је укидање једног федералног устава и његово мијењање у конфедерални, који је на крају легализовао право република на отцјепљење од заједничке државе. Сукоб у Савезу комуниста око државног уређења и политичке организације, посебно између Срба и Хрвата, довео је до увођења концепта конфедералне заједнице суверених република. На тај начин, постепено су се градила легална државотворна права република, на којима је касније било засновано и њихово отцјепљење. Република Србија је, за разлику од Словенаца и Хрвата, истрајавала у борби за очување заједничке државе, коју нико осим Србије и није желио.

Југославија, која је шездесетих година XX вијека представљала једну од индустријски брзорастућих земаља, почела је да економски стагнира и поново је представљала политички врло нестабилан регион на европском континенту. Подијељене и одвојене националне привреде отвориле су пут много јачем утицају транснационалног капитала, технологије и знања. Привреде појединих република постајале су све изолованије, док је савезна економија имала све мање значаја и достигла велики национални дуг. „Ситуацију је још више компликовала крајња и све већа разлика у нивоима привредног развоја и стопама раста међу различитим деловима федерације”.<sup>275</sup>

Још један од главних разлога пропасти друге југословенске државе представља и губитак моћи Совјетског Савеза на геополитичком плану, па је Југославија престала да служи као „тампон” између њега и развијених западних земаља, односно њена улога постала је потпуно непотребна. То се може примијетити и у процјенама разних западних обавјештајних служби о томе како ће Југославија престати да постоји, као и да њена улога више није у националном интересу САД-а. Такође, ни западни медији нису били много наклоњенији опстанку заједничке државе Јужних Словена, што је одражавало стање у коме за распад Југославије постоје објективни разлози. Убрзо су се појављивали и све видљивији проблеми, који су се огледали у престанку финансирања заједничке државе од стране њених република, а затим су направљени и конкретни кораци како би се

<sup>275</sup> Schierup, C.U., *Nacionalističko buđenje i njegove globalne nepredvidljive posljedice*, u: Hadžić, M. (urednik), *Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika, posljedice*, Beograd, 2004, str. 111.

створило другачије уставно уређење које је допринијело негирању постојања друге југословенске државе.

Већ до краја 1990. године Србија и Хрватска донијеле су своје уставне акте и тиме се практично прогласиле независним државама, док је Словенија поред овога престала да шаље регруте у ЈНА. „У условима компликованог функционисања економског система федерација је имала врло ограничене функције, које су биле условљене сагласношћу федералних јединица”.<sup>276</sup> Иако је већ годину дана раније Србија бојкотовала словеначку робу, она је октобра 1990. године, увела царине на робу из свих република. „Крајем 1990. било је присутно много елемената који су указивали на престанак ефективности деловања савезне државе: републике више нису биле потчињене, порески систем се распао, републичке привреде биле су раздвојене. Правни акти отцепљења били су само формална завршница”.<sup>277</sup>

Органи СФР Југославије дозволили су државно отцјепљење Словеније и Македоније и њихово осамостаљивање, док је у случају Хрватске био другачији случај. Такође, почетком рата у Босни и Херцеговини савезни органи су се повукли. Српски дио представника у савезним институцијама инсистирао је на праву самоопредјељења, односно суверености народа (нација), негирајући то право републикама. Према њима, право на самоопредјељење народа не би било у тада постојећим границама република (с обзиром на то да су Срби живјели у великом броју, како у Босни и Херцеговини, тако и у Хрватској). Чак и у случају отцјепљивања појединих република постојеће границе морале би бити измијењене, а такве републике престале би да постоје. С друге стране, све оне републике које су у Уставу 1974. године постигле државност својих република (Хрватска, Словенија и Македонија) грчевито су штитиле то своје право. „Уставом из 1974. године, у Словенији и Хрватској нације су подржављене, тако што су национални интереси Словенаца и Хрвата били уграђени у институционални и вриједносни систем Словеније и Хрватске. Као резултат ових процеса, дошло је до поклапања појмова нација и република: нација је постала државна, а држава национална. С обзиром на то да је Уставом дефинисан конститутивни статус република, а не само народа (члан 1), дошло је до обједињавања народа и република у један национални субјективитет”.<sup>278</sup>

С обзиром на то да је Устав из 1974. године, као што смо раније навели, имао доста конфедералних елемената, Словенија, Македонија и Хрватска, као републике у саставу СФРЈ, започеле су процес државног осамостаљивања. Наведене републике су се на овакве кораке одлучиле јер су полазиле управо од наведених конфедералних елемената из Устава из 1974. године, позитивних међународних околности, али и од својих републичких устава, који су већ раније били припремљени и промијењени. „Савезне југословенске институције су изгубиле кредибилитет и на унутрашњем и на међународном плану најмање из три разлога:

1. нису имале довољно уставних овлашћења да сачувају интегритет државе;
2. доношење одлука на савезном државном нивоу није било могуће без пристанка република и

<sup>276</sup> Borak, N., *Ekonomski vidiki delovanja in razpada Jugoslavije*, ZPS, Ljubljana, 2002.

<sup>277</sup> Flere, S., 'Otcpljenje' – je li neko pomenuo 'otcpljenje'? Još o uzrocima raspada Jugoslavije – Odgovor Aleksandru Pavkoviću, *Političke perspektive – osvrti, prikazi, recenzije*, str. 62–65.

<sup>278</sup> Nešković, R, *Nav. djelo*, str. 105.

3. савезне институције нису имале конзистентан став о државној кризи, осамостаљивање Македоније су третирали као право Македонаца да имају своју државу, а осамостаљивање Хрватске сматрали су противуставном сецесијом”.<sup>279</sup>

Почетак дефинитивног распада СФРЈ почео је 1990. година на Конгресу Савеза комуниста Југославије, на којем су Словенија и Хрватска тражиле реформу државног система и већу децентрализацију, док је Србија била против тога. Још један извор спорења били су слободни избори на савезном нивоу, за које је Србија тражила да буду на принципу „један човјек, један глас”, а у сврху јединствености гласања на нивоу цијеле територије.

Прва република која је остварила своју државну самосталност била је Словенија, у којој је одржан референдум 23. децембра 1990. године. На овом референдуму се више од 88% изашлих гласача (укупно је изашло 93%) изјаснило за одвајање Словеније из Југославије и за њену државну самосталност. Фебруара сљедеће године, Скупштина Словеније донијела је одлуку којом се успостављају републички органи у областима економије и одбране на њеној територији. Овим је интегритет савезне власти на територији Словеније поништен од стране Парламента. Неколико мјесеци касније, иста скупштина је 25. јуна 1991. године донијела и Декларацију о независности, што је изазвало десетодневне nerede – рат који се водио између Југословенске народне армије и Територијалне одбране Словеније.

Раније смо поменули да је Уставом из 1974. године уведена територијална одбрана у свакој републици, па су према њему, како ЈНА, тако и ТО Словеније биле легалне оружане силе. Наиме, до тада су ЈНА и републичке територијалне одбране чиниле један јединствени систем Оружаних снага СФРЈ. Након интервенције међународних снага, Декларација о независности суспендована је на три мјесеца и покренути су мировни преговори. У оквиру Конференције о Југославији одржане 8. октобра 1991. године Словенија је послје неуспјеха мировних преговора прогласила своју независност, а већ 15. јануара 1992. године, она је међународно призната као независна држава (средином маја исте године Словенија је примљена у Организацију уједињених нација).

Македонија је за разлику од Словеније и Хрватске свој процес одвајања од Југославије извршила мирним путем. С обзиром на то да је македонски народ углавном био присутан на територији некадашње Вардарске бановине, савезне државне институције нису се противиле њеном одвајању, док је став Комунистичке партије исказан још раније и заснивао се на праву народа на самоопредјелјење у републикама и одлукама АВНОЈ-а, којима су Македонци стекли право на формирање Бивше Југословенске Републике Македоније. Македонско Собрање је 25. јануара 1991. године усвојило Декларацију о независности Македоније, којом је изразило жељу да остане у саставу Југославије, уколико у њој остану и све друге републике.

Септембра исте године Македонија је одржала референдум о независности на коме се 95% грађана изјаснило за њену независност (укупно је изашло 75% гласача).

<sup>279</sup> Nešković, R, *Nav. djelo*, str. 121.

Собрање је усвојило Декларацију о прихватању резултата референдума, а Македонија је већ у новембру донијела нови устав као независна држава. Међународна заједница признала је Македонију као независну државу априла 1993. године, када она постаје чланица Уједињених нација.

Република Хрватска је, као и остале републике СФР Југославије, своју државност ојачала Уставом из 1974. године, али и Уставом Хрватске који је донијет исте године. У овом уставу Хрватска је водила рачуна да се направи разлика између конститутивности хрватског и српског народа, па је она према њему била дефинисана као „национална држава хрватског народа, држава српског народа у Хрватској и држава народности које у њој живе” (члан 1 став 2), чиме се хрватска нација подржавила. Иако је ова норма Устава Хрватске када се површно погледа била небитно промијењена, у самој суштини редукована су права Срба као конститутивног народа, који су сада представљали више од народности, али мање од државотворног народа на овој територији. Срби у Хрватској побунили су се против наведених амандмана и доживјели су их као непријатељски чин. Хрватска је тада постала национална држава хрватског народа, па су се стекли услови да се интереси хрватске нације сада остварују на државном нивоу и у њеном правном систему.

Уставним амандманима на Устав Хрватске из 1974. године уведене су бројне уставне промјене, које су за циљ имале њено одвајање од Југославије и осамостаљење, као што су:

- 1) промијењен је назив републике, па је придјев *социјалистичка* укинут и у званичној употреби је остао само назив Република Хрватска;
- 2) озваничени су нови грб, химна и застава;
- 3) уставним амандманима је Република Хрватска дефинисана као носилац политичке и економске суверености;
- 4) Скупштина је промијенила свој назив у Сабор;
- 5) уведена је функција председника, који је имао шест потпредседника (умјесто ранијег Председништва Хрватске);
- 6) ћирилица је укинута као званично писмо у свим предјелима гдје није живјело већински српско становништво.

Срби у Хрватској били су против осамостаљења Хрватске и сматрали су да је Уставом из 1990. године, њихов положај угрожен. Уопште, друштвено-политичка ситуација није била повољна за Србе, па је због тога Хрватска имала проблеме сложених унутрашњих односа. Крајем децембра 1990. године званично је проглашена Српска аутономна област Крајина (САО Крајина – обухватала је територије у Хрватској на којима је српско становништво живјело у већини), која је објавила да жели остати у саставу СФР Југославије и да ће у случају да Хрватска изгласа независност Крајина прогласити своју независност од Хрватске. Након ових догађаја дошло је до сукоба Срба из Крајине са Републиком Хрватском, који је касније попримио шире размјере, те прерастао у сукоб Југословенске народне армије и оружаних снага Хрватске. Уз помоћ ЈНА Срби у Хрватској заузимају Западну и Источну Славонију, Барању и Западни Срем – већински насељене српским становништвом, и у децембру 1991. године проглашавају Републику Српску Крајину (РСК), а фебруара 1992. године, ова република проглашава и своју

независност. У Женеви је крајем 1991. године потписан Споразум о прекиду оружаних сукоба уз посредовање Организације уједињених нација. Према овом споразуму, ЈНА је била принуђена да се повуче са подручја Хрватске, али унутрашња и национална питања унутар Хрватске нису била ни близу ријешена.

Хрватска је донијела нови устав крајем децембра 1990. године (с обзиром на то да је донијет три дана прије католичког Божића, назива се и Божићним уставом). Овим уставом проглашена је независност и сувереност државе и народа, а хрватски језик и латиница уведени су као службени језик и писмо. На референдум на који су бирачи Хрватске изашли маја 1991. године, 94% изашлих изјаснило се за самосталну хрватску државу (изашло је 83% грађана). Мјесец дана касније Сабор је усвојио Декларацију о проглашењу суверене и самосталне Републике Хрватске и Уставну одлуку о суверености и самосталности Републике Хрватске, чиме је потврђена државна самосталност Хрватске. Као и у случају Словеније, међународна заједница је процес осамостаљивања Хрватске суспендовала на три мјесеца. Након истека овог мораторијума од три мјесеца, хрватски Сабор прогласио је државну самосталност у октобру 1991. године, а Хрватска је призната 15. јануара 1992. године (у мају исте године примљена је у Организацију уједињених нација).

У јануару 1992. године потписан је и договор између председника Хрватске и Србије (Фрање Туђмана и Слободана Милошевића) о прекиду ватре између Хрватске армије и Срба из Хрватске. Ови сукоби водили су се на територији гдје су Срби чинили већину популације. Потписано примирје имало је за посљедицу боље припремање хрватске војске, која је 1995. године у два наврата извела операције *Бљесак* и *Олуја*, чиме је са територије Хрватске протјерано преко триста хиљада Срба и чиме је освојен Книн, који је до тада представљао престоницу Републике Српске Крајине.

Августа 1991. је у Бриселу засједао Савјет министара спољних послова Европске заједнице и на овом засједању донијета је одлука о формирању Конференције за Југославију. Циљ формирања ове конференције било је посредовање Европске заједнице у рјешавању сукоба на југословенском тлу. Формирана је и Арбитражна комисија (енгл. *Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia*), тзв. Бадинтерова комисија (енгл. *Badinter Committee*), која је носила име по свом председнику Роберту Бадинтеру и коју су сачињавали уставноправни експерти за разматрање и давање приједлога у вези са уставно-државним питањима на територији бивше Југославије. Ова комисија је на Мировној конференцији о Југославији у Мишљењу број 1 од 29. новембра 1991. године истакла да се воља бивших југословенских република најбоље може примијетити кроз донијете декларације о независности, и то:

- Република Словенија – спровела је референдум у децембру 1990. године и донијела Декларацију о независности јуна 1991. године;
- Република Хрватска – спровела је референдум маја 1991. године и донијела Декларацију о независности јуна 1991. године;
- Република Македонија – спровела је референдум у септембру 1991. године;
- Република Босна и Херцеговина – донијела је Одлуку о независности, која је усвојена у Скупштини БиХ октобра 1991. године (против ове одлуке била је српска заједница).

На примјеру самоопредјелења четири бивше републике СФРЈ, Арбитражна комисија је закључила да је процес дисолуције СФРЈ у току и оставила је републикама да ријеше проблеме сукцесије према начелима међународног права, уз посебну назнаку поштовања свих грађанских права и слобода. У току свог постојања ова комисија усвојила је неколико значајних приједлога и мишљења у вези са бившом Југославијом.

Неколико мјесеци касније, средином децембра 1991. године, на Самиту Европске заједнице (овај самит је одржан такође у Бриселу) усвојене су Декларација о критеријумима за признавање нових држава у Источној Европи и Совјетском Савезу и Декларација о Југославији. Према првој декларацији, утврђено је да ће се новостворене (осамостаљене) државе признавати у сваком појединачном случају посебно, ослањајући се на усвојене стандарде у међународној пракси и тадашњу политичку реалност. Другим документом зарађене стране у Југославији су са два захтјева позване на мирно рјешавање спорова: први је био да се одмах прекину ратни сукоби у Хрватској, а други да се признају границе држава (бивших република) које су важиле прије ратних сукоба, а услов за њихово признање било је поштовање усвојених међународних докумената, као што је на примјер Повеља Уједињених нација и слично.

У Србији и Црној Гори на власти је остала комунистичка елита, додуше у нешто другачијој форми. С обзиром на то да у овим двјема републикама на власт нису дошле националне партије, Савезно вијеће Скупштине СФРЈ донијело је 27. априла 1992. године Одлуку о проглашењу Устава нове заједничке државне заједнице – треће Југославије, односно Савезне Републике Југославије (СРЈ). На тај начин створена је држава са западним границама на ријечи Дрини, а Срби из Хрватске и Босне и Херцеговине остали су ван ових граница. Због велике разлике у броју становника и величини територије, новостворена држава била је уређена у форми „лабаве” федерације – свака земља имала је свој устав, а надлежности Савезне Републике Југославије биле су у домену спољне политике и трговине, међународних уговора и одбране, монетарне политике, људских права и слично. Устав СРЈ<sup>280</sup> прогласио је СР Југославију за демократску земљу, која је заснована на равноправности народа обје републике. СР Југославија се обевезала да ће поштовати и наставити континуитет СФРЈ и њен међународни статус који је подразумевао њено чланство у свим међународним организацијама и учешће у прихваћеним, потписаним и ратификованим уговорима међународног карактера од стране бивше Југославије. С обзиром на то да је Бадинтерова комисија сматрала да су све републике правни сукцесори бивше Југославије, Савјет безбједности није хтио да прихвати наведени устав СРЈ.<sup>281</sup>

## 5. Положај Босне и Херцеговине у периоду 1990–1992.

Као што смо видјели у претходном поглављу, распадом СФРЈ дошло је до стварања нових независних држава. Процес дисолуције почео је одвајањем

<sup>280</sup> Устав Савезне Републике Југославије, *Сл. лист СРЈ*, бр. 1/92, 34/92 – Амандман I и 29/2000 – Амандмани II–IX.

<sup>281</sup> Резолуција СБ бр. 47/1 од 19. септембра 1992. године.

Словеније и Хрватске, да би се врло брзо проширио и на остале републике – Македонију и Босну и Херцеговину. Крајњи исход распада СФРЈ био је формирање четири независне државе (Словеније, Хрватске, Македоније и Босне и Херцеговине), док су Србија и Црна Гора створиле нову заједничку државу – СРЈ. Касније је ова држава промијенила име у Државна заједница Србија и Црна Гора (ДЗ СЦГ), а 2006. године и она се распала на двије независне државе, Србију и Црну Гору. Процес дисолуције донио је ратна дејства, преваходно на тлу Хрватске и Босне и Херцеговине (десет дана и на тлу Словеније).

На овом мјесту нећемо се бавити детаљнијом анализом самих посљедица распада СФРЈ, јер је то већ учињено раније у раду. Оно што је битно анализирати на овом мјесту јесте државноправни статус БиХ од деведесетих година прошлог вијека, који је био нужна посљедица стварања Републике Српске 1992. године.<sup>282</sup> Република Српска дефинитивно је призната у садашњем облику постојања 1995. године Дејтонским мировним споразумом, о чему ће ријечи бити нешто касније.

Становништво Босне и Херцеговине чинила су три конститутивна народа: Мислимани (признати као народ Уставом из 1974. године, а данас се називају Бошњацима), затим Срби и Хрвати и ова чињеница може се узети као кључна за државотворни статус БиХ. „Та чињеница је од суштинског значаја и данас када је Босна и Херцеговина самостална и независна држава. У поменутом процесу распада СФРЈ, та три конститутивна народа, односно њихови представници, требали су постићи сагласност и консензус о уставноправном устројству, када је послје сецесије Словеније и Хрватске постало јасно да се СФРЈ није могла одржати”.<sup>283</sup> Међутим, представници сва три народа који су били изабрани на парламентарним изборима 1990. године нису успјели да пронађу рјешења која би могла да задовоље интересе сва три народа и заштите њихова људска и грађанска права. Ово је довело до крвавог грађанског рата, чијих смо посљедица сви били свједоци.

Национална питања сва три конститутивна народа остала су потпуно неријешена, а посебно за босанске муслимане, који су захтијевали да буду изједначени са другим народима бивше Југославије – Србима, Хрватима, Словенцима, Македонцима и Црногорцима. Како би овај циљ био испуњен, представници муслиманског народа захтијевали су да Босна и Херцеговина буде независна, суверена и унитарна држава. Са друге стране, политички представници српског и хрватског народа били су против тога – представници српског народа жељели су да Босна и Херцеговина остане у саставу Југославије, док је хрватски дио популације био за спајање са хрватском територијом на којима су они живјели у већини. Скупштину Босне и Херцеговине 1990. године углавном су чинили чланови Савеза комуниста, који су 31. јула 1990. године донијели Амандман XL, којим је промијењен конститутивни статус етничких нација у БиХ. Овим амандманом Босна и Херцеговина је дефинисана као „суверена демократска држава народа Босне и Херцеговине – Муслимана, Срба и Хрвата и припадника других народа”, чиме је у

<sup>282</sup> Шире: Лукић, В. Р., Уставна криза у социјалистичкој Републици Босни и Херцеговини у периоду 1990–1992. године и њене посљедице, Удружење правника Републике Српске, *Правна ријеч*, бр. 27/2011, Бања Лука, стр. 85–118.

<sup>283</sup> Пилиповић, М., Настанак и државност Републике Српске – од државе до ентитета Босне и Херцеговине, од своје прошлости и садашњости ка будућности, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 87/2020, стр. 233.



први план стављена државна сувереност на националној, односно грађанској основи. Управо је доношење и усвајање овог Амандмана, имало за „последницу могућност прегласавања једног конститутивног народа од стране остала два у Скупштини Босне и Херцеговине, чиме се суштински било који конститутивни народ могао довести у потпуно неравноправан положај.“<sup>284</sup>

Поред српског народа, ниједан конститутивни народ у Босни и Херцеговини није желио да она остане у саставу Југославије, па се у овоме политичко-државотворном схватању може и разумјети разлог ступања у коалицију хрватских и муслиманским представника у органима СР Босне и Херцеговине, посебно у 1991. и 1992. години. Наиме, чињеница је да је ова коалиција, састављена искључиво од представника хрватског и муслиманског становништва, доносила правне и политичке одлуке без сагласности и пристанка српске стране. Врхунац нетрпељивости према српском народу било је доношење конститутивног акта, тзв. Меморандума о суверености БиХ и Платформе о положају БиХ у будућем устројству југословенске заједнице 11–15. октобра 1991. године.<sup>285</sup> Скупштина БиХ је у овом периоду усвојила наведене документе без представника српског народа као конститутивног и државотворног народа, који су тада напустили сједницу. Поједини правни теоретичари и аутори сматрају да је доношењем ових докумената покушан државни удар у Босни и Херцеговини.<sup>286</sup> У наведеном меморандуму, као и у Платформи о положају БиХ, јасно је указано на то да Босна и Херцеговина неће остати у саставу Југославије, што можемо закључити на основу двије тачке овог меморандума:

- према тачки 2, наводи се да се „БиХ залаже за функционисање заједничких југословенских институција, али да она неће присуствовати раду највиших органа, ако нису присутне све републике”. Наравно, добро је познато да су Скупштина СР Словеније и Сабор Хрватске прогласили независност 25. јуна 1991. године, па да, имајући то у виду, ове двије републике неће присуствовати раду највиших органа, а самим тим њиховом раду неће присуствовати ни Босна и Херцеговина;
- према тачки 3, Босна и Херцеговина не прихвата било какво уставно рјешење будуће југословенске заједнице у случају да у тој државној заједници не буду Србија и Хрватска, јер она са обје ове државе треба да буде повезана на исти начин. Као и у тачки 2, јасно се види да се овај услов није могао испунити, па се на један прикривен и префињен начин овим меморандумом донијела одлука о томе да Босна и Херцеговина не буде у саставу југословенске државе.

<sup>284</sup> Наведено према: Кеџмановић, Н., *Немогућа држава*, Филип Вишњић, Београд 2007, стр. 6.

<sup>285</sup> „Према Уставу тадашње БиХ Срби су, као и Муслимани и Хрвати, били конститутиван народ, јер је чланом 1. тог устава БиХ била дефинисана као држава својих народа – Срба, Муслимана и Хрвата. То је у уставноправном погледу значило да ниједна одлука од националне и државне важности у Скупштини тадашње БиХ, а ни на референдуму, није могла бити донесена прегласавањем било ког народа”. Наведено према: Благојевић, М., *Понављање историје*, Интернет часопис „Фронтал”, доступно на: <https://www.frontal.rs/milan-bлагоjevic-ponavljanje-istorije>, посјећено: 15. 1. 2023. године.

<sup>286</sup> Видјети: Јанковић, М., Михаљевић, М., II – Општи оквир, у: Лозо, П. (уредник), *Република Српска у Одбрамбено-отаџбинском рату*, Републички центар за истраживање рата, ратних злочина и тражење несталих лица, Бања Лука, 2018, стр. 38

Меморандум је био усвојен противуставно и с обзиром на чињеницу да је све одлуке које су се односиле на међунационалне односе прво морао да усвоји Савјет за питања остваривања равноправности народа и народности. Овај савјет био је предвиђен да се оснује на основу Амандмана LXX од 31. јула 1990. године на Устав СР Босне и Херцеговине из 1974. године, а све одлуке према њему требало је да буду донијете консензусом. Међутим, образовање Савјета било је опструисано од стране политичких представника муслиманског и хрватског народа. Без обзира на чињеницу да Савјет није био основан, доношење Меморандума представљало је понашање које је било у супротности са духом Устава СР БиХ, а који је тада био на снази. Наиме, иако није представљао најсрећније рјешење, Устав је предвидио све неопходне механизме доношења одлука, којима би се обезбиједила потпуна равноправност и заштита свих конститутивних народа, па је свако кршење ових уставних начела морало бити ништаво. Ову тврдњу заступа и Хајден, који је схватања да је изгласавање Меморандума било противуставно, нарочито узимајући у обзир да он није био изгласан двотрећинском већином „како је то предвиђао Амандман 70 (чл. 10) уз тада важећи устав”.<sup>287</sup> Четири дана послје доношења Меморандума, 11. октобра 1991. године, Скупштина БиХ донијела је и Платформу о положају БиХ и будућем устројству југословенске заједнице, која је представљала наставак сецесије БиХ из заједничке државе, противно вољи српског становништва као конститутивног народа.

Доношење Меморандума и Платформе може да се означи почетком процеса распада Босне и Херцеговине, односно тим актима „почиње процес дисолуције односно разградње или престанка њене уставне институционализације, њених органа и територијалне организације. Начин на који је то учињено аналоган је начину на који је престајала да функционише организација савезне државе, а тај је процес у одлучујућој мјери утицао и на разградњу институција Босне и Херцеговине”.<sup>288</sup> Процес разградње и распада СФРЈ утицао је на сличне процесе у Босни и Херцеговини, па је било неопходно да се у рјешавање њеног државноправног статуса укључи међународна заједница.

Посљедице усвајања Меморандума о суверености БиХ биле су несагледиве и вишеструке. Убрзо послје његовог доношења на неуставан начин и без консултовања српског народа и с обзиром на то да српски народ у Скупштини БиХ више није могао да штити своје интересе, српски политички представници 24. октобра 1991. године оснивају Скупштину српског народа у Босни и Херцеговини. Сматрамо да је овим оснивањем почео процес конституисања Републике Српске, а са циљем очувања националног и вјерског идентитета Срба у БиХ. Као одговор на оснивање Скупштине српског народа и све веће тежње муслиманског народа ка унитарној и цјеловитој Босни и Херцеговини у којој би они имали преовлађујући утицај, 18. новембра 1991. године хрватски политички представници оснивају Хрватску заједницу Херцег-Босну, која се сматрала територијалном, политичком, економском и културном цјелином. Овакво стање егзистирало је све до 1995.

<sup>287</sup> Хејден, М. Р., *Скице за подељену кућу – уставна логика југословенских сукоба*, Самиздат Б 92, Београд, 2003, стр. 115.

<sup>288</sup> Лукић, В. Р., *Уставна криза у социјалистичкој Републици Босни и Херцеговини у периоду 1990–1992. године и њене посљедице*, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, *Правна ријеч*, бр. 27/2011.

године, а Босна и Херцеговина је фактички била подијељена на три државотворне цјелине са националним обиљежјима: 1) централни дио Босне и сјеверну Херцеговину обухватала је Република Босна и Херцеговина са већинским муслиманским становништвом; 2) источни и сјеверозападни дио Босне и Херцеговине обухватала је Република Српска са већинским српским становништвом и 3) западну Херцеговину и дио западне Босне, укључујући неке енклаве које су се налазиле на сјеверу Посавине, обухватала је Херцег-Босна са већинским хрватским становништвом.<sup>289</sup>

Са овако постављеним противуставним основама, даљи поступак Скупштине БиХ представљало је расписивање неуставног референдума о независности Босне и Херцеговине 29. фебруара и 1. марта 1992. године. Након одржаног референдума, Републичка изборна комисија је почетком марта 1992. године утврдила резултате према тада важећем Закону о референдуму<sup>290</sup> и исте је објавила у *Службеном листу БиХ*. Према овим резултатима, на гласање је изашло 64,31% од укупно 3.253.847 гласача, а 99,44% је гласало „ЗА суверену и независну Босну и Херцеговину, државу равноправних грађана, народа Босне и Херцеговине – Муслимана, Срба, Хрвата и припадника других народа који у њој живе”, док је против гласало 0,29%. Међутим, суштина неуставности овог референдума, налази се у чињеници да је на њему омогућено да се изјасне само појединци, али је важност конститутивних народа занемарена. Према томе, на овом референдуму није могао да учествује ниједан конститутивни народ у цјелини, а на гласање су изашли само гласачи који су припадали муслиманско-хрватском грађанству.

Избијању оружаних сукоба у Босни и Херцеговини допринијела је и међународна заједница, која је у априлу 1992. године признала ову бившу југословенску републику као самосталну и независну државу, упркос чињеници да је активно учествовала у свим процесима који су се дешавали још од 1990. године. Ово признање услиједило је после одржаног референдума, иако, као што смо раније навели, на њему није учествовао српски народ. Такође, постоје уставноправни теоретичари који су схватања да је и само расписивање референдума било неуставно. Тако је Роберт М. Хејден референдум сматрао „последњим кораком у распаду политичког консензуса, који је омогућавао босанску државу. Тај 'референдум', крајње сумњиве законитости, и на подстицај Европске уније, инсистирање на његовом одржавању, уништили су покушаје да се постигне политичко решење у босанској скупштини”.<sup>291</sup> Рајко Кузмановић је мишљења да је међународна заједница признавањем референдума и Босне и Херцеговине за независну и самосталну државу у великој мјери убрзала распад СФРЈ и „радила пристрасно и у корист сепаратистичких република, а не у складу са међународним правом о очувању суверенитета и интегритета сваке државе, па и Југославије. Тако је Арбитражна комисија Европске заједнице крајем 1991. године позвала све

<sup>289</sup> Свака цјелина имала је „своју територију, војску, полицију, организацију власти, властиту монету и друга државна обиљежја”. Према: Кузмановић, Р., *Уставно право*, Универзитета у Бања Луци, Правни факултет, Бања Лука, 2002, стр. 300.

<sup>290</sup> Закон о референдуму, *Сл. лист СР БиХ*, бр. 29/77 и 24/91.

<sup>291</sup> Хејден, М. Р., *Исто*.

југословенске републике да се изјасне да ли желе бити признате као независне државе, јер се, по мишљењу ове комисије, Југославија очито распада”.<sup>292</sup>

Српски представници заузели су чврст политички став да референдум не представља израз воље сва три конститутивна народа, односно да је српски народ оштећен у корист друга два конститутивна народа – Хрвата и Муслимана. Због тога је затражено мишљење Арбитражне комисије, које је она и дала (Мишљење број 4) 11. јануара 1992. године, а повод је био захтјев министра спољних послова СР Босне и Херцеговине да чланице Европске заједнице признају Босни и Херцеговину за самосталну и независну државу. У овом мишљењу изнијет је став да је правни захтјев за признање независности заснован на раније поменутом Амандману XL на Устав СР БиХ из 1974. године, у чијем тексту се утврђује да је БиХ „демократска суверена држава равноправних грађана, народа Босне и Херцеговине – Муслимана, Срба и Хрвата – и дијелова осталих народа и народности који живе на њеној територији”. С обзиром на то да је Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини прогласила независност Српске републике Босне и Херцеговине у јануару 1992. године, Арбитражна комисија дошла је до закључка да се израз воље грађана БиХ да конституишу независну и самосталну државу не може сматрати коначним. Међутим, према овој комисији, за признање независности било је потребно да се донесе јамство у виду референдума на који би изашли сви грађани Босне и Херцеговине и под међународном контролом.

Тумачења Устава Босне и Херцеговине од стране Арбитражне комисије била су погрешна и довела су до тога да се организује референдум, чији резултати не могу да се сматрају вољом свих грађана, а посебно не вољом сва три конститутивна народа. Према Хејдену, Арбитражна комисија је Босну и Херцеговину дефинисала као „заједницу која се састоји од територије и становништва потчињеног организованог политичкој власти”.<sup>293</sup> Међутим, у пракси је случај био потпуно другачији. Наиме, Босна и Херцеговина се крајем 1991. године није могла сматрати државом, јер је њено становништво образовало три посебне етничке заједнице, а њена политичка власт није била јединствена, већ у стању распада.

Полазећи од реалног стања у Босни и Херцеговини, међународна заједница је у оквиру Конференције о Југославији, сачинила тзв. Кутиљеров план, који је настао у фебруару 1992. године (под вођством португалског дипломате Кутиљера, по коме је и добио име, а о коме ће више ријечи бити нешто касније). Према дијеловима тог плана под називима *Принципи за уставно уређење Босне и Херцеговине* и *Мапа о подјели БиХ на три конститутивне јединице*, подјела БиХ требало је да се изврши управо на три конститутивне јединице, односно три државе чланице које би заједно чиниле једну савезну државу. Због тога смо мишљења да је овај план представљао посљедњу шансу да се међуетнички сукоби у Босни и Херцеговини ријеше мирним путем. С обзиром на то да су сва три народа претходно потписала овај план, а да је затим Алија Изетбеговић, као представник муслиманског дијела становништва, повукао свој потпис, дошло је до крвавих оружаних сукоба са несагледивим посљедицама, а који су трајали све до потписивања Дејтонског споразума 21. новембра 1995. године. За разлику од Кутиљеровог плана, који је предвиђао три

<sup>292</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, стр. 294

<sup>293</sup> Хејден, М. Р., *Нав. дјело*, стр. 117.

конститутивне јединице – муслиманску, српску и хрватску, Дејтонским споразумом формиране су само двије – једну је представљала Република Српска, а другу Федерација БиХ, као државотворни субјект сачињен од муслиманског и хрватског становништва. Ова два државотворна дијела БиХ призната су и потврђена Уставом Босне и Херцеговине (Анекс IV), који је саставни дио Дејтонског споразума, односно његових 11 анекса.<sup>294</sup>

Иако је, формално-правно посматрано, Савезна Република Југославија дипломатске односе са Босном и Херцеговином успоставила тек 15. децембра 2000. године (након петооктобарских промјена у Србији), она је међународно призната 6. априла 1992. године од стране Европске заједнице и њених држава чланица на сједници која је одржана у Луксембургу. Њој је тада признат државноправни субјективитет, територијални интегритет и политичка независност. Мјесец и по дана касније Генерална скупштина Уједињених нација је Резолуцијом А/РЕС/46/237 уврстила Босну и Херцеговину као пуноправног члана УН.

Након грађанског рата (јер су у њему учествовали сви конститутивни народи) у Босни и Херцеговини, који је завршен 1995. године, настала је БиХ у садашњем облику. До 1995. године, односно до потписивања Дејтонског споразума Босна и Херцеговина је имала унитарно унутрашње уређење. Додуше, када се прича о уређењу Босне и Херцеговине кроз историју, онда треба рећи да она није била самостална држава и независна политичка заједница, односно налазила се у саставу социјалистичке Југославије и била једна од шест федералних јединица. Према томе, постоје два схватања о стварању, тј. промјени уређења Босне и Херцеговине након 1995. године од унитарног у сложено друштвено уређење. Једна група аутора сматра да је Босна и Херцеговина настала деволуцијом,<sup>295</sup> од државног уређења које је било унитарно када је она била у саставу Југославије, ка сложеном уређењу какво она има сада. С друге стране, постоје аутори који сматрају да је Босна и Херцеговина настала агрегацијом,<sup>296</sup> с обзиром на то да је Босна и Херцеговина у ранијем облику престала да постоји почетком рата, односно 1992. године, а да је БиХ у овом облику настала послје рата, уједињењем ентитета Републике Српске и Федерације БиХ (раније Муслиманско-хрватске федерације).<sup>297</sup> Зато за овако успостављену државу многи сматрају да представља специфичан облик федерализма са елементима, како федерације, тако и конфедерације. Само уређење Босне и Херцеговине заснива се на три главне карактеристике: прва је, наравно, специфична природа Устава који се налази унутар анекса Дејтонског мировног споразума, друга је ограничен суверенитет и трећа – необичан положај конститутивних јединица, односно ентитета.

<sup>294</sup> Шире: Пилиповић, М., Настанак и државност Републике Српске – од државе до ентитета Босне и Херцеговине, од своје прошлости и садашњости ка будућности, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 87, Година LIX, 2020, стр. 237.

<sup>295</sup> Под деволуцијом сматрамо преношење надлежности са централне власти у унитарној држави на власти националног, регионалног или локалног нивоа.

<sup>296</sup> Агрегација – придруживање, спајање, сједињавање.

<sup>297</sup> Vidjeti: Stanković, M., *Uspostavljanje BiH-federalizma: agregacija ili devolucija?*, Fondacija Centar za javno pravo – Projekti, 2019, str. 3.

**ГЛАВА III**  
**Уставноправно и државно уређење**  
**Босне и Херцеговине**

## 1. Мировни планови и споразуми у рјешавању кризе у Босни и Херцеговини

Послије распада СФРЈ као друге југословенске државе дошло је до бројних криза у бившим југословенским земљама, које су, нажалост, у неким од њих биле праћене и ратовима – најприје у Словенији, затим у Хрватској и, коначно, у Босни и Херцеговини. У рјешавање ове посљедње кризе била је укључена међународна заједница, а резултат њеног ангажовања били су бројни мировни планови и споразуми. Период између 1991. и 1995. године представљао је завршну фазу у којој је конституисана државност Босне и Херцеговине. Овај четворогодишњи период послје распада СФРЈ, био је изузетно динамичан и праћен бројним неријешеним проблемима између бивших федералних јединица које су се осамосталиле (Словенија, Хрватска, Македонија, Босна и Херцеговина).<sup>298</sup> Такође, постојали су и бројни проблеми у вези с формирањем и конституисањем Босне и Херцеговине због сукоба различитих националних концепција, па се с правом може рећи да је она (БиХ) била у најтежем положају.

Националне вође три конститутивна народа у Босни и Херцеговини нису могле да постигну ни приближно одређену сагласност, што је довело до грађанског рата, који се по начину вођења, непоштовању међународног хуманитарног права, броју жртава и сл, може сврстати у групу најокрутнијих. Наравно, треба нагласити да сваки рат представља најгори могући начин рјешавања државотворне кризе и да се овдје, по ко зна који пут, потврђује старо правило да је боље преговарати 100 година, него ратовати један дан. „Зато је међународна заједница интензивно наставила процес изналагања најповољнијег модела државног уређења Босне и Херцеговине“<sup>299</sup> Међутим, преговори нису уродили плодом, иако је било понуђено више начина конституисања нове државе. Тако је било предложено да постојећа Босна и Херцеговина буде најприје подијељена на српски, хрватски и муслимански дио, а онда да се формира савез држава БиХ или да се постојећа држава подијели на два дијела – сјевероисточни и југозападни (први би се припојио Србији, а овај други Хрватској). Такође, постојао је и приједлог да се образује самостална држава која би била организована као унитарна, федерална или конфедерална.

Неуспјех преговора између вођа три конститутивна народа око проналажења једног одрживог и општеприхваћеног рјешења државног уређења довео је до тога да је фактично стање у периоду од 1992. до краја 1995. године када је у питању државно уређење у Босни и Херцеговини било сљедеће: у овој бившој југословенској републици, постојале су три државотворне цјелине – Република Српска, Република Босна и Херцеговина и Херцег-Босна. Према томе, јасно је да су све три наведене цјелине имале обиљежја националних држава (српске,

<sup>298</sup> Трећу југословенску државу, тј. Савезну Републику Југославију чиниле су само двије преостале федералне јединице – Србија и Црна Гора, а формирана је 1992. године доношењем Устава СРЈ. Ова држава је била, нажалост, кратког вијека, јер је 2003. године доношењем Уставне повеље формирана Државна заједница Србија и Црна Гора. Ова државна заједница постојала је само три године, с обзиром на то да је маја 2006. године Република Црна Гора на референдуму одлучила да постане самостална и независна држава, тако да је и Република Србија исте године 8. новембра, на православни празник Митровдан, донијела свој устав, који је још увијек важећи.

<sup>299</sup> Кузмановић, Р., *Нав. дјело*, стр. 238.

муслиманске и хрватске), посебно због тога што је свака имала сопствену организацију власти на својој територији са својом војском, полицијом, монетом и другим обиљежјима државе.

Због наведених проблема и немогућности да се постигне сагласност између три конститутивна народа и пронађе једно општеприхватљиво рјешење (модел) ради превазилажења државне кризе, у рјешавање државног статуса БиХ укључила се међународна заједница. Ту мислимо, прије свега, на тадашњу Европску заједницу и Организацију уједињених нација, које су преко својих представника трагале за најбољим могућим рјешењем између три супротстављена национална државна концепта. Неспорна је чињеница да је најбоље рјешавање било какве кризе, а посебно државне, унутар националних граница и без мијешања било каквих посредника са стране. Међутим, то је у овој ситуацији практично било немогуће, јер је послје распада СФРЈ Босна и Херцеговина остала сама, без могућности да сопствене проблеме који су се тicali њене државотворности ријеша сама, путем договора представника три конститутивна народа. Томе су посебно допринијели појачани национални сукоби, ратно стање, распад политичког и уставноправног система, настанак нових државних ентитета и сл. Сви покушаји да до свега тога не дође и да се државна криза ријеша мирним путем нису успјели. Због тога је одржана Конференција о бившој Југославији у Хагу 27. августа 1991. године, поводом које је формирана Арбитражна комисија Мировне конференције о Југославији, која је, као што смо већ навели, названа по њеном предсједнику Роберту Бадинтеру.<sup>300</sup> Циљ ове комисије био је да на миран начин дође до рјешења кризе на тлу бивше Југославије, а посебно да у оквиру Босне и Херцеговине уважи легитимне интересе сва три народа, као и право Босне и Херцеговине да постане независна држава попут осталих југословенских земаља. У проналажењу мирног рјешавања државне кризе у БиХ, а у оквиру Конференције о Југославији (која је имала прво сједиште у Хагу, затим у Бриселу и на крају у Женеви), дошло је до доношења више планова, међу којима су најбитнији Кутиљеров план, Венс–Овенов план, Овен–Столтенбергов план, Вашингтонски споразум, План Контакт-групе и на крају Општи оквирни (Дејтонски) споразум за мир у Босни и Херцеговини.

### 1.1. Кутиљеров план

У покушају проналажења мирног рјешења за кризу у Босни и Херцеговини, у оквиру раније наведене Конференције о Југославији сачињено је неколико мировних планова, међу којима као први наводимо тзв. Кутиљеров план, који је настао у фебруару 1992. године. Прецизније речено, вођени су бројни разговори око овог плана, а који су трајали од 13. фебруара до 18. марта 1992. године у Сарајеву, Лисабону и Бриселу и то у пет наврата. Овим разговорима руководио је португалски дипломата Жозе Кутиљер у покушају да се спријечи рат у Босни и Херцеговини, а сам план чинила су два документа:

<sup>300</sup> Састав ове комисије чинили су следећи чланови: 1) Роберт Бадинтер – предсједник Уставног суда Француске; 2) Роман Херцог – предсједник Савезног уставног суда Њемачке; 3) Алдо Коразанити – предсједник Уставног суда Италије; 4) Франсиско Томас – предсједник Уставног суда Шпаније и 5) Ирен Петри – предсједник Уставног суда Белгије.



- 1) Изјава о принципима за ново уставно уређење БиХ и
- 2) Мапа о подјели Босне и Херцеговине на три конститутивне јединице.

Када је ријеч о првом документу, тј. наведеној изјави, Босна и Херцеговина требало је да буде уређена као независна држава, састављена од три конститутивне јединице које би биле засноване на националним, географским, економским и другим критеријумима. Посебно је било наглашено да би Босна и Херцеговина наставила да постоји у оквиру постојећих, авнојевских граница, тј. у оквиру граница у којима се налазила и прије распада СФРЈ. Овим документом је, такође, била утврђена обавеза Владе БиХ и влада конститутивних јединица да не подстичу, нити подржавају претензије сусједних држава (превенствено се мислило на Србију и Хрватску) на било који дио територије Босне и Херцеговине. Коначно, наглашена је и чињеница да сувереност треба да почива на грађанима сва три конститутивна народа – Муслиманима, Србима и Хрватима, као и грађанима других националности који то своје право реализују путем грађанске партиципације.

Што се тиче другог документа, односно Мапе о подјели Босне и Херцеговине на три конститутивне јединице, треба рећи да је она садржала укупно 19 територијалних подручја, а полазна основа њиховог дефинисања требало је да буде национална структура становништва. Ова национална структура била би одређена према попису из 1991. године, тако да би од укупно 109 општина Србима припало 37, Муслиманима 52 и Хрватима 20 општина. То је био план да се створи једна реална савезна држава, али је муслиманска страна жељела формирање нереалне унитарне Босне и Херцеговине. Отуда је муслиманска страна одбила овај план, што је учинила и Народна скупштина Српске Републике Босне и Херцеговине на својој сједници од 11. марта 1992. године. Зато је Кутиљеро изнио приједлог према којем би три националне јединице биле засноване на националним принципима,<sup>301</sup> тако да су 18. марта 1992. године све три стране потписале споразум. Међутим, само десет дана после тога, тј. 28. марта, састали су се Алија Изетбеговић (који је споразум потписао у име муслиманске стране) и тадашњи амбасадор САД-а у Југославији Ворен Цимерман. Након овог састанка Алија Изетбеговић је повукао свој потпис, противећи се било каквој подјели Босне и Херцеговине. Он је, напротив, захтијевао да се створи једна унитарна држава и то уз помоћ и подршку САД-а.

Иако је Кутиљеров план представљао покушај мирног рјешавања кризе и проналажења прихватљивог начина уређења државе, он није био прихваћен, поводом чега је сам Кутиљеро више пута давао изјаве, наводећи да је то била трагедија. Међутим, сам план имао је значај због неколико тачака. Као прво, сам територијални интегритет и међународни субјективитет Босне и Херцеговине нико није доводио у питање,<sup>302</sup> а други значајан аспект овог плана јесте у полазишту да Босна и Херцеговина не може да буде унитарна држава, већ да њено уређење треба децентрализовати по критеријуму три конститутивна (државотворна) народа, с тим што рјешење државног питања треба тражити у контексту принципа и основних вриједности Европске заједнице. Иако је Кутиљеров план коначно одбијен на

<sup>301</sup> Vidjeti šire: Glaurdić, J., *The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*, Yale University Press, London, 2011, стр. 294.

<sup>302</sup> Овај субјективитет уопште није ни био предмет разговора, већ је представљао основу за рјешавање свих других питања државног уређења.

Конференцији о бившој Југославији<sup>303</sup> у Лондону августа 1992. године,<sup>304</sup> он је представљао даљу основу и полазиште за стварање сљедећих мировних планова, све до доношења Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини.

## 1.2. Венс–Овенов план

Послије неприхватања и неуспјеха тзв. Кутиљеровог плана као првог мировног плана за БиХ и подношења оставки Кутиљера и лорда Карингтона, учињени су нови покушаји изналажења мировног рјешења и избјегавања рата, који је почео већ 6. априла 1992. године. Након распада СФРЈ и међународног признавања независности бивших југословенских република формирана је трећа југословенска држава – Савезна Република Југославија, коју су чиниле само двије чланице – Србија и Црна Гора. Међутим, само мјесец дана послје њеног настанка, због неуспјелих преговора о мировном плану у Њујорку, Савјет безбједности је 30. маја 1992. године увео санкције Савезној Републици Југославији Резолуцијом 757 због оптужби да СРЈ учествује у рату у Босни и Херцеговини. У арбитражни процес укључени су специјални изасланик генералног секретара Организације уједињених нација Сајрус Венс и представник Европске заједнице Дејвид Овен, који су почетком јануара 1993. године започели преговоре о миру са зараћеним странама.

Санкције које су уведене Савезној Републици Југославији биле су повезане са безусловним прихватањем Венс–Овеновог плана од стране Срба у БиХ, а рок за његово прихватање одређен је за крај априла 1993. године. Тиме је СРЈ уведена у тешку економску кризу, која је представљала својеврсно средство притиска на Србе из Босне и Херцеговине. За овакве међународне притиске, најблаже речено, можемо рећи да су били нелегитимни<sup>305</sup> и нелегални.<sup>306</sup>

Венс–Овенов план састојао се из четири дијела:

1. Споразум о Босни и Херцеговини који је обухватао уставно уређење и организацију државне власти;
2. Споразум о миру који се односио на прекид непријатељстава;
3. Мапа разграничења територијалних провинција;
4. Споразум о прелазним рјешењима који се односио на његову примјену.

Овај споразум прихватили су Хрвати и Муслимани у прва три дијела крајем јануара 1993. године, а затим и у цјелини, док је српска страна након почетног прихватања првог и другог дијела пристала да потпише Споразум, али само под условом да и Народна скупштина Републике Српске верификује исти. Скупштина је

<sup>303</sup> У Лондону је 27. августа 1992. године одржана Конференција о бившој Југославији, чији је назив промијењен у јесен 1992. године према Мишљењу Бадинтерове комисије бр. 8, из простог разлога што Југославија као држава више није постојала (ранији назив био је Конференција о Југославији).

<sup>304</sup> У арбитражни процес се, поред тадашње Европске заједнице (од 1993. године Европске уније) укључила и Организација уједињених нација, а због неуспјеха, тј. неприхватања Кутиљеровог плана, оставку је поднио сам Жозе Кутиљеро, као и лорд Питер Карингтон, који је учествовао у стварању и креирању овог плана.

<sup>305</sup> Према овом плану, СРЈ је морала је да буде под санкцијама све док Срби из Босне и Херцеговине не промијене своју вољу.

<sup>306</sup> Како по међународном, тако и по унутрашњем праву једна држава се не може условљавати да врши притисак на легитимну вољу припадника истог народа у другој држави.

сазвана 5. маја 1993. године на Палама и на њој је одбачен Венс–Овенов план, а 18. јуна 1993. године и сам лорд Овен је закључио да је План званично мртав.

Иако се Венс–Овенов план доста разликовао од ранијег Кутиљеровог плана, он је као и претходни полазио од територијалне цјеловитости БиХ. Наиме, План је предвиђао да Босна и Херцеговина буде унитарна држава подијељена на десет покрајина (провинција, кантона, регија), које би имале надлежности над својим унутрашњим пословима. Провинције су биле одређене тако да би у свакој од њих доминирао по један конститутивни народ – српски, муслимански или хрватски, и то:

„Провинције са српском већином:

1. Источна Херцеговина и дио Подриња
2. Романија,
3. Бинач,
4. Семберија и
5. Босанска Крајина, укупно пет провинција.

Провинције са хрватском већином:

1. Посавина и
2. Западна Херцеговина са дубровачким залеђем, укупно двије провинције.

Провинције са бошњачком већином:

1. Бихаћка Крајина,
2. Тузланска регија са Источном и Средњом Босном, укупно двије провинције.

Провинција са мјешовитим хрватским и бошњачким становништвом: подручје од Травника и Јајца до Ливна и Дувна. Провинција Сарајево имала би посебан статус”.<sup>307</sup>

Као што смо раније навели, за српску страну био је проблематичан трећи и четврти дио овог плана, односно његов уставни дио. У овом дијелу фактички је признато постојање појединих територија са једним већинским народном, међутим, није се признавала конститутивност народа. На нивоу организације власти у Босни и Херцеговини био је предвиђен систем подјеле надлежности. Тако би држава била надлежна за оне функције које су биле потребне за њено постојање, а тичале су се спољних послова, спољне трговине, пореза, држављанства и сл. БиХ и њене провинције дијелиле би надлежности у области судства и екологије, док би у провинцијске надлежности спадало образовање, здравство, култура, полиција, дио пореза и слично.

Власт на нивоу Босне и Херцеговине била би подијељена на извршну, законодавну и судску. Законодавну власт вршио би парламент који би се састојао из два дома – доњег, који би се бирао на непосредним и општим демократским изборима и горњег – који би био састављен од делегата (представника) провинција у једнаком броју. Извршну власт вршили би Предсједништво (оно би се састојало из три члана који би долазили из редова три конститутивна народа) и Влада. Уставни суд би био највиши орган судске власти и занимљив је приједлог да се он састоји од

<sup>307</sup> Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 195.

чланова које би именовала Конференција о бившој Југославији, што је значило да је међународна заједница већ тада предвиђала да дуго остане у БиХ у сфери људских права, демократизације и владавине права. Поред Уставног суда,<sup>308</sup> постојао би и Суд за људска права, као и Омбудсман.

Послије одбијања Венс–Овеновог плана у Скупштини Републике Српске 4. априла 1993. године расписан је референдум, а с тим циљем Скупштина Републике Српске донијела је 24. априла два акта – Закон о референдуму и Одлуку о расписивању референдума. Већ 26. априла исте године на засједању Скупштине РС у Бијељини по други пут је одбачен Венс–Овенов план, а трећи пут је одбачен на Јахорини 5. маја 1993. године. С обзиром на то да је Савезна Република Југославија, већ осјећала последице уведених санкција, она је покушала да врши политички притисак на припаднике Срба у БиХ, што је довело до јаког заоштравања односа између Републике Српске и СРЈ. На референдуму одржаном 15. и 16. маја 1993. године, од укупно 92% изашлих бирача велика већина становништва (96%) гласала је против Венс–Овеновог плана, чиме је Народна скупштина Републике Српске прибавила пуни легитимитет за његово потпуно одбијање.

Главни недостатак Венс–Овеновог плана и разлог за његово одбијање од српске стране треба тражити у чињеници да он није јасно дефинисао начин остваривања националних интереса конститутивних народа кроз институције, односно њиме се није гарантовала државност ниједног конститутивног народа. Дакле, може се закључити то да кад би Венс–Овенов план био прихваћен, Босна и Херцеговина би била држава без етничке конститутивности народа који су живјели у њој – Срба, Муслимана и Хрвата. Основа за подјелу Босне и Херцеговине при креирању овог плана није била конститутивност народа, већ су провинције креиране на основу економске, географске и економске слике.

### 1.3. Овен–Столтенбергов план

Убрзо је по неприхватању Венс–Овеновог плана на међународној сцени дошло до нових промјена одговорних људи за вођење мировног процеса на тлу Босне и Херцеговине, па је Сајрус Венс најавио своју оставку 1. априла 1993. године, а на његово мјесто дошао је бивши норвешки министар спољних послова Торвалд Столтенберг. Он је почетком августа 1993. године заједно са лордом Овеном креирао нови мировни план за Босну и Херцеговину – Овен–Столтенбергов план. Овим планом предложена је нова мапа територијалне подјеле БиХ, према којој би Босна и Херцеговина била подијељена на три републике у којима би већинско становништво било сачињено од једног од три конститутивна народа. У то вријеме се чинило да је ово био један од најбољих приједлога, међутим, план је одбацила муслиманска страна. Као и ранији планови и Овен–Столтенбергов план се састојао из два дијела – уставног и територијалног.

Као што смо напоменули, Босна и Херцеговина састојала би се од три републике које би биле конститутивне, односно чије би већинско становништво

<sup>308</sup> Видјети шире: Павловић, М. (уредник), *Српске политичке елите и Венс–Овенов план, Том I*, Стенографске белешке са проширених седница Савеза за усаглашавање ставова о државној политици, Институт за савремену историју, Београд, 2010, стр. 283–284.

чинио један од конститутивних народа – Срби, Хрвати или Муслимани. Било је предвиђено да ове три републике у блиској будућности дефинишу уставни споразум о њиховој унији, чиме би Босна и Херцеговина била формирана као држава без јаких савезних институција, односно она би представљала конфедералну заједницу конститутивних народа. Конститутивне републике имале би своју извршну, законодавну и судску власт, док би на нивоу савезне државе БиХ оне само делегирале своје надлежности.

Према овом плану, Босна и Херцеговина као конфедерална заједница република имала би Предсједништво, Савјет министара и Скупштину. Предсједништво би, као и према ранијим плановима, било колективни орган састављен од три члана – по једног од представника из сваке републике, а мјесто предсједника било би ротирајуће на свака четири мјесеца, када би долазило до промјене предсједавајућег. Још један извршни орган представљао би Савјет министара (Влада) БиХ, који би чинили поједини чланови из три владе појединих република. Чланове Савјета именовало би Предсједништво, а кључна мјеста попут премијера и министра спољних послова била би ротирајућа на годишњем нивоу. Законодавни орган у овлашћењима које би републике пренијеле на савезни ниво, представљала би Скупштина БиХ са предвиђеним бројем од 120 посланика (и овдје би се водило рачуна о равномјерној расподјелености конститутивних народа, односно по 1/3, тј. 40 посланика из сваке републике).

Када се говори о територијалној подјели Босне и Херцеговине према Овен–Столтенберговом плану, уведено је потпуно територијално разграничење наведених етничких (конститутивних) народа и све територије представљале су компактне цјелине. Територијални принцип је до тада представљао најтеже питање у Босни и Херцеговини, па је оваквом подјелом оно у великом обиму било практично ријешено. За разлику од Кутиљеровог и Венс–Овеновог плана, којима су територије одређених конститутивних народа биле неповезане, Овен–Столтенбергов план предвиђао је јединствене територије повезане у цјелине. Према њему је предложено територијално разграничење које је у том тренутку највише одговарало српској страни, с обзиром на то да би они имали контролу над 52% територије. Муслиманска територија би заузимала 28%, хрватска 17%, а област Сарајева 3% (од ове територије би 2% припадало бошњачкој, а 1% српској републици). Такође, Мостар као град представљао би посебну територијалну зону.

Многи правни теоретичари су мишљења да је Овен–Столтенбергов план креиран под утицајем хрватског и српског предсједника, па је он био доста неповољан за муслиманску страну. Према мишљењу истакнутог правника из БиХ Касима Трнке, овај план је представљао „најнижу тачку у мировном споразуму”<sup>309</sup> који се водио за Босну и Херцеговину. Муслиманска страна није прихватила овај план, па га је Европска унија већ децембра 1993. године надоградила, ревидирајући проценат територијалне заступљености појединих република. Према овим новим мапама, муслиманска територија је била повећана на 33%, а српска територија смањена је на 49%, што је остало и у каснијим преговорима (заузет је став да српска територија не може заузимати више од 49%). Главни разлог зашто су Муслимани из БиХ одбили Овен–Столтенбергов план јесте тај што би према њему Босна и

<sup>309</sup> Kasim, T., *Konstitutivnost naroda*, Vijeće bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2000, str. 54.

Херцеговина била врло „лабава” конфедерација, с обзиром на то да је примат дат етничким интересима. Оваква држава би се, реално гледано, могла врло брзо и распасти после кратког временског периода, кроз спровођење референдума појединих конститутивних народа за отцјепљењем.

#### 1.4. Вашингтонски споразум

Упоредо са Овен–Столтенберговим мировним планом вођен је још један паралелни процес рјешавања кризе у Босни и Херцеговини. Носилац овог процеса биле су Сједињене Америчке Државе, с обзиром на то да су капацитети Уједињених нација и Европске уније практично већ били искоришћени до краја. Учешће САД-а у рјешавању кризе у Босни и Херцеговини утицало је на промјену начина преговарања које је сада требало да се води уз активно учешће свих зарађених страна, како би се преговарало о свим спорним питањима и у ходу дошло до коначног рјешења проблема. Тиме су зарађене стране добиле још једно право у преговорима, а то право обухватало је њихову детаљну припрему за усаглашавање најбитнијих спорних питања. Резултат овог паралелног процеса и укључивања САД-а у рјешавања проблема у БиХ био је Вашингтонски споразум који је потписан 18. марта 1994. године. „Споразум у Вашингтону је потписан 18. ожујка 1994. године, а његови саставни дијелови су Приједлог устава Федерације Босне и Херцеговине, Прелиминарни споразум о успостављању конфедерације између Федерације БиХ и Републике Хрватске, те Споразум који обезбјеђује Федерацији приступ Јадранском мору кроз територију Хрватске и Споразум којим Хрватска добива право транзита кроз опћину Неум. Саставни дио Вашингтонског споразума, јесте и Војни споразум закључен у Сплиту 12. ожујка 1994. године”.<sup>310</sup>

Циљ Вашингтонског споразума, нарочито у првој фази, било је рјешавање сукоба између хрватске и муслиманске стране, чиме је ријешен само дио проблема. Њиме је створена мјешовита муслиманско-хрватска федерација, која није обухватала Републику Српску и српски народ. Вашингтонски споразум је потписан између Хрвата из БиХ, Републике Хрватске и босанскохерцеговачке владе, у којој су већину чинили Муслимани (Бошњаци) и садржао је четири дијела: „1. Приједлог Устава Федерације БиХ; 2. Оквирни споразум о успостављању конфедералних односа између Федерације БиХ и Републике Хрватске; 3. Споразум о приступању Федерације Јадранском мору кроз територију Хрватске и коришћење луке Плоче и 4. Споразум о транзиту за Хрватску кроз територију Федерације у подручју Неума”.<sup>311</sup> Његовим потписивањем дошло је по прекида ратних сукоба између Армије Босне и Херцеговине (АБиХ или АРБиХ) и Хрватског вијећа обране. „Савезништво Армије БиХ (АБиХ) и Хрватског вијећа обране (ХВО) била је стратешка прекретница, која је одредила исход рата. Тиме је створена Федерација Босне и Херцеговине”.<sup>312</sup>

<sup>310</sup> Begić, I. K., *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997, str. 165.

<sup>311</sup> Nešković, R., *Nav. djelo*, str. 202.

<sup>312</sup> Tokić Marić, S., *Mirovni planovi i sporazumi za Bosnu i Hercegovinu*, u: *Mostariensia – časopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 22 No. 1, 2018, str. 307.

Стварањем Федерације Босне и Херцеговине створена је и заједничка Уставотворна скупштина, која је 30. марта 1994. године усвојила Устав Федерације БиХ двотрећинском (квалификованом) већином и то под условом да за њега гласа више од половине сваке националне делегације – хрватске и муслиманске. Овакво рјешење било је наметнуто, с обзиром на чињеницу да су у датом тренутку Уставотворну скупштину чинили посланици хрватског и бошњачког народа, који су били изабрани у Скупштину Босне и Херцеговине још на изборима 1990. године. Расподјела посланичких мандата у Скупштини извршена је, такође, према етничкој припадности, па су по једну половину чинили политички представници оба народа – Хрвата и Муслимана. Тиме је у Федерацији БиХ призната конститутивност оба ова народа. С обзиром на то да је Уставотворна скупштина формирана на наведеним принципима и да се базирала на четири године раније спроведеним изборима, њеним формирањем дат је легитимитет тада изабраним представницима, па је исто правило примијењено и на посланике из српских редова.

„Тијekom преговора између Хрватске и Босне и Херцеговине потписани су бројни договори, међу њима два споразума су врло битна, то је Оквирни споразум о успостављању Федерације у подручјима Босне и Херцеговине с већинским бошњачким и хрватским становништвом и Оквир прелиминарног споразума о принципима и основама за оснивање конфедерације између Републике Хрватске и Федерације”.<sup>313</sup> Према другом споразуму, Федерација БиХ могла је да ступи у конфедералне односе са Републиком Хрватском, а овакви односи су прије свега имали војну сврху, односно заједничко дејство АРБиХ-а, ХВО-а и Хрватске војске (ХВ-а). По потписивању Дејтонског споразума конфедералне везе између Федерације БиХ и Републике Хрватске су прекинуте, а Вашингтонски споразум постао је саставни дио Дејтонског споразума. Потписивање наведеног споразума довело је и до важне територијалне подјеле Федерације БиХ на десет аутономних кантона, који су формиран са циљем спречавања доминације једне етничке групе над другом.

Доношењем Устава Федерације Босне и Херцеговине, Херцег-Босна као хрватски ентитет није престала да постоји у корист муслиманског (бошњачког) ентитета, нити се десило супротно. Оба ова ентитета су према Уставу била обједињена у један нови, заједнички ентитет, заснован на Споразуму и принципу заједничке суверености конститутивних народа. Уведен је федеративни принцип државног уређења, према коме се Федерација БиХ „састоји од федералних јединица (кантона)”<sup>314</sup> и дефинисана је конститутивност бошњачког и хрватског народа (члан 1). Доношењем каснијих амандмана на овај устав, српски народ је, такође, постао један од конститутивних народа у Федерацији БиХ.

Након потписивања Вашингтонског споразума на територији Босне и Херцеговине постојала су два ентитета (што важи и данас) – Федерација БиХ и

<sup>313</sup> Owen, D., *Balkanska odiseja*, Hrvatska sveučilišna naklada i Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 1998, str. 323.

<sup>314</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Sl. novine FBiH*, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX i 79/2022 – Amandmani CX–CXXX, član 2.

раније створена Република Српска. Признавање Федерације БиХ као ентитета значило је и индиректно признавање Републике Српске. С обзиром на то да су ова питања ријешена и да су на територији Босне и Херцеговине сада постојала два призната ентитета, логичан слијед догађаја представљало је потписивање споразума између њих, којим би се они ујединили у једну заједничку државу. Формирање заједничке државе је, међутим, ишло врло споро и са пуно проблема. Наиме, Република Српска је жељела да се уједињење изврши на конфедералним основама, против чега је била бошњачка страна и међународна заједница. С друге стране, Бошњаци су инсистирали на подјели Републике Српске на кантоне и њеном потпуном прикључивању Федерацији БиХ, против чега је одлучно била српска страна.

### 1.5. План Контакт-групе

У претходном дијелу смо навели да је циљ Вашингтонског споразума прије свега било рјешавање међусобних сукоба хрватске и муслиманске стране. Њиме је створена муслиманско-хрватска држава – Федерација БиХ, у којој су већину становништва чинили Бошњаци. Међутим, и после стварања ове федерације настављен је мировни процес уз посредовање Организације уједињених нација и Европске уније. У мају 1993. године, САД, Велика Британија, Француска, Русија и Шпанија су предложиле *Програм заједничке акције*,<sup>315</sup> којим су се практично политички дистанцирале од Венс–Овеновог плана и тако су покренуле нову дипломатску акцију.

Пет великих свјетских сила – САД, Русија, Велика Британија, Француска и Њемачка – формирале су тзв. Контакт-групу, коју су чинили њихови представници са циљем проналажења коначног рјешења за кризу у Босни и Херцеговини. Сам настанак Контакт-групе био је показатељ значајнијег ангажовања међународне заједнице, прије свега јер су се њеним формирањем САД и Руска Федерација активно укључиле у рјешавање сукоба у БиХ. Овај план преузео је текст Вашингтонског споразума и према њему је Босна и Херцеговина требало да буде подијељена на двије јединице – Федерацију БиХ (51%) и Републику Српску (49%), што га је разликовало од ранијих докумената, који су предлагали три јединице – српску, муслиманску и хрватску.

Овај план чинила су два документа – Елементи за Устав Уније Босне и Херцеговине и Мапа разграничења између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Према Мапи разграничења између Федерације БиХ и Републике Српске, Босна и Херцеговина дефинисана је као једна државна територија унутар које је Федерација БиХ требало да чини 49%, Република Српска 48%, а дистрикт Сарајево 3%, а њено прихватање било је услов за почетак разговора о уставном уређењу државе. Мапа разграничења није била повољна и прихватљива за Републику Српску, с обзиром на то да она није жељела да уступи територије које је освојила борбеним дејствима (према подацима из маја 1994. године, Срби су

<sup>315</sup> Заједничка изјава о БиХ од 22. 5. 1993. године, у: *Планови, споразуми, изјаве о уставном уређењу Босне и Херцеговине 1991–1995*, стр. 263–264.



контролисали чак 72% територије БиХ<sup>316</sup>). С друге стране се може рећи да је уставни дио овог плана и био прихватљив за Републику Српску. Раније смо поменули да је процес преговарања промијењен и да се он сада заснивао на преговорима сукобљених страна уз арбитражу Контакт-групе све до проналаска крајњег рјешења. Ово је значило да ниједна од страна у сукобу није могла да једнострано одбије План, већ су преговори настављани све док се не постигне споразум. Тиме су сукобљене стране активно укључене у процес рјешавања спора.<sup>317</sup>

Према уставном дијелу овог плана Парламент је требало да врши законодавну власт у БиХ, с тим што би се одлуке у њему доносиле двотрећинском већином и она би укључивала већински дио представника сва три народа. На нивоу државе основало би се Предсједништво БиХ, као колективни орган, које би био састављено од три члана – представника Срба, Хрвата и Бошњака. Предсједништво би одлуке доносило принципом консензуса, а предсједник би био покретан, односно мијењао би се на свака четири мјесеца. Још један извршни орган представљао би Савјет министара, сличног састава као и Предсједништво – састављен од три члана, предсједника који би се мијењао на годишњем нивоу и два потпредсједника. Планом Контакт-групе предвиђено је и постојање Суда Уније (раније је предлагано да назив овог тијела буде Уставни суд), који је требало да се састоји од пет чланова – два члана били би представници изван БиХ, а остала три члана би били из редова сва три конститутивна народа.

### **1.6. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Дејтонски споразум**

У Женеви, другом по величини граду у Швајцарској и сједишту бројних међународних организација, 8. септембра 1995. године одржан је састанак, на коме су усвојени принципи о устројству Босне и Херцеговине као сложене државе, у којој би Република Српска требало да заузима 49% територије, а остатак би припадао Федерацији БиХ (према мјесту одржавања и доношења овог споразума, ови принципи названи су Женевским принципима). Представници великих сила су на овом састанку прихватили елементе будућег Дејтонског мировног споразума, а сам почетак арбитражног процеса заснивао са на слједећим основним принципима: Босна и Херцеговина наставила је континуитет државности и признат је њен међународни субјективитет као децентрализоване сложене државе.

Непуних 20 дана након састанка у Женеви одржан је још један састанак (26. септембра у Њујорку), којим су надограђени и употпуњени договорени принципи. Они су се углавном односили на институције Босне и Херцеговине које је требало формирати, а све ради формирања демократске државе која би имала могућност да функционише у наредном периоду. Због тога је на овом састанку одлучено које ће

<sup>316</sup> Schwegmann, C., *The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure*, Occasional Papers 16, Institute for Security Studies, Western European Union, 2000, p. 5.

<sup>317</sup> Šire: Dašić, M., Nedeljković, S., Dugo putovanje u Dejton: međunarodne inicijative za mirno okončanje oružanih sukoba u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1994. godine, u: Nedeljković, S., Krstić, M., Živojinović, D. (urednici), *Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma – trajni mir ili trajni izazovi*, Zbornik radova, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, str. 24–25.

органа да има Босна и Херцеговина, одређен је њихов састав, начин бирања и одлучивања:

1. Законодавно тијело (Парламент) – чинили би га посланици из оба ентитета, с тим што би 1/3 посланика представљала Републику Српску, а 2/3 Федерацију Босне и Херцеговине. За одлучивање у Парламенту била је потребна квалификована већина, што је представљало велику разлику у односу на План Контакт-групе – наиме, овим планом је одређено да је за доношење одлуке потребно да гласа двије трећине парламента;
2. Предсједништво – требало је да га чине три представника и то један представник из реда Срба из Републике Српске, а остала два члана били би представници Хрвата и Бошњака из Федерације БиХ. Одлуке би се доносиле већински уз могућност вета, уколико би витални национални интерес одређеног ентитета био доведен у питање;
3. За разлику од Плана Контакт-групе, договорено је да Владу чини онолико министара за колико мјеста постоји реална потреба. Такође, Влада сада не би требало да има предсједника и два потпредсједника;
4. Уставни суд Босне и Херцеговине.

Облик државног уређења Републике Српске био је непознат све до потписивања Дејтонског мировног споразума, а о њему су постојале и данас постоје бројне дискусије и непознанице.<sup>318</sup> Тако поједини правни теоретичари тврде да је Република Српска држава која посједује само ограничени суверенитет<sup>319</sup> унутар конфедералне Босне и Херцеговине (закључак да Република Српска представља само једну конфедералну јединицу унутар заједничке државе може се извести анализом Дејтонског мировног споразума<sup>320</sup>), док, неки други правни стручњаци сматрају да је ријеч о федерацији или пак држави која има специфично државно уређење. Овдје треба поменути и мишљења треће групе теоретичара, који сматрају да је БиХ у ствари држава, која је створена међународним уговором – Дејтонским споразумом.

Од 1. па до 21. новембра 1995. године одржавани су састанци у Дејтону (држава Охајо, САД) на којима је донијет Мировни споразум за Босну и Херцеговину, али је он потписан тек у Паризу 14. децембра 1995. године. Поред представника зараћених страна у бившој Југославији (Србије, Хрватске и БиХ), састанку су присуствовали и представници САД-а. Међународна заједница представљена у Контакт-групи, коју је сачињавало пет великих сила, након свеобухватних дипломатских припрема током 1995. године започиње серију састанака и договора у Женеви, затим у Њујорку, Дејтону и коначно у Паризу.

Коначно су у Дејтону (САД) одржани завршни мировни преговори под директним руководством САД и Европске уније, уз присуство три заинтересоване

<sup>318</sup> Видјети шире: Савић, С., *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Бањалуци, Правни факултет, Бањалука, 2000.

<sup>319</sup> Кунић, П., *Република Српска – држава са ограниченим суверенитетом*, Атлантик, Бањалука, 1997, стр. 72–73.

<sup>320</sup> Видјети: Поповић, М., О правној природи Републике Српске, у: Живановић, М. (ур.), *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 1997, стр. 58.

бивше југословенске републике – Савезне Републике Југославије, Републике Хрватске и Босне и Херцеговине (која је представљала сва три конститутивна народа), са импозантним бројем од 198 учесника у делегацијама. На овој Мировној конференцији усаглашен је и прихваћен Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини се једанаест анекса:

- 1) Анекс IА – Споразум о војним аспектима мировног рјешења и Анекс IБ – Споразум о регионалној стабилизацији;
- 2) Анекс II – Споразум о међуентитетској линији разграничења;
- 3) Анекс III – Споразум о изборима;
- 4) Анекс IV – Устав Босне и Херцеговине;
- 5) Анекс V – Споразум о арбитражи;
- 6) Анекс VI – Споразум о људским правима;
- 7) Анекс VII – Споразум о избјеглицама и расељеним лицима;
- 8) Анекс VIII – Споразум о комисији за очување националних споменика;
- 9) Анекс IX – Споразум о оснивању јавних корпорација БиХ;
- 10) Анекс X – Споразум о цивилној имплементацији;
- 11) Анекс XI – Споразум о међународним полицијским снагама.

Општим оквирним споразумом за мир у првој реченици су наведене Република Хрватска, СР Југославија и Република Босна и Херцеговина као стране које су парафирале Дејтонски споразум 21. новембра 1995. године. Осим ове три стране, као свједоци Споразума били су ЕУ, Русија, САД, Њемачка, Француска и Велика Британија. Стране (Хрватска, БиХ и СР Југославија) и ентитети које оне представљају (Република Српска и Федерација БиХ) обавезале су се да ће у Паризу потписати Споразум у садржају какав је и парафиран у Дејтону 21. новембра без измјена, осим евентуалних техничких пренумерација. „Данашње парафирање сваког блока за потпис Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и његових анекса изражава сагласност Страна и ентитета које оне представљају да су се обавезале тим споразумима”<sup>321</sup> (члан 2 Споразума о парафирању). Ентитети се појављују као потписници једанаест анекса Дејтонског споразума, али се поред њих као потписник анекса појављује и Босна и Херцеговина. Стране које су у Паризу потписале анексе Дејтонског споразума су Република Српска, Федерација БиХ и Босна и Херцеговина. Од једанаест анекса Дејтонског споразума, само у анексима о арбитражи у спору између ентитета (Анекс V) и оснивању заједничких корпорација (Анекс IX) два ентитета су потписници без потписа БиХ. Ентитети својим потписима нису одлучивали о Споразуму, него су прихватили обавезе да ће га поштовати и проводити онако како је усаглашено у Дејтону.

Све документе усаглашене у Дејтону потписали су 14. децембра 1995. године у Паризу овлашћени представници Босне и Херцеговине, Хрватске и Савезне Републике Југославије, као директно заинтересовани, и свједоци – овлашћени представници Европске уније, Републике Француске, Републике Њемачке, Руске Федерације, Велике Британије и Сједињених Америчких Држава. Потписивањем Мировног споразума као компромисног акта почиње ново раздобље у историји

<sup>321</sup> Поповић, В., Лукић, В., *Дејтон–Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука, 1997. године, стр. 132.

Босне и Херцеговине. Прво, Босном и Херцеговином је завладао мир, обустављен је и завршен окрутни грађански рат, и друго, створена је држава Босна и Херцеговина – сложена и децентрализована, састављена од два ентитета-државе – Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине.<sup>322</sup>

Идентитет Босне и Херцеговине је истовремено утврђен Дејтонским мировним споразумом, надамо се на такав начин који највише одговара самој стварности ове бивше југословенске републике, стварности која је обликована кроз досадашњу историју. „Територијалном поделом на ентитете са обележјима државности, понављањем раније присутног одређивања конститутивних народа (али овога пута без од стварности удаљене идеолошке паролe о 'братству и јединству'), те давањем ентитетима права на специјалне паралелне везе са суседним државама, БиХ је дефинисана као држава сложеног идентитета. Признато је да се ради о 'вештачкој' држави, чији опстанак и територијални интегритет су условљени постојањем и интегритетом ентитета и конститутивних народа, као и њиховим везама са себи блиским суседним државама, Србијом и Хрватском. Без партикуларних идентитета нема ни идентитета Босне и Херцеговине као целине – суштина је Дејтонског споразума, а уједно и најодрживије решење босанског идентитетског питања у односу на сва друга икада покушана”.<sup>323</sup> Дејтонски споразум има изузетан историјски значај и представља један од најуспјешнијих мировних споразума у свијету.

Општа оцјена и мишљење појединих политичких и научних аналитичара јесте да су нестабилности на увијек запаљивом и конфликтном Балкану, а посебно у БиХ, проузроковале велике силе ради својих интереса у оквиру свјетског процеса глобализације и транзиције. Те исте силе су, опет својом вољом, наметнуле мир Дејтонским споразумом и октроисале Устав (Анекс IV). Прво што се намеће при свеукупној оцјени јесте то да Дејтонски споразум релативно дуго одржава стабилност и мир у БиХ и да он још увијек није исцрпљен, те да и даље треба представљати темељ стабилности и мира у БиХ. Дејтонски мировни споразум за Босну и Херцеговину као један од најуспјешнијих међународних уговора побудио је изузетан интерес, не само домаће, већ и међународне јавности.

Дејтонски мировни споразум јесте важан међународни уговор трајног карактера који је основа за конституисање, постојање и развој Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине и Босне и Херцеговине. Споразум је гаранција трајног опстанка Републике Српске као државотворне јединице. То је био један компромисни споразум који је, у то вријеме, представљао једино могуће рјешење за Босну и Херцеговину. Њиме су постигнуте три трајне вриједности: 1) дошло је до обустављања вишегодишњег рата и коначног успостављања мира, 2) у Босни и Херцеговини је дошло до успостављања федерално-конфедералног државног уређења са два ентитета (Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине) и 3)

<sup>322</sup> У Федерацији БиХ првобитно су конститутивни народи били Хрвати и Бошњаци, док Срби ово право нису имали. Одлукама Уставног суда БиХ из 2000. године и уставних промјена које су се догодиле 2002. године Срби су постали конститутивни народ у Федерацији.

<sup>323</sup> Трапара, В., Вишедимензионални историјски значај Дејтонског споразума, у: *Зборник радова: Дејтонски споразум – две деценије мира и поуке за свет*, Представништво Републике Српске у Србији, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци и Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 56.

усвојени су механизми и формиране институције ради успјешног остваривања таквог уређења (Парламентарна скупштина, Предсједништво, Савјет министара и Уставни суд). Неспорна је чињеница да се до оваквог типа државе могло доћи много раније и то без ратног сукоба (што је омогућавао још и Кутиљеров план). Међутим, очигледно да доносиоци важних политичких одлука у то вријеме нису имали довољно политичке мудрости и свијести да схвате да је компромис (а не рат) најбоље рјешење, уз пуно уважавање најбитнијих (виталних) интереса свих конститутивних народа у Босни и Херцеговини.

Дејтонским споразумом није створена идеална држава (држава благостања), како се то намјеравало. Наиме, створен је такав облик државног уређења који је у том моменту, према односу политичких снага у свијету и условима заједничког живота у Босни и Херцеговини, био одржив и једино могућ. То је био један компромис, тј. пронађен је модел сложеног државног уређења који је елиминисао концепцију стварања једне унитарне државе стварањем двоентитетске државе. Неспорно је да овај споразум ниједном конститутивном народу ове бивше југословенске републике није дао оно што је захтијевано прије рата, тј. почетком деведесетих година прошлог вијека. Жеље три конститутивна народа у БиХ нису у потпуности испуњене, али је сваки од њих добио право да очува свој језик, писмо, културу, традицију и остале елементе који су неопходни за очување њиховог сопственог идентитета. Свакако да су на овим вишенедељним преговорима у Дејтону и писању Споразума учествовали искусни политичари и квалитетни правници, који су могли да послуже дугих и тешких преговора напишу знатно бољи Устав (у формално-правном смислу). Међутим, одлука је била таква да се изradi Мировни споразум за Босну и Херцеговину, чији је Анекс IV представљао Устав БиХ, јер је он у том тренутку (а намјера је била да то остане и дуже вријеме), био примјерен и примјенљив за све народе.

Потписе на Дејтонски мировни споразум ставиле су Босна и Херцеговина, Савезна Република Југославија и Република Хрватска (уговорне стране) и Република Француска, Република Њемачка, Велика Британија, Руска Федерација и Сједињене Америчке Државе (свједоци). Отуда се за овај споразум може рећи да је он према својој форми мултилатерални међународни уговор, док је према својој садржини међународни мировни споразум којим се регулише уставна материја (његов саставни дио је Устав БиХ, тј. Анекс IV). Овај акт има међународни карактер у коме се налазе елементи уставности.

Дакле, Република Српска је правно и практично формирана 1992. године као израз воље српског народа, са „циљем да осигура право да самостално одлучује о својој судбини, о свом политичком, економском, културном и сваком другом развоју, односно о свим суштинским питањима важним за живот народа”.<sup>324</sup> Постојање два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, потврђено је мировним споразумом из Дејтона.

Главна тема научних скупова посвећених Дејтонском мировном споразуму био је Споразум у цјелини, тј. свих његових једанаест анекса, а прије свега, Анекс IV, који представља Устав БиХ. На овим скуповима било је различитих мишљења

<sup>324</sup> Кунић, П., *Република Српска – држава са ограниченим суверенитетом*, Атлантик, Бања Лука, 1997, стр. 721.

поводом овог значајног споразума, како позитивних, тако и негативних, тј. било је и похвала и критика. Што се похвала тиче, може се издвојити то да је доношењем овог споразума, донијет и Устав БиХ, који је конституционализовао у том тренутку једино могуће рјешење – утемељио је федерално-конфедерално државно уређење сачињено од два ентитета, које функционише скоро три деценије. Неки га чак сврставају у веома успјешне мировне уговоре савремене историје. Међутим, постоје и другачија критичка мишљења о мјесту и улози овог споразума. Наиме, како то каже професор Кузмановић, „покуде се односе на то да је он сметња даљем развоју Босне и Херцеговине и путу према Европској унији, те да успорава разне политичке и економско-социјалне реформе”.<sup>325</sup>

Из свега наведеног, поводом карактера Дејтонског мировног споразума можемо да изведемо неколико јасних закључака и то:

- 1) овај споразум је резултат великог броја приједлога, неколико планова и различитих рјешења за окончавање рата и успостављање мира у Босни и Херцеговини и отуда представља један широки и реални компромис народа који живе у овој бившој југословенској републици;
- 2) овим споразумом ниједан од три конститутивна народа није добио све оно што је тражио прије рата, али је, ипак, сваки од њих добио оно што је неопходно за очување сопственог националног и културног идентитета;
- 3) имајући у виду да је у примјени скоро три деценије, овај међународни акт се показао, за сада у пракси, као одржив и примјењив, па га не треба у цјелини мијењати, него само амандманским путем допуњавати. Дјелимичну или потпуну ревизију Устава БиХ треба оставити за нека будућа времена;
- 4) Анекс IV, тј. Устав БиХ, сигурно није најидеалније рјешење (то се не може никада у потпуности постићи, чак и у много бољим условима доношења), па га отуда треба ревидирати и унапређивати његова рјешења само по унапријед предвиђеној и строгој процедури;
- 5) чињеница је да неки чиниоци савременог политичког живота у Босни и Херцеговини приједлажу закулисну и противправну промјену Дејтонског мировног споразума и самог Устава БиХ, па их зато треба добро анализирати и као нелегалне елиминисати;
- 6) треба наставити са настојањем ентитета да очувају своје предвиђене надлежности Уставом БиХ, а које им омогућавају очување сопственог идентитета;
- 7) у БиХ као цјелини треба његовати културу мира и сарадње, а избјежавати све оно што доводи до сукоба и нетрпељивости;
- 8) и поред успостављања мира у Босни и Херцеговини, ситуација није идеална и зато треба престати са тражењем нереалних рјешења и давањем незаконитих приједлога. Напротив, веома је битно да се у времену у коме живимо сви придржавају уставних и законских рјешења и спроводе их у пракси, без страног уплитања;

<sup>325</sup> Кузмановић, Р., Доследна примјена Дејтонског споразума гаранција је мира и стабилности у Босни и Херцеговини и региону, у: *Зборник радова: Дејтонски споразум – две деценије мира и поуке за свет*, Представништво Републике Српске у Србији, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци и Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016, стр. 16.

- 9) треба наставити са изграђивањем праведнијег друштвеног поретка и стварањем много већег повјерења између конститутивних народа, као и свих осталих грађана Босне и Херцеговине који у њој живе.

Као што смо већ навели, анализом Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, посебно Анекса IV овог споразума, тј. Устава Босне и Херцеговине, може се јасно закључити да је Босна и Херцеговина њиме дефинисана као држава сложеног облика државног уређења, тј. као држава коју карактеришу елементи „федерално-конфедералног државног уређења”.<sup>326</sup> Разлози који говоре у прилог томе да су у Босни и Херцеговини присутни елементи, како федералног, тако и конфедералног облика државног уређења, јесу сљедећи:

- чињеница да су представници оба ентитета учествовали у закључењу, тј. потписивању Анекса IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини – Устава Босне и Херцеговине, што је карактеристика конфедералног облика државног уређења;
- чињеница да су изворне надлежности ентитета дефинисане Уставом Босне и Херцеговине, те да су надлежности институција Босне и Херцеговине, према Уставу, веома симболичне;
- чињеница да у свим институцијама Босне и Херцеговине, према Уставу, осим Уставног суда Босне и Херцеговине, постоји принцип одлучивања, било по кључу ентитетског гласања било по кључу националног интереса, а негдје и према оба критеријума.

Поред овога, што је најзначајније, „основни атрибути државе као организације која располаже монополном физичке силе – војска и полиција, према Уставу, организовани су на ентитетском нивоу”.<sup>327</sup> Међутим, према Уставу, у Босни и Херцеговини не постоји могућност изласка било којег ентитета из састава Босне и Херцеговине (не постоји право на сецесију), што је, без обзира на прокламовани принцип самоопредјељења федералних јединица, односно народа у федерацији, ако се ради о вишенационалној заједници, карактеристика федералног облика државног уређења.

Поред наведеног, Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини предвиђено је да након његовог потписивања међународна заједница у Босни и Херцеговини има значајну улогу, што је посебно дошло до изражаја успостављањем институције Високог представника за Босну и Херцеговину, чији су статус и овлашћења регулисани чланом 5 Анекса X Споразума. Институција Високог представника је „на терену коначни ауторитет за тумачење овог споразума о цивилном спровођењу мирног рјешења”. На овако јасна овлашћења Високог представника пристале су уговорене стране, између осталог и Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине. Међутим, од тада, па до данашњег дана ситуација се умногоме промијенила и то првенствено интервенцијом међународне заједнице која према Споразуму, како је већ речено, у Босни и Херцеговини има изузетно значајну улогу, нарочито кроз акте Високог представника у Босни и Херцеговини, а

<sup>326</sup> Кузмановић, Р., *Исто*.

<sup>327</sup> Милијан, П., *Нав. дјело*, стр. 55.

посебно кроз преношење надлежности са ентитета на ниво Босне и Херцеговине.<sup>328</sup> Наиме, након што је Вијеће (Савјет) за имплементацију мира потписало Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини донесен је читав низ декларација (Синтра, Брисел, Бон, Мадрид и сл.), којима су овлашћења Високог представника перманентно повећавана. Најзначајнија међу њима свакако је Бонска декларација, која је усвојена на сједници од 9. и 10. децембра 1997. године.<sup>329</sup>

Дејтонски мировни споразум, тј. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини са својих једанаест анекса представља један, слободно можемо рећи, „мировни пакет”, као и то да су његови акти уставног карактера. Ту мислимо, прије свега, на Анекс IV, који представља Устав БиХ, а ови заједно чине изворе уставног права у БиХ као бившој југословенској републици.

Без обзира на специфичности доношења Устава Босне и Херцеговине, он је ступио на снагу с даном потписивања Општег оквирног споразума (14. децембра 1995), чиме је означен и почетак функционисања нове државе Босне и Херцеговине. Устав БиХ, као и сваки други устав, представља највиши општи правни акт (*lex superior*), који се налази на врху хијерархијске љествице (пирамиде) свих других аката, има најјачу правну снагу и производи правна и фактичка дејства која се тичу расписивања, организовања и спровођења избора, организације власти, конституисања највиших државних органа (Предсједништва, Парламентарне скупштине, Савјета министара и других). Такође, Устав се примјењује и у свим другим сферама правног, политичког и економског живота, који на најначелнији и најапстрактнији начин регулише друштвене односе, које даље конкретизују одговарајући закони као нижи правни акти од њега.

Један приступ у тумачењу самог карактера Дејтонског мировног споразума полази од тога да он према својој форми спада у „акте међународног јавног права [...] и то у специфичну врсту [...], тј. споразуме којима се окончава рат”.<sup>330</sup> Наведени приступ захвата један од аспеката Споразума којим се не исцрпљује његов укупни капацитет и сврха, јер је окончање рата био само један од циљева Споразума. За одређивање правне природе Споразума битан је и аспект његових извора. У преговарачком процесу обухваћени су различити и супротстављени извори. Срби су имали своје захтјеве и планове, Хрвати своје, а Бошњаци своје и сви су настојали да у Споразум уграде што више својих приједлога и интереса. Осим ових домаћих извора, уважаване су и норме међународног јавног права, вриједности Европске уније, принципи ОУН-а, интереси великих сила итд. Други битан аспект јесте начин његовог доношења, јер је Споразум био акт воље великих сила о државном питању Босне и Херцеговине, а њихове усаглашене воље постале су уставноправни систем у овој држави. Такође, битна карактеристика за одређивање правне природе Дејтонског споразума јесте дефинисање устава државе, као интегралног дијела Споразума, при чему и других десет дијелова имају уставну правну снагу. Устав Босне и Херцеговине, без обзира на начин доношења, има својство општег и највишег политичко-правног акта. Код Устава, такође, треба имати у виду два аспекта – формално-правни и садржајно-суштински, а теоретичари различито

<sup>328</sup> Шире о овоме видјети у: Савић, С., Неке специфичности правног поретка Босне и Херцеговине – Улога Високог представника за Босну и Херцеговину, *Правна ријеч*, бр. 1, Бањалука, 2004.

<sup>329</sup> Шире: Савић, С., *Исто*.

<sup>330</sup> Savić, S., *Konstitutivnost naroda u BiH*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000, str 16.



наглашавају битност једног или другог. „Такозвани Дејтонски устав је, у ствари, мултилатерални међународни уговор. [...] То што је један међународни уговор проглашен Уставом не мијења карактер основног акта, уговора”.<sup>331</sup> Наведеним формално-правним тумачењем карактер правног акта изводи се из начина на који је донесен, а не из садржаја, циљева и интереса које обухвата. Друге теорије Устав Босне и Херцеговине поимају као „наметнути”, „подарени”, „октроисани”, тј. као онај који је „стављен у функцију и производи правно дејство”.<sup>332</sup> Треба имати у виду чињеницу да су у вријеме доношења Дејтонског споразума постојала три национална државна ентитета с три уставна система и да није постојала сагласна уставна основа за доношење устава Босне и Херцеговине. У наведеној реалности међународна арбитража била је неопходна. „Устав БиХ је више међународни уговор. [...] О њему се нису изјашњавали ни парламенти ентитета, нити њихови грађани референдумом, те је по начину доношења ’октроисани устав’.”<sup>333</sup> Оно што је представљало једну од главних препрека за усвајање једног Устава Босне и Херцеговине, јесте чињеница да се грађани ове бивше југословенске републике и парламенти њених ентитета нису могли (или нису хтјели) усагласити о уставном тексту, па је изостало њихово изјашњавање. Како се није могла успоставити заједничка уставна основа о којој би се сагласили представници сва три народа, наметнута је била нужност да Устав Босне и Херцеговине донесе неки субјект ван ње (међународна заједница) који би вршио арбитражу између понуђених рјешења. Отуда овакав начин доношења устава није уобичајен и врло ријетко се среће у упоредној уставној пракси. Као такав, он и терминологијом и садржајем више подсећа на уговор (споразум), што он у својој основи и јесте. Све је то допринијело да, када је ријеч о правној природи Дејтонског мировног споразума, постоје различита тумачења и приступи који су резултат, прије свега, различитих интереса владајућих политичких група. Даља посљедица таквог стања јесте потискивање научне и стручне јавности од стране носилаца политичких функција и најважнијих политичких институција. То значи да је политика стављена изнад науке и струке, прије свега, уставног и међународног права. Нажалост, један дио стручне јавности приклонио се мишљењу владајуће елите и својим теоријским приступом подржао партијске лидере и њихово тумачење политичке стварности.

## 2. Устав Босне и Херцеговине

Као што смо раније навели, Дејтонски споразум је сачињен од четири дијела. Први дио чине основни принципи који су усвојени у Женеви и Њујорку, док други дио чини Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини. Трећи дио чине једанаест анекса, од којих је најважнији Анекс IV, који представља Устав БиХ и којим је утврђен данашњи уставни поредак ове бивше југословенске републике. Наравно, не треба изгубити из вида да су и други анекси овог мировног споразума од значаја за уставни поредак Босне и Херцеговине, јер они, такође, садрже одредбе

<sup>331</sup> Popović, M., *Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH*, naučni skup, Banja Luka, Akademija nauka i umjetnosti RS, 2000. godine, str. 54.

<sup>332</sup> Rajko Kuzmanović, *Nav. djelo*, str. 372.

<sup>333</sup> Mijanović, G., *Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj*, Naučni skup u Banjaluci, Akademija nauka i umjetnosti RS, 997, str. 31.

које га на извјестан начин одређују.<sup>334</sup> Четврти дио Дејтонског мировног споразума чини Споразум о парафирању Општег оквирног споразума, с тим што морамо указати и на чињеницу да Дејтонски споразум, поред једанаест наведених анекса садржи и Европску конвенцију о људским правима (заједно са њеним протоколима).<sup>335</sup> Имајући у виду да је Европски суд за људска права, као међународни суд чије је сједиште у Стразбуру, саставни дио ове конвенције, треба истаћи да његове пресуде имају исту правну снагу у Босни и Херцеговини, као и друге норме Конвенције. За сам Мировни споразум закључен у Дејтону пак треба рећи да према сопственој структури чини својеврстан спој, с једне стране унутрашњег, а с друге стране међународног права (посљедица израженог удјела ове гране права у цјелокупном обиму Дејтонског споразума састоји се у великом присуству представника међународне заједнице у самом функционисању политичког система БиХ).

Основни циљеви којима су потписници наведеног споразума били вођени приликом његовог закључивања у Дејтону били су „заустављање рата и стабилизација прилика у региону“<sup>336</sup> и налажење компромисних рјешења ради успостављања трајног мира између три конститутивна народа. Наравно, овдје говоримо о жељи свих добронамјерних људи у Босни и Херцеговини, региону и читавој међународној заједници да се успостави трајан мир и нађу начини како да се то постигне, иако су многи били другачијег мишљења, тврдећи да су „пронађена рјешења“ неправедна и самим тим кратког вијека, а да је мир тешко одржив. Прошло је скоро три деценије од тада и надамо се да ће, поред бројних несугласица и великих проблема у функционисању политичког система БиХ, ипак превладати разум, да ће се избјећи потенцијални сукоби и очувати мир.

Када је ријеч о самој структури Устава БиХ, треба рећи да га као цјелину чине два дијела – преамбула и нормативни дио. Посматрано у формалном смислу они су одвојени, али посматрано у суштинском смислу ови дијелови уско су повезани. Преамбула, која се налази на самом почетку уставног текста, спада у средње дуге преамбуле, а позива се, прије свега, на реално стање и савремене вриједности, јер се овим уставом створила једна „нова“ држава, а сам Устав БиХ, који је усвојен у Дејтону, дио је једног међународног уговора. Већ смо рекли да он није настао вољом грађана на које се односи и примјеном уставних процедура ради добијања демократског легитимитета. Напротив, за њега се може рећи да је, као што смо навели, настао вољом међународне заједнице и да представља резултат компромиса представника сва три народа,<sup>337</sup> па се зато на више мјеста у Уставу

<sup>334</sup> Зато, када говоримо о Уставу Босне и Херцеговине, према самом садржају Дејтонског споразума, треба рећи да се овај устав може посматрати у ужем и ширем смислу – у ужем смислу је, управо, наведени Анекс IV, док га у ширем смислу представља скуп свих једанаест анекса.

<sup>335</sup> Ова конвенција, према члану II ставу 2 Устава БиХ, директно се примјењује и има правну супремацију у односу на све друге законе. То и потврђује одредба да „права и слободе предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно се примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима“.

<sup>336</sup> Alijević, M., *Ustav Bosne i Hercegovine (1995–2010.) sa posebnim osvrtom na ustavnu reformu*, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011, str. 422.

<sup>337</sup> О овоме видјети шире: Дмичић, М., *БиХ као државна заједница sui generis – привремено рјешење или модел за будућност*, *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVIII, 1/2010, стр. 214.

наглашава да је неопходно узајамно поштовање слободе сваког грађанина Босне и Херцеговине, његовог достојанства и једнакости у сваком погледу, очување мира, правде и међусобне толеранције. Имајући у виду да је друштво Босне и Херцеговине плуралистичко и мултиконфесионално, мирољубиви односи у њему могу се остварити само стварањем демократских институција и правичним поступцима према сваком његовом члану.

Други и још значајнији дио Устава Босне и Херцеговине чини нормативни дио који се састоји од 12 чланова (отуда се за овај устав може рећи да спада у ред кратких устава) – Босна и Херцеговина (члан I), Људска права и основне слободе (члан II), Надлежности и односи између институција БиХ и ентитета (члан III), Парламентарна скупштина (члан IV), Предсједништво (члан V), Уставни суд (члан VI), Централна банка (члан VII), Финансије (члан VIII), Опште одредбе (члан IX), Измјене и допуне (члан X), Прелазни аранжмани (члан XI),<sup>338</sup> Ступање на снагу (члан XII), као и од два додатна анекса и једног амандмана. Ови анекси имају своје називе и то: Анекс I – Додатни споразуми о људским правима који ће се примјењивати у БиХ и Анекс II – Прелазни аранжмани, док се амандман односи на Брчко Дистрикт.

Неспорна је чињеница да за функционисање једног политичког система није довољно само стварање правног поретка, тј. доношење устава, закона и других правних аката, него и њихово уграђивање, имплементација, примјена, што је случај и са Уставом БиХ и осталим анексима Дејтонског споразума. То је било неопходно ради даљег јачања и функционисања институција БиХ,<sup>339</sup> о чему доста јасно говори члан III овог устава, а који се односи на надлежности институција БиХ и ентитета, као и на њихове међусобне односе. Међутим, оно што треба посебно нагласити јесте одредба члана I овог највишег општег правног акта, према којој је Босна и Херцеговина уређена као сложена држава, с тим што се њено постојање не заснива на државном, него на међународном праву. Такође, веома је значајно указати и на чињеницу да ова држава нема унутрашњи континуитет, већ само спољашњи. То је због тога што је унутрашња структура државе потпуно измијењена, док је њен међународни континуитет утврђен самим уставом, тако да може да настави своје правно постојање по међународном праву и да остане држава чланица Уједињених нација (члан I тачка 1).

Не издвајајући посебну важност одређених чланова, овдје морамо указати на значај одредби члана I тачке 3 Устава, које утврђују састав и облик државног организовања, наглашавајући да се „Босна и Херцеговина састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске”, што значи да је она сложена држава, док су ентитети њене државотворне јединице. Чињеница је да су овакве двочлане државне заједнице ријеткост у свијету (како раније, тако и данас)<sup>340</sup> и да је веома тешко обезбиједити њихово нормално функционисање, јер им недостаје тај

<sup>338</sup> Прелазни аранжмани о јавним функцијама, важењу закона и другим питањима дати су у Анексу II овог Устава (члан XI Устава БиХ).

<sup>339</sup> Видјети шире: Simović, M., *Ustavopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija*, Projekat „Ustav Bosne i Hercegovine ka novim rješenjima”, Fond za otvoreno društvo, Sarajevo, 2004.

<sup>340</sup> Раније је постојала Аустроугарска монархија, па онда Чехословачка, а у новијој историји СР Југославија, односно Државна заједница Србија и Црна Гора.

„језичак на ваги”, односно трећа чланица, која би могла да рјешава бројне несугласице које су неминовне у таквим творевинама. Поред тога, међу конституционалистима, како страном, тако и домаћим, постоји дилема у вези с тим ком облику сложене државе Босна и Херцеговине припада – да ли је федерација или конфедерација или, можда, чак неки савез конфедерално-федералног типа, асиметрична федерација или унија.<sup>341</sup> Та класификација и сврставање у одређени облик државног уређења зависи прије свега од расподјеле надлежности, тј. овлашћења која су Уставом додијељена Босни и Херцеговини и ентитетима. Наиме, „слједећа питања спадају у надлежност институција Босне и Херцеговине: а) спољна политика; б) спољнотрговинска политика; в) царинска политика; г) монетарна политика; д) финансирање институција и међународних обавеза Босне и Херцеговине; њ) политика и регулатива за усељавање, избјеглице и азил; е) спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе са Интерполом; ж) успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација; з) регулисање саобраћаја између ентитета и и) контрола ваздушног саобраћаја” (члан III тачка 1).

Из наведеног прегледа надлежности Босне и Херцеговине може се видјети да су оне таксативно набројане и да су доста уже, док су надлежности ентитета веома широке (самим тим и врло значајне). Зато их на овом мјесту нећемо у потпуности наводити, него ћемо указати на најважније одредбе члана III тачка 2 (а–д), које овлашћују ентитете да могу слободно успостављати „специјалне паралелне односе са сусједним државама”, које обавезују ентитете да пружају сву потребну помоћ Влади БиХ, како би јој се омогућило да испуњава своје међународне обавезе, да испуњавају све услове за правну сигурност и заштиту лица под њиховом јурисдикцијом, поштујући међународно призната људска права и основне слободе, као и да сваки ентитет може слободно да склапа уговоре са државама и међународним организацијама, али уз пристанак Парламентарне скупштине.<sup>342</sup>

Ако бисмо покушали да утврдимо који је члан Устава БиХ најважнији за одређивање надлежности и регулисање односа између институција Босне и Херцеговине и ентитета, неспорно је да је то члан III, који уређује три битна начела која се односе на функционисање правног поретка у овој бившој југословенској републици.<sup>343</sup> **Прво начело** утврђује претпостављену надлежност, али у корист ентитета, а не у корист институција БиХ. Наиме, према тачки 3а) наведеног члана, неспорно је одређено да „све владине функције и овлашћења, која нису овим Уставом изричито дата институцијама Босне и Херцеговине, припадају ентитетима”. То значи да је расподјела надлежности највишим општим правним актом БиХ између државе и ентитета извршена примјеном модела, према којем су најприје утврђене надлежности државе Босне и Херцеговине, а онда је прописано да све што није додијељено држави припада ентитетима. Овакво рјешење има за последицу да

<sup>341</sup> Такође, Уставом није утврђен ни облик владавине у БиХ, нити се он може увидјети из самог назива државе, али се анализом цјелине друштвеног уређења може недвосмислено закључити да је она република.

<sup>342</sup> Одредбом истог члана под д) наведено је и да „Парламентарна скупштина може законом предвидјети да за неке врсте споразума таква сагласност није потребна”.

<sup>343</sup> Видјети: Ibrahimagić, O., *Država Bosna i Hercegovina prema evropskim demokratskim standardima*, Pregled: časopis za društvena pitanja, 1(1–2)/2019, str. 21–47.

институције БиХ не могу да врше ниједну надлежност која јој Уставом није повјерена,<sup>344</sup> док два ентитета у БиХ, као и Брчко Дистрикт имају право на самоорганизацију.<sup>345</sup> У искључивој надлежности БиХ је спровођење Анекса I Устава БиХ и „стварање одговарајућих институција за њихово спровођење, као и механизма једнаке заштите за све грађане БиХ”.<sup>346</sup>

На основу свега наведеног може се закључити да наведени члан III Устава БиХ садржи одредбе које, првенствено регулишу расподјелу надлежности и да је она у највећем степену њима и утврђена. Међутим, треба указати и на чињеницу да овај устав, приликом успостављања највиших институција – прије свега Предсједништва БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, истовремено врши и додјелу надлежности свакој од њих. Он то чини из разлога што ове надлежности нису изричито наведене у члану III као надлежности БиХ, па се зато ради одређивања надлежности мора узети у обзир цјелокупни текст Устава БиХ. Када говоримо о подјели надлежности, морамо узети у обзир и праксу Уставног суда Босне и Херцеговине, која указује да подјела надлежности произилази из скоро сваког члана уставног текста.

Сматрамо да би требало на овом мјесту у најкраћим цртама направити упоредну анализу уставне расподјеле надлежности између федерације и федералних јединица у неколико устава највећих земаља свијета. Тако на примјер, Амандман X на Устав САД-а прописује да надлежности које овим актом нису додијељене федерацији (нити су њиме забрањене државама чланицама) спадају у овлашћења тих чланица, тј. федералних јединица.

За разлику од САД-а, које као федерација постоје већ више од два вијека, Руска Федерација<sup>347</sup> спада у групу млађих. Њено уређење регулисано је Уставом, који је усвојен на референдуму 12. 12. 1993. године, с тим што члан 65 овог устава утврђује да Руску Федерацију чини 89 јединица,<sup>348</sup> члан 5 став 4 истог акта прописује да су сви субјекти међусобно равноправни у односима са Федерацијом, док став 1 овог члана утврђује међусобну равноправност свих субјеката Федерације. Све ово наводимо због чињенице да је познавање наведених одредби потребно ради лакшег схватања расподјеле надлежности између Федерације и федералних јединица. Чињеница је да су, као што смо већ навели, све федералне јединице

<sup>344</sup> Одредбом тачке 5а) члана III изузетно је предвиђено да институције БиХ могу вршити и неку надлежност ентитета, али ако им они пренесу исту уз претходну сагласност њихових парламената. Међутим, оно што овдје треба нагласити јесте чињеница да се овај модел успостављене претпоставке надлежности у корист ентитета у постдејтонском периоду више пута нарушавао и да одлуку о том преносу надлежности нису доносиле институције (скупштине) ентитета, него Високи представник у БиХ и његова канцеларија.

<sup>345</sup> Ово право произилази из чињенице да Устав Босне и Херцеговине препушта уређивање унутрашње организације ентитета и организацију њихових органа уставима Републике Српске, Федерације БиХ и Статуту Брчко Дистрикта.

<sup>346</sup> Išerić, H., *Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH*, Electronic Journal, 2017, str. 22.

<sup>347</sup> Овдје треба указати на чињеницу да је у периоду царске Русије, који представља већи дио њене историје, ова држава била уређена према унитарном моделу. Послије спроведене Октобарске револуције из 1917. године, Русија је постала федерација, али у оквиру Совјетског Савеза и то је остала све до распада СССР-а, али је ово била једна тоталитарна држава са централистичким управљањем, тако да се не може говорити о постојању истинске федерације.

<sup>348</sup> У ове јединице Руске Федерације спадају 21 република, шест покрајина, 49 региона, два федерална града, један аутономни регион и 10 аутономних округа и сви ови субјекти су поименично наведени у савезном уставу.

Уставом равноправне и зато имају једнаку представљеност у Горњем дому Савезног парламента, али бисмо дошли до погрешног закључка ако напишемо да сви ови субјекти федерације реално врше сва своја овлашћења. Наиме, постоје и разлике у њиховом положају, јер само републике могу да доносе уставе, а други субјекти само статуте. Такође, само републике могу да одређују поред руског и свој службени језик.<sup>349</sup> Оно на шта треба скренути пажњу, а са тиме ћемо завршити са уставном расподјелом надлежности између федерације и федералних јединица унутар Руске Федерацији, јесте чињеница да су чланом 71 савезног устава прописане искључиве надлежности Федерације, док су чланом 72 истог акта утврђена овлашћења која се налазе у заједничкој надлежности савезне државе и федералних јединица. Коначно, члан 73 овог устава прописује да сва овлашћења која њиме нису одређена као искључива овлашћења Федерације, нити као заједничка надлежност Федерације и њених субјеката, спадају у искључиву надлежност федералних јединица Руске Федерације. И на крају треба указати још на једну посебно интересантну чињеницу, а која се тиче суверенитета Руске Федерације. Наиме, федералне јединице Руске Федерације имају статус самоуправних ентитета, док само Федерација има суверенитет, који је признат (установљен) Одлуком Савезног уставног суда из 2000. године. Овом одлуком закључено је да не постоји други суверенитет, осим суверенитета Руске Федерације, што значи да не постоји ни тзв. ограничена сувереност било које федералне јединице савезне државе.

Имајући у виду да Аустралија представља један посебан континент, не можемо, а да опет у најкраћим цртама не укажемо на уставну расподјелу надлежности између федерације и федералних јединица. Наиме, Устав ове савезне државе већ у првом члану прописује да сва законодавна власт припада федералном парламенту, док државе чланице,<sup>350</sup> сходно карактеру државног уређења Аустралије, немају ту власт. Расподјела надлежности између Федерације и држава чланица је извршена Уставом (Одсјек 51), тако што је њиме прописано шта спада у надлежност Савезне скупштине<sup>351</sup> и овај списак је доста обиман, јер садржи преко 30 значајних овлашћења. А што се тиче надлежности држава чланица, треба рећи да ту спадају сва овлашћења која Уставом Аустралије нису изричито додијелена савезној држави.<sup>352</sup>

На крају ове упоредне анализе уставних расподјела надлежности између појединих федерација и њених држава чланица навешћемо и Индију као један врло интересантан примјер. Наиме, у овој изузетно великој и поред Кине тренутно најмногољуднијој земљи свијета, федералне јединице су толико зависне од Федерације, да конституционалисти и правни теоретичари с правом постављају питање да ли ова држава заиста има федерални карактер. Зато када је ријеч о њој

<sup>349</sup> Видјети шире: Благојевић, М., *Правна природа Брчко дистрикта деценију после (Упоредни приказ)*, Службени гласник Републике Српске и Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука, 2011, стр. 77–78.

<sup>350</sup> Федералне јединице према Уставу Аустралије су Јужна Аустралија, Западна Аустралија, Нови Јужни Велс, Квинсленд, Викторија и Тасманија.

<sup>351</sup> То су у ствари и овлашћења саме федерације.

<sup>352</sup> У надлежност федерације могу спадаати и овлашћења која јој пренесу државе чланице, које могу да се самоорганизују, а то право проистиче из могућности да доносе своје уставе. Наравно, законодавство држава чланица мора да буде усклађено са законодавством федерације, јер се у противном примјењују савезни закони.

предлаже се коришћење једне доста ријетке и чудне кованице, тј. сматра се да Индија представља тзв. „унитарну федерацију”, што се може разумјети уколико се анализирају уставна рјешења која се тичу односа Федерације и федералних јединица, а посебно надлежности ових федералних јединица. Наиме, подјелу надлежности између савезних власти и федералних јединица извршио је Устав Индије и то према моделу претпоставке надлежности у корист Федерације. То је учињено тако што су у 96 тачака побројане надлежности савезне државе, док је у сљедећој, 97. тачки, утврђено да у ове надлежности спадају и сва друга питања која нису одређена као овлашћења федералних јединица или се налазе у конкурентној надлежности.<sup>353</sup> Према томе, ако желимо да на потпунији начин сагледамо расподјелу надлежности између Републике Индије и њених федералних јединица, морамо да поред наведеног имамо у виду и одредбе које су садржане у члану 249 и 250 федералног устава. Управо ове одредбе омогућавају Федерацији да може предузети законодавну интервенцију и у оним областима које се налазе у надлежности федералних јединица. Та чињеница очигледно слаби њихову позицију и представља један од главних разлога због чега Индију данас називају „унитарном федерацијом”.<sup>354</sup> Треба нагласити да одредбе наведених чланова Устава Индије не спречавају федералне јединице да доносе законске акте који спадају у њихову надлежност, али ако су ти акти у супротности са савезним законом који регулише исту материју, онда се само он примјењује, тј. његове одредбе и то све док је он на снази. Коначно, о подређеном положају федералних јединица доста говори и одредба којом се савезна држава (федерација) када се нађе у ванредном стању,<sup>355</sup> претвара у унитарну државу. То је због тога што „извршна власт савеза добија право да издаје општеобавезне налоге извршним властима држава у свим питањима”.<sup>356</sup> Поред тога, Федерална скупштина, као највиши законодавни орган, у том случају добија и „право да доноси законе без икаквог ограничења у материјама које, иначе, редовно спадају у надлежност држава”.<sup>357</sup> Најзад, то смањивање, односно потпуно укидање надлежности федералних јединица најбоље се огледа у чињеници да федерална власт може чак и да укине неку од тих јединица,<sup>358</sup> а ово јој омогућава сам Устав Индије одредбом садржаном у члану 3 (наведено укидање може да изврши Федерална скупштина).

**Друго начело** садржано је у одредби тачке 3б) члана III Устава БиХ, а тиче се успостављања обавезе да се ентитети и њихове административне јединице потпуно придржавају Устава БиХ и одлука институција Босне и Херцеговине. Наиме, ова одредба обавезује оба ентитета (Федерацију БиХ и Републику Српску) и њихове ниже јединице да у потпуности поштују наведени устав и одлуке

<sup>353</sup> Надлежности федералних јединица наведене су у 66 тачака, док су питања конкурентне надлежности одређена у 47 тачака.

<sup>354</sup> Одредбе члана 249 савезног устава прописују да двије трећине присутних чланова Вијећа држава може да гласа (уколико заузме становиште да је то неопходно, тј. корисно за федерацију) да Савезна скупштина донесе закон о било којем питању које се налази у надлежности федералних јединица.

<sup>355</sup> Овакво стање проглашава предсједник Индије.

<sup>356</sup> Јовичић, М., *Изабрани списи – Уставни и политички системи*, Том 5, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2006, стр. 345.

<sup>357</sup> Јовичић, М., *Исто*.

<sup>358</sup> Укидање поједине федералне јединице може да се учини уједињавањем двије федералне јединице (или више њих).

институција Босне и Херцеговине и прописује да се Уставом БиХ стављају ван снаге одредбе закона БиХ, као и одредбе устава и закона ентитета, које су у супротности са њим.

**Треће начело** посвећено је примјени међународног јавног права у БиХ и то тако што наведена одредба члана III тачка 3б) утврђује да „општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка БиХ и оба ентитета”.<sup>359</sup> Такође, на овом мјесту морамо указати и на одредбу члана II тачке 2 Устава БиХ, која носи назив *Међународни стандарди* и која утврђује да се „права и слобода предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима директно примјењују у Босни и Херцеговини”. Поред тога, овом одредбом предвиђено је и то да међународни акти имају „приоритет над свим другим законима”. Поштовање међународних стандарда у заштити људских права, односно директна примјена међународних аката и утврђивање њиховог приоритета над актима националног законодавства довели су до интернационализације, која за своју последицу има дјелимично извлашћивање уставних функција националне државе. То даље доводи до тога да сама заштита основних права и људских слобода не спада више у искључиву одговорност националне државе. Напротив, питање ове заштите сада спада и у одговорност међународне заједнице, јер, као што смо већ навели, и Преамбула и многе одредбе Устава БиХ које се односе на заштиту људских права и основних слобода упућују управо на међународно право.

Из свега наведеног може се закључити да Устав БиХ поклања велику пажњу заштити људских права и основних слобода, позивајући се притом на међународне стандарде и обавезу, како Босне и Херцеговине, тако и оба њена ентитета да осигурају највиши могући ниво такве заштите (члан II тачка 1). Такође, веома значајна одредба предвиђена чланом X тачке 2 изричито прописује да се „ниједним амандманом не може елиминисати, нити умањити било које од права и слобода” који су гарантовани наведеним чланом II. Међутим, требало би истаћи да су одредбе посвећене заштити људских права и слобода више декларативног карактера. То је због тога што свака држава за одређену област, а посебно за остваривање и заштиту људских права и слобода мора да посједује одређене инструменте, што, нажалост, није случај са Уставом БиХ. Наиме, овај устав не садржи одговарајуће инструменте који су потребни за спровођење горе наведених начела и норми. Отуда све оно што је прописано највишим општим правним актом и законима нижим од њега остаје само празно слово на папиру, тј. „пуки списак нереалних жеља”.<sup>360</sup> Управо због тога овај устав, као и сваки други, мора да буде огледало стварности и да даје стварну слику друштва у коме се примјењује, јер представља најважнији, како правни, тако и политички акт једне државе. Као такав он мора да има најквалитетнија уставна

<sup>359</sup> Када је ријеч о међународном праву и његовој примјени у Босни и Херцеговини треба рећи да и сама Преамбула Устава БиХ наводи поједине међународне документе, као што су Повеља УН, Универзална декларација о правима човјека, међународни пактови о грађанским и политичким правима, односно о економским, социјалним и културним правима, Декларација о правима припадника националних или етничких, вјерских и језичких мањина, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, као и 15 додатних споразума о људским правима који ће се примјењивати у Босни и Херцеговини.

<sup>360</sup> Žepić, B., *Ustav Bosne i Hercegovine i državne dimenzije sigurnosti*, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 2007 Dostupno na: <https://shp.bizhat.com/B.Zepic1.html>, посјећено: 8. 7. 2023. године.



рјешења за најважнија питања државног уређења, односно за функционисање правног и политичког система.

Када је ријеч о државном и друштвеном уређењу БиХ, треба рећи да Устав садржи неколико значајних принципа, на којима се ово уређење заснива. Ту мислимо, прије свега, на **принцип демократске државе**, који указује на то да Босна и Херцеговина треба да буде изграђена као једна демократска творевина, у којој постоји равноправност између свих њених грађана, без могућности дискриминације и угрожавања права и слобода по било ком основу, а уз уважавање етничких и свих других посебности. Затим, ту спада **принцип владавине права**<sup>361</sup> и остваривање модела правне државе, тј. поштовање важећих закона. Владавина права „значи да државни органи могу да поступају само према унапред прописаном објективном праву, а не субјективном праву оних који тренутно владају”,<sup>362</sup> док „правна држава” означава функционисање правног система по нормама важећих закона.

Избори су веома значајни, боље рећи одлучујући, за формирање одговарајућих политичких институција, које имају легитимитет у изборном телу. Зато је веома важно указати на постојање **принципа слободних и демократских избора** у Босни и Херцеговини, који обухвата читав корпус слобода и права, као и одређених елемената који се срећу у свакој демократској (правној) држави. Ту мислимо, прије свега, на тзв. политички плурализам, тј. на слободу политичког организовања, слободу мирног окупљања и политичког удруживања, затим на слободне, опште и тајне изборе, као и уважавање различитих интереса, како појединаца, тако и организованих група. Етничка сувереност у највећој мјери утиче на **принцип грађанске суверености**, који се у Босни и Херцеговини трансформише према раније наведеној етничкој суверености, што значи да се и самим уставом наглашава да суверенитет припада конститутивним народима – Бошњацима, Хрватима и Србима, затим осталима (као неконститутивном народу),<sup>363</sup> па тек онда грађанима Босне и Херцеговине.<sup>364</sup> Према томе, формални доносиоци Устава БиХ јесу три конститутивна народа, један неконститутивни и грађани, док је стварни доносилац међународна заједница, тј. један њен дио. Коначно, у овој бившој југословенској републици важи и **принцип равноправности**, што је утврђено и самим уставом, због изузетне важности наведеног принципа. То значи да су све институције ове државе формиране и функционишу на једном изузетно значајном принципу – то је принцип равноправности сва три народа и принцип равноправности оба ентитета, с тим што морамо нагласити да се овдје више спроводи и уважава први, него ли други принцип.

<sup>361</sup> Његова садржина се изражава појмом *уставност*.

<sup>362</sup> Батављевић, Д., *Уставно право, Друго измењено и допуњено издање*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2022, стр. 198.

<sup>363</sup> Овај израз *остали* доста збуњује, јер се не зна шта он представља – да ли је то неки посебан колективитет или је то конститутивни народ или само „народ” (неконститутивни). О овоме видјети шире: Орловић, С., Национално и грађанско у Уставу Босне и Херцеговине, у: *Зборник радова: Двадесет година Дејтонског мировног споразума*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2017, стр. 300.

<sup>364</sup> Ово се може најбоље видјети из последњег става Преамбуле, који гласи: „Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталима) и грађани Босне и Херцеговине овим одлучују да Устав Босне и Херцеговине гласи [...]”

Одредбама члана IV у Босни и Херцеговини је за највише представничко тијело утврђена Парламентарна скупштина,<sup>365</sup> а која се састоји из два вијећа – Дома народа и Представничког дома. Прво вијеће састоји се од 15 делегата, који представљају сва три конститутивна народа, а према члану IV тачки 1 чине га „двје трећине из Федерације (пет Хрвата и пет Бошњака) и једна трећина из Републике Српске (пет Срба)”. Међутим, овдје одмах морамо да примијетимо једну нелогичност и нешто што није уобичајено у упоредној уставној пракси. Наиме, одмах се примјећује чињеница да ово прво вијеће Парламентарне скупштине (Дом народа) изражава равноправност сва три конститутивна народа, али не и равноправност ентитета, који су, у ствари, државе чланице Босне и Херцеговине. Скупштине ентитета бирају делегате за Дом народа, с тим што њих десет (пет Бошњака и пет Хрвата) из Федерације бира Дом народа Федерације БиХ, али тако да именоване бошњачке делегате бирају Бошњаци, а хрватске Хрвати, док пет делегата из Републике Српске бира Народна скупштина Републике Српске. Истим чланом Устава предвиђен је и потребан кворум за доношење одговарајућих одлука, а то је девет гласова делегата – под условом да су присутна по три делегата сваког конститутивног народа. Све одлуке доносе се већином гласова оних који су присутни и који гласају. Ово вијеће, тј. Дом народа, може бити распуштено на два начина – то може учинити Предсједништво БиХ или сам дом. Дом народа то може учинити само под условом да је одлуку о распуштању усвојила двотрећинска већина, која „укључује већину делегата из најмање два народа” (члан IV тачка 3г).

Друго вијеће Парламентарне скупштине БиХ има 42 члана (посланика), који чине Представнички дом, од којих се, како се наводи у члану IV тачки 2, „двје трећине бирају са територије Федерације, а једна трећина са територије Републике Српске”. Оно што је карактеристично за избор ових чланова јесте чињеница да се они бирају у складу са Изборним законом, који је усвојила сама Парламентарна скупштина, директно из њихових ентитета – 28 посланика са територије Федерације и 14 са територије Републике Српске. Кворум за пуноважно одлучивање и доношење одлука је већине свих чланова изабраних у овом дому. Да би се испоштовала равноправност у вођењу Дома, Уставом је предвиђено да ово Вијеће међу својим члановима бира за предсједавајућег и његове замјенике једног Србина, једног Бошњака и једног Хрвата, али тако да се положај предсједавајућег ротира. На тај начин омогућава се да у изборном мандату сва три буду и предсједавајући и замјеници предсједавајућег.

Одредбама члана V Устава БиХ предвиђено је постојање колективног шефа државе. То је Предсједништво Босне и Херцеговине, које се састоји од три члана – једног Бошњака, једног Хрвата и једног Србина. Прва два члана бирају се непосредно са територије Федерације, а трећи непосредно са територије Републике Српске. Њихов мандат траје четири године и могу бити узастопно бирани још једанпут (послије тога мора да прође четири године уколико желе да се кандидују за поновни избор). Надлежности Предсједништва утврђене су чланом V тачком 3 Устава БиХ и може се већ на први поглед констатовати да су оне доста широке

<sup>365</sup> Сматрамо да је овај назив веома дискутабилан, што потврђују и бројни конституционалисти у својим коментарима, наводећи да је овај израз једна врста плеоназма, који представља више ријечи или дјелова ријечи него што је нужно или довољно. У конкретном случају, израз *парламентарна скупштина* настао је спајањем назива ове институције из два различита језичка подручја.

(бројне), посматрано у оквиру укупних надлежности институција БиХ. Предсједништво међу своја три члана бира предсједавајућег, чија се позиција ротира у једнаким размацима, тако да сва три члана буду предсједавајући у току мандата. За доношење одлука из своје надлежности Предсједништво настоји да постигне консензус, али уколико се ни последице свих уложених напора одлука не усвоји на тај начин, исту могу донијети два члана.

Предсједништво БиХ чини један дио извршне власти, док поред њега постоји и други дио ове гране власти – Министарски савјет. За овај савјет се каже да је он у ствари влада *sui generis*, чија је организација (избор и именовање) предвиђена, такође, Уставом БиХ. Наиме, према одредбама члана V тачке 4 Предсједништво именује предсједавајућег Министарског савјета,<sup>366</sup> а овај именује министре и њихове замјенике потребне за функционисање Савјета.<sup>367</sup> Са територије Федерације БиХ може бити именовано највише 2/3 свих министара, а из Републике Српске 1/3, како министара, тако и њихових замјеника.

Устав сваке земље, као највиши општи правни акт, који се налази на врху хијерархијске лествице свих аката, најважнији је за нормално функционисање једне државе, организацију власти у њој и заштиту људских и мањинских права и слобода. Зато је неопходно да постоји уставни суд, коме је повјерена заштита уставности и законитости. Таква је ситуација и са Босном и Херцеговином, у којој Уставни суд штити Устав, одлучује у споровима који могу да настану између ентитета или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, као и између институција Босне и Херцеговине. Састав овог суда, као једне изузетне ауторитативне установе, предвиђен је одредбама члана VI тачка 1 Устава БиХ, тако да његов састав чини девет чланова, од којих „четири члана бира Представнички дом Федерације, а два члана скупштина Републике Српске. Преостала три члана бира предсједник Европског суда за људска права након консултација са Председнишвом”.<sup>368</sup> Сваки грађанин који има право гласа, под условом да је истакнути правник са високим моралним угледом, може да буде изабран за судију Уставног суда са трајним мандатом до седамдесете године живота.<sup>369</sup>

Суд Босне и Херцеговине је, за разлику од Уставног суда и других највиших институција у БиХ, установљен Законом о суду Босне и Херцеговине.<sup>370</sup> Овај закон проглашен је Одлуком Високог представника за БиХ и исти је ступио на снагу трећег дана од дана објављивања на службеној интернет страници Канцеларије високог представника, тј. „наредног дана од дана објављивања у 'Службеном гласнику Босне и Херцеговине', зависно од тога који од ова два дана наступи раније” (члан 26. Закона о суду Босне и Херцеговине). То је учињено зато што се Високи представник сматра највишим (коначним) ауторитетом у цивилном дијелу

<sup>366</sup> Он ступа на дужност тек пошто га потврди Представнички дом.

<sup>367</sup> Они, такође, преузимају дужност тек последице потврде Представничког дома.

<sup>368</sup> Чланови Уставног суда које бира предсједник Европског суда за људска права не могу бити држављани БиХ нити неке од сусједних земаља.

<sup>369</sup> Само је мандат првих судија Уставног суда који су именовани био пет година и они нису могли бити поново бирани на исту функцију.

<sup>370</sup> *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 29/00, *Службене новине Федерације Босне и Херцеговине* бр. 52/00 и *Службени гласник Републике Српске* бр. 40/00.

примјене Дејтонског споразума,<sup>371</sup> тј. у погледу тумачења наведеног споразума, према коме је он овлашћен да „пружа помоћ када то оцијени неопходним, у изналагању рјешења за све проблеме који се јаве у вези са цивилним провођењем”. Наиме, Високом представнику су овлашћења дата чланом V Анекса X, тј. Споразума о цивилном провођењу мировног уговора.

Овај суд са сједиштем у Сарајеву основан је ради обезбјеђивања судске заштите на нивоу државе БиХ, која је у складу са гаранцијама утврђеним Европском конвенцијом о људским правима<sup>372</sup> и која има приоритет над свим осталим законима БиХ, као и са циљем да се обезбиједи „ефикасно остваривање надлежности државе БиХ” и „поштовање људских права и владавине закона на њеној територији” (члан 1 Европске конвенције о људским правима). У потпуности свјестан доста сложених односа у Босни и Херцеговини и потребе да се хитно оснује Суд БиХ (прије свега ради заштите интереса грађана БиХ), високи представник Волфганг Петрич донио је Одлуку о оснивању Суда БиХ, која је ступила на снагу одмах на привременој основи, све док Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није усвојила овај закон у прописаној форми на сједници Дома народа, која је одржана 25. јуна 2002. године и сједници Заступничког дома, која је одржана 3. јула 2002. године.

Међутим, овај првобитни закон из 2002. године предвиђао је само Општу сједницу и три судска одјељења – Кривично, Управно и Апелационо, тако да су донијете измјене овог закона, којима је усложњена дотадашња организациона структура. Успостављање нових судских одјељења било је пропраћено формирањем посебног система њихове подршке, тако да је у децембру 2004. године потписан споразум између Предсједништва БиХ и Високог представника за БиХ. Притом треба истаћи велики допринос међународне заједнице, прије свега путем ангажовања међународних судија, који су својим знањем и искуством допринијели изградњи модерног и ефикасног суда. Овај суд је примјеном највиших међународних стандарда успио да у доста кратком року створи неопходну инфраструктуру и капацитете који су му омогућили вођење доста сложених и комплексних судских процеса. Истовремено је показана и велика одлучност за вођење судских поступака против лица која су оптужена за најтежа кривична дјела.

Суд Босне и Херцеговине је према првобитном тексту Закона о Суду Босне и Херцеговине сачињавало 15 судија (по пет судија из реда сваког конститутивног народа). Ове судије бирале су се из редова дипломираних правника, који су морали да имају најмање десет година радног искуства у правосуђу или адвокатури или су били професори правног факултета.<sup>373</sup> Наведене судије бирала је Парламентарна скупштина БиХ, а на приједлог Комисије за именовање судија Суда БиХ. Именоване судије могле су да врше своју функцију до навршених седамдесет година живота. Новим Законом о Суду БиХ, тј. пречишћеним текстом,<sup>374</sup> предвиђено је да овај суд буде састављен од предсједника и одређеног броја осталих судија, које бира Високи судски и тужилачки савјет БиХ (члан 2). Када је ријеч о надлежностима Суда БиХ,

<sup>371</sup> Познато је да законе у упоредној уставној пракси проглашава предсједник државе својим указом, уколико је ријеч о републици, односно монарх, ако је у питању монархија.

<sup>372</sup> Наведена конвенција је дио Устава Босне и Херцеговине.

<sup>373</sup> Треба нагласити да је било потребно да ови професори буду на одређеним позитивно-правним предметима који су припадали кривичноправној, привредноправној или управноправној катедри.

<sup>374</sup> *Службени гласник БиХ*, бр. 49/2009 – пречишћен текст, 74/2009 – исправка и 97/2009.

треба рећи да он има три основне надлежности, и то кривичну, управну и апелациону.

Двије године након усвајања измјена и допуна важећег Закона о Суду БиХ, 13. априла 2011. године одржана је посебна сједница Народне скупштине Републике Српске, на којој је усвојено неколико закључака који се тичу рада самог суда, као и Тужилаштва БиХ. Ту се мислило, прије свега, на процесуирање ратних злочина који су учињени над српским народом, тако да је том приликом донијет и Закључак о неопходности одржавања референдума. Овим закључком било је предвиђено да се на том референдуму грађани Републике Српске изјасне о наметнутим законима и кршењу Европске конвенције о људским правима од стране високих представника. Наведени референдум расписан је на нивоу Републике Српске и на њему је једино питање било „Да ли подржавате наметнуте законе од стране Високог представника међународне заједнице у БиХ, посебно о Суду и Тужилаштву БиХ и њихову неуставну верификацију у Парламентарној скупштини БиХ?“<sup>375</sup> Међутим, врло брзо је дошло до посјете наведеног високог представника (13. маја 2011. године) и том приликом постигнут је договор, све ради отварања Структуралног дијалога о реформи правосудног система у БиХ. Резултат овог договора био је стављање ван снаге претходне Одлуке о расписивању републичког референдума. Међутим, Народна скупштина Републике Српске убрзо је донијела закључке који су посебно указивали на демократско право овог ентитета на изражавање својих ставова и мишљења о сваком питању које је повезано са Републиком Српском. Притом је посебно наглашено право да овај ентитет може законским путем да оспори све акте са којима није сагласан, и то, како у самој процедури њиховог доношења, тако и у коначном меритуму, јер вишегодишње спровођење препорука датих у оквиру дијалога конститутивних народа БиХ није дало очекиване резултате и жељене ефекте. Зато је предсједник Републике Српске 1. јула 2015. године предложио расписивање референдума, на коме је кључно питање било формулисано на сљедећи начин: „Да ли подржавате неуставно и неовлашћено наметање закона од стране високог представника међународне заједнице у Босни и Херцеговини, посебно наметнуте законе о Суду и Тужилаштву БиХ и примјену њихових одлука на територији Републике Српске?“ Међутим, оно што треба нагласити у вези с Одлуком предсједника РС о расписивању референдума на нивоу цијеле Републике јесте чињеница да је она службено објављена тек 2017. године (значи двије године касније), а затим је и стављена ван снаге.<sup>376</sup>

Дејтонски мировни споразум имао је многе циљеве, али је један од најважнијих била обнова државе Босне и Херцеговине као једне демократске политичке заједнице. Међутим, ако извршимо једну упоредну анализу овог Споразума и Устава БиХ, који у ствари представља један његов дио (Анекс IV), са сличним актима у уставној пракси, лако се може закључити да је овај основни циљ био тешко остварив, као и да је овај устав према многим својим карактеристикама доста необичан и да се као такав прилично разликује од других устава у Европи и свијету. Због ограничености простора и потребе да највећи дио рада посветимо Високом представнику (његовој улози, надлежностима и слично), указаћемо само на

<sup>375</sup> Одлука о расписивању републичког референдума, *Сл. гласник Републике Српске*, број 45/11.

<sup>376</sup> Одлука о расписивању републичког референдума, *Сл. гласник Републике Српске*, број 86/17.

неке најважније специфичности Дејтонског споразума, односно једног његовог дијела оличеног у највишем општем правном акту, тј. Уставу БиХ.

Као прво, указаћемо на чињеницу да Дејтонски мировни споразум није разобличио узроке и карактер ратних сукоба у овој бившој југословенској републици, тј. није заузео одговарајући став према овим питањима. Затим, он је успоставио два ентитета у БиХ, али ентитетска структура ове државе није симетрична, док успостављени изборни систем има одређене одредбе дискриминаторног карактера, које се односе на грађане који не припадају ниједном од три конститутивна народа БиХ. Неспорно је да све бивше југословенске републике послје распада друге и треће Југославије (СФРЈ и СРЈ) желе да што прије уђу у Европску унију (Словенија и Хрватска су већ дио ове велике европске породице) и да тако ријеше бројне политичке и економске проблеме, који су још увијек евидентни. Међутим, Босна и Херцеговина је и послје скоро три деценије од доношења Дејтонског споразума остала нефункционална, тј. она данас постоји као држава са доста неефикасним и превише сложеним институцијама, па као таква неће моћи да приступи Европској унији. Оно што је посебно карактеристично за данашњу државу БиХ, створену Дејтонским мировним споразумом, јесте да постоји доминација њених ентитета у односу на њу саму.<sup>377</sup> Наиме, ова превише наглашена улога националног елемента доводи до занемаривања улоге самих грађана, тако да ентитетско гласање може да блокира доношење одлука у појединим државним институцијама.<sup>378</sup> Коначно, треба нагласити и то да је резултат Дејтонског споразума стварање државе, која не може да функционише, уколико не постоји значајније учешће међународне заједнице.<sup>379</sup>

Такође, што се тиче Устава БиХ, треба рећи да је он, у ствари, **акт међународног права** и као такав је, као што смо већ навели, саставни дио наведеног споразума, који укупно има 11 анекса. То није правило у упоредној уставној пракси, јер су уставни у свијету у највећем броју случајева акти државног, а не међународног права (као што је то случај са Анексом IV, тј. Уставом БиХ). Само тај један податак, који указује да је овај устав донио субјекат изван државе на коју се он доноси, довољно говори о томе да сама та држава није била нити је суверена. Наиме, једна политичка заједница, која нема овлашћене органе за закључивање међународних уговора (нема легитимитет и капацитет за то), не може да буде суверена и као таква није валидан субјекат у међународним односима. Таква ситуација била је са Босном и Херцеговином крајем 1995. године, а исто се односило и на ентитете, јер ни они нису били признати као међународни субјекти.

Имајући у виду наводе из претходног пасуса (међународноправни карактер Устава БиХ), треба рећи да је основно правило у упоредној уставној пракси да сваки устав, као највиши општи правни акт једне државе, треба или, боље рећи, мора

<sup>377</sup> Тако је нешто слично постојало у СФРЈ, посебно послје доношења Устава из 1974. године (за овај устав се често говорило да представља „гробара друге Југославије”), којим је било омогућено да социјалистичке аутономне покрајине Војводина и Косово, као саставни дјелови Социјалистичке Републике Србије, буду конститутивни елементи федерације. Такође су републике имале доминацију над савезном државом, јер се све рјешавало на републичком нивоу, а на савезном су се само усаглашавали већ раније донијети ставови.

<sup>378</sup> Vidjeti šire: Trnka, K., *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006, str. 103–105.

<sup>379</sup> Šire: Bakšić-Muftić, J., Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije, u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Godina 42, 2005, str. 75–82.

донијети орган који је посебно за то овлашћен. То је у највећем броју случајева редовна скупштина, као највиши законодавни орган или уставотворна скупштина, чији је задатак управо доношење устава и која се последије тога распушта, мада може и да прерасте у редовну скупштину. Такође, у ријетким случајевима то може да буде и народ или шеф државе (монарх), који свом народу може да подари, тј. октроише устав. Овдје то није био случај, јер Устав БиХ није донио уставотворни орган, тако да је самим тим дошло до кршења ранијег Устава Републике Босне и Херцеговине, који је предвиђао поступке и надлежности за његову промјену, али који нису поштовани. То је, неспорно, утицало на дјелотворност новог Устава БиХ, јер је сам поступак његовог доношења извршен на недемократски начин. Опште је позната чињеница да устав мора да буде донијет по посебном поступку, који је доста сложенији од поступка доношења обичних закона, а да не говоримо колико је сложенији од поступка који је предвиђен за доношење одређених декларација, резолуција, споразума и слично. За његову промјену и усвајање тражи се квалификована већина посланика законодавног тијела – на примјер 2/3, 3/4, 4/5 и слично, али је овдје све то избјегнуто, јер је овај акт донијет по поступку који је, не само једностран, него и једноставнији од поступка доношења самих закона.

Значајна специфичност Устава БиХ јесте да он није урађен према европском моделу (а требало би, јер се држава чију организацију власти он уређује налази на тлу Европе и која настоји да што прије испуни потребне услове и уђе у Европску унију), него према **англосаксонском**. Због тога се његова необичност састоји и у томе што је он, као такав, са само 12 чланова данас најкраћи устав на свијету. Наиме, за такав устав сматрао се Устав САД-а из 1787. године, који је у вријеме свог усвајања садржавао само седам чланова. Међутим, на овај устав, који се сматра доајеном међу уставима у свијету, до сада је донијето 27 амандмана. Посљедица израде уставног акта у Босни и Херцеговини према раније наведеном моделу, огледа се и у томе што он није стваран према правилима која су карактеристична за европску правну школу и која се примјењују на овим просторима (принципи догматско-правне методе). Та правила, која налаже уобичајена формално-правна техника приликом обликовања правних норми, које су саставни дио уставног текста, овдје су занемарена, па отуда уставном тексту недостаје неопходна цјеловитост, логичност, нормативна техника и слично. Све то довело је до одређених недостатака, које је веома лако уочити, јер се приликом читања уставног текста и анализе његових одредби могу уочити бројни термини који су неадекватни, тешко схватљиви, непримјерени и слично, док су неке одредбе у тексту недоречене и вишезначне, па самим тим стварају одређене проблеме приликом њиховог тумачења и примјене. Коначно, треба рећи и то да овај устав има нешто што је неминовно за сваки законски текст,<sup>380</sup> а то су правне празнине. Међутим, проблем је што у овом акту има много таквих уставних празнина које нису попуњене, тј. нису донијети одговарајући амандмани који би попунили (исправили) бројне недоречености настале стварањем оваквих празнина. Због тога је Устав био неодговарајући за рјешавање одређених проблема у датим околностима.

<sup>380</sup> Познато је да је и устав закон, али се за њега каже да је он највиши општи правни акт, односно закон највише правне снаге (најапстрактнији и најначелнији правни акт).

Посљедице наведеног огледају се у томе што данас у Босни и Херцеговини имамо такав политички систем, за који се слободно може рећи да је најсложенији у цијелој Европи. Наиме, тешко је замислити једну политичку заједницу (без обзира на то колика она била и како се звала), која у себи има десет мањих заједница (у овом случају кантона, који су државе за себе), два ентитета са три конститутивна народа и један дистрикт у коме, такође, живе грађани припадници ова три народа – Бошњаци, Срби и Хрвати. У таквој заједници имамо укупно 13 устава (један државни, два ентитетска и десет кантоналних) и један статут, који је у ствари замјена за устав, јер представља највиши општи правни акт у Брчко Дистрикту. Оно што још више компликује ову ријетко виђену ситуацију у организацији власти једне државе јесте чињеница да у БиХ отуда постоји 14 скупштина, као највиших законодавних тијела, 14 влада, као извршних органа и више од 200 ресорних министарстава (то је због тога што свака влада има одређени број министарстава, који је најчешће већи од десет).<sup>381</sup>

За нешто више од двије године навршиће се пуне три деценије од доношења Дејтонског споразума, односно његовог најзначајнијег дијела – Анекса IV. За то вријеме уочене су бројне слабости, недоследности, недоречености, противрјечности, правне празнине и слично. То је, наиме, уочено одмах по његовом усвајању, али се очекивало да ће се, како вријеме пролази и како се односи између три конститутивна народа побољшавају, све то исправити доношењем амандмана, уставног закона или изградом новог устава. Свима је било јасно (прије, током и после усвајања уставног текста) да је овај дејтонски устав само једна привремена творевина, тј. прелазно рјешење, чији је основни циљ био заустављање рата. „Уставотворцима” је било јасно да се у Дејтону не може донијети један трајан, савремен, општеприхватљив уставни акт, чија би основна карактеристика била изградња једне савремене државе. Напротив, тада су сви били свјесни да је привременост основна карактеристика дејтонског устава, што се може видјети прије свега у начину његовог настанка, као и у самом приступу актуелном уставном акту. Овај приступ био је општеприхваћен, али су сви учесници у његовом стварању сматрали да је то само једно „привремено рјешење”,<sup>382</sup> које представља једну врсту прелаза са неодговарајућих рјешења на адекватна. Међутим, до тога није дошло услед бројних разлога, о којима овдје сада нећемо писати, јер то није тема овог рада. Међутим, значајно је указати на то да, иако није било формалних измјена уставног текста, било је неформалних допуна одређених недоречености у појединим областима друштвеног и политичког живота. Наиме, Устав БиХ је на неки начин измијењен, прилагођен реалним друштвеним односима путем споразума који су постигнути између два ентитета (Републике Српске и Федерације БиХ) и саме државе (БиХ). Ту је посебно значајну улогу одиграо Високи представник за БиХ, који је својим актима покушао да превазиђе одређене недоследности, недоречености и правне празнине у уставном тексту.

Без обзира на то што су од самог доношења Устава БиХ, тј. усвајања Дејтонског споразума, упућиване бројне примједбе на одређена уставна рјешења,

<sup>381</sup> Šire: Kasapović, M., BiH: 10 godina nakon Deytona, *Magazin za političku kulturu i društvena pitanja „STATUS”*, 09/2006, str. 44–73.

<sup>382</sup> Šarčević, E., *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija „Konrad Adenauer”, Sarajevo, 2009, str. 61.



није дошло до амандманских промјена уставног текста, осим што је у марту 2009. године Парламентарна скупштина БиХ донијела Амандман I на овај устав. Ова промјена односи се на Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине,<sup>383</sup> који постоји под суверенитетом БиХ и спада у надлежност њених институција, управо онако како су те надлежности предвиђене уставним текстом. Територија Брчко Дистрикта налази се у заједничкој својини оба ентитета (Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске) и то је тзв. кондоминијум,<sup>384</sup> који представља јединицу локалне самоуправе са сопственим институцијама, законима и прописима. Такође, он има овлашћења и статус, који су коначно прописани одлукама Арбитражног трибунала у вези са међуентитетском линијом разграничења у области Брчког. Парламентарна скупштина БиХ надлежна је, према овом амандману, за даље уређивање односа између Дистрикта и институција БиХ путем својих закона, док је Уставни суд БиХ надлежан за одлучивање о било каквом спору у вези са заштитом утврђеног статуса и овлашћења Брчко Дистрикта.

Међутим, оно што је, не само у Босни и Херцеговини и земљама региона, него и у цијелој Европи, изазвало читаву буру и довело до континуираних захтјева за промјеном одговарајућих уставних одредби јесте познати случај „Сејдић–Финци против БиХ”.<sup>385</sup> Наиме, Европски суд за људска права са сједиштем у Стразбуру указао је на потребу уставне реформе, јер су Дерво Сејдић и Јакоб Финци добили пресуду против Босне и Херцеговине код наведеног суда. Они су тужили своју земљу, јер су сматрали да их важећи устав дискриминише, с обзиром на то да његове одредбе не допуштају припадницима мањина које живе у Босни и Херцеговини да се кандидују за Предсједништво БиХ и Дом народа Парламентарне скупштине (у конкретном случају то није омогућено Сејдићу као припаднику ромске, а Финцију као припаднику јеврејске мањине). Уставом БиХ<sup>386</sup> и изборним законом предвиђено је да само припадници три конститутивна народа, а то су Бошњаци, Срби и Хрвати, могу да буду изабрани у ова два висока политичка тијела. Зато и после скоро једне и по деценије од доношења ове историјске Одлуке Европског суда два наведена представника ромске и јеврејске мањине, као и сви други припадници националних мањина,<sup>387</sup> чекају на њену реализацију.

Чињеница је да је Босна и Херцеговина још 24. априла 2002. године постала чланица Вијећа Европе и да је својим приступањем ратификовала бројне уговоре и декларације (међу њима је и Европска конвенција о заштити људских права), чиме се обавезала да његује и унапређује демократске вриједности и стандарде Вијећа Европе. Међутим, уставна и законска забрана мањинама да учествују на изборима у

<sup>383</sup> Амандман I на Устав БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 25/09.

<sup>384</sup> Овај облик је у уставној пракси веома риједак, јер је главни проблем тешкоћа осигуравања сарадње између суверених власти. Наиме, *кондоминијум* у дословном преводу значи сувласништво, јер на латинском језику префикс *con* се преводи као ријеч заједно, а *dominium* значи право власништво. Примјер за то имамо данас само у неколико случајева, а један од њих је Антарктик, којим се управља консултативно на основу Антарктичког споразума.

<sup>385</sup> Пресуда Европског суда за људска права, Велико Вијеће, *Сејдић и Финци против БиХ*, Апликације бр. 27996/06 и 34836/06, Стразбур, 22. децембар 2009.

<sup>386</sup> Члан IV тачка I и члан V.

<sup>387</sup> Данас се процјењује да у Босни и Херцеговини живи око 400.000 припадника националних мањина, који спадају у остале, тј. нису припадници конститутивних народа (то је око 12% становништва) и они не могу да се кандидују за функцију предсједника или члана парламента због своје вјере или етничке припадности.

Босни и Херцеговини нема објективно и разумно оправдање и отуда је она у супротности са Европском конвенцијом о људским правима, која забрањује дискриминацију. Зато је Вијеће Европске уније још децембра 2010. године поставило као приоритет имплементацију пресуде у случају Сејдић–Финци против БиХ на листу ствари које држава мора да спроведе, тј. да усклади свој уставни оквир са Европском конвенцијом о заштити људских права. То је до сада учинио само Кантон Сарајево, чија је Скупштина усвојила амандмане ради усклађивања Устава овог кантона са Пресудом Европског суда за људска права у случају Сејдић–Финци. У међувремену је против БиХ поднијето још неколико тужби због дискриминације и суд у Стразбуру је исте усвојио, тако да су пресуде против БиХ добили још Азра Зорнић, Илијаз Пилав и Самир Шлаку, којима није дозвољено да се као припадници националних мањина кандидују у раније наведене политичке институције. Још више зачуђује чињеница да су у току једне деценије од доношења ове одлуке (значи до краја 2019. године), у Босни и Херцеговини обављена три изборна циклуса, што значи да важећи Устав БиХ (неспровођењем уставне реформе од стране политичара ове државе) крши права Јевреја, Рома и других мањина.

### 3. Устав Федерације Босне и Херцеговине

Као што смо већ рекли, после рата у Босни и Херцеговини, који је трајао од 6. априла 1992. до 14. децембра 1995. године<sup>388</sup> закључен је Мировни споразум у Дејтону, којим је унутар државе БиХ регулисан уставноправни и међународноправни положај Федерације БиХ. Преамбула и члан I Устава БиХ, тј. Анекса IV, садрже у себи најзначајнији елемент за положај Федерације, као и Републике Српске – политички компромис. Овим одредбама наглашен је њен континуитет ријечима да „Република Босна и Херцеговина, чије је званично име од сада 'Босна и Херцеговина', наставља своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром модификованом овим уставом и са постојећим међународно признатим границама. Она остаје држава чланица Уједињених нација, и као Босна и Херцеговина може задржати чланство или затражити пријем у организацијама у оквиру система Уједињених нација, као и у другим међународним организацијама” (члан I тачка 1 Устава БиХ), док је њен састав предвиђен уставном одредбом која гласи: „Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске” (члан I тачка 3 Устава БиХ). Устав Федерације БиХ донијела је 30. марта 1994. године Уставотворна скупштина, а исти је објављен тек 21. јула 1994. године,<sup>389</sup> када је донијет и Амандман I, којим су два кантона – Средњобосански и Неретвански,

<sup>388</sup> Треба нагласити да је Дејтонски споразум постигнут на Конференцији, која је трајала од 1. до 21. новембра 1995. године, док је овај споразум званично потписан 14. децембра исте године у Паризу, чиме је окончан (ефективно завршен) рат, који је трајао више од три и по године.

<sup>389</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине, *Сл. новине Федерације БиХ, бр. 1/94, 1/1994 – Амандман I, 13/1997 – Амандмани II–XXIV, 13/1997 – Амандмани XXV i XXVI, 16/2002 – Амандмани XXVII–LIV, 22/2002 – Амандмани LVI–LXIII, 52/2002 – Амандмани LXIV–LXXXVII, 60/2002 – испр. Амандмана LXXXI, 18/2003 – Амандман LXXXVIII, 63/2003 – Амандмани LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Амандмани XCV–CII, 32/2007 – испр., 20/2004 – Амандмани CIII и CIV, 33/2004 – Амандман CV, 71/2005 – Амандмани CVI–CVIII, 72/2005 – Амандман CVI, 88/2008 – Амандман CIX, 79/2022 – Амандмани CX–CXXX, 80/2022 – испр. и 31/2023 – Амандман CXXXI.*

проглашени за кантоне са посебним режимом, али је касније Амандманом LXXXV дошло до брисања цјелокупног потпоглавља В5 (кантони са посебним режимом), укључујући и члан 12 који је био прописан Амандманом I.

Само двије године касније Уставотворна скупштина Федерације БиХ на својој сједници од 5. јуна 1996. године усвојила је амандмане II–XXIV на Устав Федерације Босне и Херцеговине, ради прилагођавања (првог по реду) овог устава дејтонском уставу, тј. Анексу IV. Већ је сљедеће године био покренут поступак апстрактне оцјене уставности, који се односио на више од 20 уставних одредби Федерације и Републике Српске, које су, према схватању покретача овог поступка, биле противне Уставу БиХ. Само три године касније (2000. године), Уставни суд БиХ је у предмету бр. У-5/98 ријешо однос свеукупне власти државе и ових ентитета, тј. донио је Одлуку о државној организацији као централном питању, а резултат Одлуке Уставног суда била је свеобухватна реформа устава оба ентитета, која је извршена 2002. године. Оно што је битно за наш рад јесте чињеница да скупштине Федерације и Републике Српске нису ништа предузеле ради спровођења наведене Одлуке Уставног суда БиХ,<sup>390</sup> па је на сцену ступио, на основу својих уставних овлашћења, тадашњи високи представник Волфганг Петрич. Он је предузео одређене активности, које су се огледале у формирању уставних комисија у ентитетима и њихова основна улога састојала се у уграђивању, тј. практичној примјени одређених приједлога уставних промјена. Наиме, тзв. Споразумом Сарајево–Мраковица, постигнутим у марту 2000. године, политичке странке су се договориле о промјенама устава, али скупштине Федерације БиХ и Републике Српске нису усвојиле приједлоге измјена и допуна својих устава. То је био разлог што је Високи представник априла мјесеца 2002. године на основу тзв. бонских овлашћења наметнуо одговарајуће амандманске измјене и допуне устава оба ентитета.

На овом мјесту се нећемо бавити анализом амандмана, који су изузетно бројни, али ћемо указати на чињеницу да су амандмани XXVII–LIV на Устав Федерације БиХ измијенили етничко представљање у органима ентитета, тако да је овим измјенама Србима било омогућено равноправно учешће у организационој структури Федерације. Наиме, Срби су Преамбулом Устава БиХ одређени као конститутивни народ у Босни и Херцеговини, па је зато и Одлуком Уставног суда БиХ наређено да се поред Бошњака и Хрвата и Срби сматрају конститутивним народом (Амандман XXVII), док су српски језик и ћирилица предвиђени као службени језик и писмо у Федерацији БиХ. Међутим, треба рећи и то да Одлука Уставног суда БиХ број У-5/98 није успјела да спријечи или макар смањи снажно наметање етно-националних елемената, него су, напротив, амандмани из 2002. године још више ојачали уочено етничко представљање конститутивних народа.

Када је ријеч о организацији власти у Федерацији БиХ, треба рећи да је она (што је случај, како са државом БиХ, тако и са другим ентитетом – Републиком Српском) доста компликована и ријетка у уставноправној литератури савременог свијета. Наравно, утицаји страних законодавстава на национална законодавства су

<sup>390</sup> Доступно на: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/\\_bs/U-5-98-12200.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-5-98-12200.pdf), посјећено: 8. 6. 2023. године.

неминовна, па зато, посебно што је Босна и Херцеговина једна нова држава, то важи и за њу. Упоредном анализом бројних (оних најважнијих) устава у свијету, може се рећи да, прије свега, САД и Швајцарска представљају два модела који су карактеристични за институционалне структуре савезних држава. Према тим моделима, политичко представљање, тј. учествовање саставних дијелова савезне државе у законодавној власти цијеле државе омогућено је постојањем посебног, тј. другог скупштинског дома,<sup>391</sup> у коме се заступају интереси територијалних јединица,<sup>392</sup> а не интереси грађана (ови интереси се у САД-у заступају у Представничком дому, а у Швајцарској у Националном савјету).

Овај швајцарски модел познат под називом „мултиетнички федерализам”, који је настао још далеке 1848. године, функционише и дан-данас и то доста добро, без неких већих проблема. Што се тиче Устава Федерације БиХ, треба рећи да он комбинује оба ова модела, с тим што ваља нагласити да су кантони у Федерацији, за разлику од Швајцарске, изграђени на етно-националном принципу. Када је ријеч о саставу Федерације, онда треба рећи да Устав овог ентитета врло кратко у члану 2 поглавља I говори о томе да је она састављена од федералних јединица (кантона), а да су методи и поступци за физичко одређивање граница између њих утврђени федералним прописима. Називи кантона одређени су „искључиво према градовима који су сједишта одговарајућих кантоналних власти или према регионалним географским карактеристикама” (члан 2 Устава Федерације Босне и Херцеговине), док је службено име овог ентитета – Федерација Босне и Херцеговине, чији је главни град Сарајево.

Организацију власти у Федерацији доста компликује постојање десет кантона (жупанија), што је утврђено Законом о федералним јединицама.<sup>393</sup> Међутим, треба рећи да је данас у званичној употреби само израз *кантон*, јер је Пресудом У-7/98 Уставног суда Федерације БиХ израз *жупанија* проглашен неуставним.<sup>394</sup> Међутим, још увијек се у неким радовима, па чак и у уџбеницима употребљава термин *жупанија* за кантоне у којима је већинско хрватско становништво (Посавска, Западнохерцеговачка и Херцегбосанска жупанија).<sup>395</sup> Бошњачко становништво представља већину у највећем броју кантона (укупно њих пет – Унско-сански, Зеничко-добојски, Тузлански, Босанско-подрињски кантон и Кантон Сарајево), док у преостала два кантона (Средњобосански и Херцеговачко-неретвански кантон) ниједан од конститутивних народа не представља већину, па се отуда они доживљавају као етнички мијешани кантони. Из наведеног се може закључити да се федерални систем овог ентитета БиХ заснива на принципу етно-националног федерализма, који се доста разликује од других федералних система, јер оваква етно-национална структура другог дома Парламента Федерације (Дома народа) представља изједначавање етничког идентитета и територијалног интереса. Ово изједначавање, тј. идентификација етничкост и територије представља суштину

<sup>391</sup> То је у САД-у Сенат, а у Швајцарској Вијеће кантона.

<sup>392</sup> Ове територијалне јединице представљају саставне дјелове савезне државе.

<sup>393</sup> *Сл. новине Федерације БиХ*, бр. 3/96.

<sup>394</sup> *Šire: Ademović, N., Joseph, M., Marković, G., Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Fondacija „Konrad Adenauer” e. V, Sarajevo, 2012, str. 336.*

<sup>395</sup> Званично, данас се употребљава само термин *кантон*, па имамо – Посавски, Западнохерцеговачки и Западнобосански кантон, тј. Кантон 10.

етно-национализма и оно је критиковано у одређеним одлукама Уставног суда Босне и Херцеговине.

Ми се у нећемо бавити дубљом анализом Устава Федерације БиХ, јер је највећи дио рада посвећен Високом представнику за Босну и Херцеговину, али ћемо у најкраћим цртама указати на организацију власти у овом ентитету. Када говоримо о системима власти, треба рећи да се у упоредној уставној пракси разликују два основна система либералне демократије заснована на подјели власти, а то су предсједнички систем, чији је историјски узор систем настао Уставом САД из 1787. године, и парламентарни систем, који је настао по узору на Велику Британију, као колијевку парламентаризма. Особине првог система огледају се у моноцефалној егзекутиви, јер институција предсједника у себи сједињује, како функцију шефа државе, тако и функцију шефа владе, док у другом систему власти постоји бифедална егзекутива (извршна власт), коју чине шеф државе (монарх или предсједник републике) и влада. У предсједничком систему власти предсједник не зависи од политичког повјерења већине народних представника у скупштини и не може му бити изгласано неповјерење, док у парламентарном систему власти влада зависи од таквог повјерења, па јој зато скупштина може изгласати неповјерење.

Постоји и трећи систем власти (додуше не срећемо га тако често), који настаје комбинацијом претходна два – то је полупредсједнички систем, а његове главне особине огледају се у томе што предсједника бира директно народ, а он именује владу, с тим што овдје постоји двострука зависност владе. Наиме, да би могла да функционише, њој је потребно политичко повјерење предсједника и парламента, а прописе о изгласавању неповјерења влади од стране законодавног тијела (парламента) и о распуштању самог законодавног тијела од стране шефа државе (предсједника) садрже устав и пословник парламента. Ако бисмо упоредили одредбе Устава Федерације БиХ, које се тичу облика власти у овом ентитету, онда бисмо били најближе оцјени да је у питању полупредсједнички систем власти, иако не у идеалном типу, како смо то овдје описали. То је због чињенице да, сагласно одредбама члана 2 поглавља IV Б. 1. овог устава, предсједника Федерације, као шефа државе, не бира народ директно, него већина посланика у Представничком дому и Дому народа (Парламенту Федерације). Међутим, према одредбама члана 5 поглавља IV Б. 2. Владу Федерације, послје консултација са премијером или са кандидатом за ту функцију, уз сагласност потпредсједника Федерације, именује предсједник Федерације, која отуда њему и одговара, а подлијеже изгласавању неповјерења од стране Парламента. Тако имамо једно обиљежје парламентарног и једно обиљежје предсједничког система.

Међутим, да бисмо боље разумјели спровођење Устава Федерације БиХ и функционисање самог ентитета, поред одређивања облика власти, веома је значајно тзв. етно-национално представљање три конститутивна народа у најважнијим политичким институцијама и другим државним органима Федерације. То етничко представљање постоји, како у органима извршне, тако и у органима судске власт, на шта указују одредбе члана 1 поглавља IV Б. 1, које су измијењене Амандманом XLI, према коме „Предсједник Федерације има два потпредсједника из различитих

конститутивних народа”.<sup>396</sup> Поред тога, Влада се, као извршни орган, састоји од премијера и 16 министара и мора бити састављена пропорционално, према заступљености три конститутивна народа, тако да њу чини осам Бошњака, пет Хрвата и три Србина, с тим што је премијер овлашћен да може на рачун најбројнијег народа (у конкретном случају Бошњака) да именује једног министра из реда грађана који не припадају ниједном конститутивном народу, већ спадају у ред „осталих”.<sup>397</sup> Такође, етнички критеријум примјењује се и приликом формирања Уставног суда овог ентитета, јер се он, сходно одредбама члана 9 поглавља IV Ц. 3. „састоји од девет судија, од којих су најмање по два из реда три конститутивна народа и један из реда осталих”.<sup>398</sup>

Коначно, овај етнички критеријум имамо и при могућности улагања вета наведених конститутивних народа и то у спровођењу законодавног поступка. Наиме, „уколико више од једног предсједавајућег или потпредсједавајућег Дома народа сматра да закон спада у питања од виталног националног интереса дефинисана у Амандману XXXVII на Устав Федерације Босне и Херцеговине, закон ће бити уврштен у дневни ред Дома народа као питање од виталног интереса” (члан 18 став 1 поглавља IV А. 6). Међутим, уколико то није случај, већ само један предсједавајући или потпредсједавајући има такво мишљење, онда „2/3 већина одговарајућег клуба може прогласити да је ријеч о питању са листе виталних интереса. У том случају ће се слиједити процедура описана у Амандману XL” (члан 18 став 2 поглавља IV А. 6). То значи да они могу користити вето у процесу парламентарног доношења закона у Дому народа, уколико сматрају једну одлуку противном виталном интересу. Посљедица тога јесте немогућност таквог акта да ступи на правну снагу и то је особина тзв. апсолутног вета, с тим што коначну одлуку доноси Уставни суд Федерације БиХ и пресуђује да ли је овлашћени субјект с правом прогласио један акт противним виталном националном интересу.

Када је ријеч о примјени наведеног етно-националног критеријума, треба рећи да се он примјењује и у формирању највишег законодавног тијела Федерације БиХ. Наиме, Парламент овог ентитета, како смо већ рекли, има два дома и то Представнички (први) дом у коме се представљају интереси свих грађана, без обзира на њихову етничку или другу припадност и Дом народа (други дом), у коме се представљају интереси конститутивних народа, управо путем наведеног критеријума, односно федералног принципа. Међутим, иако је то тако предвиђено самим Уставом Федерације БиХ, убрзо је дошло до доношења амандмана 2002. године, којим је предвиђено да се међу 98 заступника Представничког дома морају наћи најмање по четири члана из сваког конститутивног народа и сви се они бирају према начелу директног избора, за разлику од избора представника за други дом, тј. Дом народа, гдје се примјењује начело етно-националног представљања сва три конститутивна народа и осталих. Овдје се, значи, примјењују индиректни избори, које врше законодавна тијела (скупштине, парламенти) свих кантона понаособ за укупно 80 посланичких мјеста, с тим што се у овом дому примјењује начело паритетне једнакости. Наиме, за сва три конститутивна народа обезбијеђен је исти

<sup>396</sup> Овим амандманом допуњује се члан IV Б.1. Устава Федерације БиХ, који је измијењен Амандманом XI на Устав Федерације БиХ.

<sup>397</sup> Члан 4. Поглавља IV Б.2. Устава Федерације БиХ.

<sup>398</sup> Првобитна одредба овог члана замијењена је Амандманом XLVIII.

број мандата, тако да Бошњацима, Србима и Хрватима припада по 23 посланичка мјеста,<sup>399</sup> док је за представнике осталих предвиђено 11 мандата, али по начелу пропорционалне једнакости.

#### 4. Устав Републике Српске

С обзиром на то да Устав БиХ признаје право ентитетима да имају своје уставе<sup>400</sup> и да смо један дио овог рада посветили анализи Устава Федерације БиХ, овдје ћемо указати и на најважније карактеристике Устава Републике Српске као другог ентитета. Сама та чињеница указује на то да ентитети имају своју уставну аутономију. Томе посебно доприноси податак да су ентитети имали своје важеће уставе и прије ступања на снагу Устава БиХ, који је прихватио да уставни ентитети остану и даље на снази, али под условом да се они усагласе са текстом државног Устава, тј. Анексом IV. Наиме, Република Српска је основана 1992. године, у вријеме када су се на простору бивше савезне државе СФРЈ и њене чланице СР Босне и Херцеговине дешавале крупне друштвене и политичке промјене. Притом треба нагласити да узрок стварања овог ентитета лежи у изборима у Босни и Херцеговини, одржаним 1990. године, гдје су побједу однијеле три националне политичке партије – СДА, СДС и ХДЗ, тј. Странка демократске акције, Српска демократска странка и Хрватска демократска заједница.

Међутим, последице распада друге југословенске државе (СФРЈ) није било могуће да се постигне консензус између ових странака (боље рећи између три конститутивна народа) о томе како би требало да буде у будућности дефинисан државноправни статус Босне и Херцеговине. СДС се залагала за заједничку државу, коју би чиниле Босна и Херцеговина, Србија и Црна Гора, док су се СДА и ХДЗ изјашњавале за државно осамостаљивање Босне и Херцеговине. Зато су посланици СДС-а у Скупштини БиХ, када је у октобру 1991. године донијета Одлука о државном осамостаљивању БиХ, бојкотовали исту, тј. нису учествовали на тој сједници. Само мјесец дана касније (9. и 10. новембра) СДС је организовала плебисцит српског народа, са основним циљем да се Срби у Босни и Херцеговини изјасне да ли желе остатак „у заједничкој држави Југославији, са Србијом, Црном Гором, САО Крајина, САО Славонија, Барања и Западни Срем, те другим који се за тај остатак изјасне”.<sup>401</sup> Плебисцит је у потпуности успио, јер се на њему изјаснило 85% грађана, а од тога 98% је гласало ЗА. Међутим, како друга страна (Бошњаци и Хрвати) није хтјела остатак у заједничкој држави и како је бојкотовала овај плебисцит, посланици Скупштине БиХ из СДС-а образовали су Скупштину српског народа БиХ. Ова скупштина је врло брзо, само последице пар мјесеци (9. јануара 1992. године) прогласила Републику српског народа БиХ, а последице мјесец и по дана (28.

<sup>399</sup> Према члану 10–11 Изборног закона Босне и Херцеговине, представници из реда бошњачког, хрватског и српског народа и реда осталих, у свакој скупштини кантона бирају делегате (посланике) из свог конститутивног народа у том кантону. Видјети: Изборни закон Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – испр., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 – одлука УС, 63/2011 – одлука УС, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – одлука УС, 41/2020, 38/2022, 51/2022 и 67/2022.

<sup>400</sup> То одређују одредбе члана III става 3б) и члана XII става 2 Устава БиХ.

<sup>401</sup> Одлука о расписивању и провођењу плебисцита српског народа у Босни и Херцеговини, *Сл. гласник српског народа у Босни и Херцеговини*, број 1/92.

фебруара) усвојила и Устав Републике Српске, док су се већ сутрадан (29. фебруара и 1. марта 1992. године) Бошњаци и Хрвати изјаснили за независност БиХ.<sup>402</sup>

Република Српска је, као један од један од два равноправна ентитета Босне и Херцеговине, наведеним уставом из 1992. године<sup>403</sup> била дефинисана као суверена држава српског народа, али је Амандманом LXVII из 2002. године, ова уставна одредба промијењена, тако да је Република Српска сада дефинисана као јединствен и недјелјив уставноправни ентитет, који самостално обавља своје уставотворне, законодавне, извршне и судске функције. С обзиром на то да је било доста примједби на првобитно уставно рјешење, према којем су у вршењу власти у Републици Српској учествовали само Срби, Хрвати и Бошњаци као конститутивни народи, извршена је допуна наведеним амандманом, тако да у вршењу власти данас, поред њих учествују и остали, као и грађани, равноправно и без дискриминације.

Приликом стварања Републике Српске пошло се од поштовања воље њених конститутивних народа и грађана да исту очувају и да њено уставно уређење заснују на поштовању људског достојанства, владавине права, гарантовању и заштити људских слобода и права и права мањинских група, националне равноправности, демократских институција, забрани дискриминације и уважавању правила тржишне економије. Основни циљ стварања Републике Српске огледао се у жељи да се обезбиједи мир и толеранција између свих њених грађана, да се развију пријатељски односи међу народима и државама и изрази њена одређеност за потпуно поштовање и досљедно примјењивање Оквирног мировног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Овим споразумом недвосмислено је потврђен и гарантован уставноправни положај Републике Српске.

Међутим, овдје треба указати на то да ентитети БиХ имају уставну аутономију, али да она није апсолутна, већ релативна, што се може закључити из чињенице да је Уставом БиХ, који је ступио на снагу 14. децембра 1995. године, било предвиђено усаглашавање (усклађивање) ентитетских устава са државним Уставом, који је акт више правне снаге у односу на ова два.<sup>404</sup>

Поред Преамбуле, као свечаног дијела уставног текста који нема нормативни карактер, Устав Републике Српске садржи и нормативни дио, који је сачињен од 140 чланова, а ови чланови систематизовани су у 12 глава: *Основне одредбе, Људска права и слободе, Економско-социјално уређење, Права и дужности Републике, Организација Републике, Територијална организација, Одбрана, Уставност и*

<sup>402</sup> Овај референдум бојкотовали су Срби, јер су сматрали да је супротан важећим прописима који су били предвиђени Уставом Југославије и Уставом БиХ, сматрајући да је Босна и Херцеговина била федерална јединица Југославије, којој савезни устав, као виши правни акт, није давао право на сецесију.

<sup>403</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 21/1992 – пречишћен текст, 28/1994 – Амандмани XXVI–XLIII, 8/1996 – Амандмани XLIV–LI, 13/1996 – Амандман LI, 15/1996 – испр., 16/1996 – Амандман LII, 21/1996 – Амандмани LIV–LXV, 21/2002 – Амандмани LXVI–XCII, 26/2002 – испр., 30/2002 – испр., 31/2002 – Амандмани XCIII–XCVIII, 69/2002 – Амандмани XCIX–CIII, 31/2003 – Амандмани CIV и CV, 98/2003 – Амандмани CVI–CXII, 115/2005 – Амандман CXIV, 117/2005 – Амандмани CXV–CXXI и 48/2011 – Амандман CXXII и *Сл. гласник БиХ*, бр. 73/2019 – одлука УС БиХ.

<sup>404</sup> „Ентитети и њихове ниже јединице у потпуности ће поштовати овај Устав, којим се стављају ван снаге одредбе закона Босне и Херцеговине и одредбе устава и закона ентитета које су у супротности с њим, као и одлуке институција Босне и Херцеговине. Општи принципи међународног права представљају интегрални дио правног поретка Босне и Херцеговине и ентитета”, члан III став 3б) Устава Босне и Херцеговине.



законитост, Уставни суд, Судови и јавна тужилаштва, Промјена Устава, Завршне одредбе. Од 1992. до 2005. године усвојен је 121 амандман, 2011. године је усвојен Амандман СХХП, као и једна промјена на основу Одлуке Уставног суда БиХ из 2019. године. Лако се може уочити да је за само 13 година усвојен невјероватно велики број амандмана (121 укупно), што недвосмислено указује на то да је уставни систем Републике Српске од самог почетка имао доста недостатака и да је отуда у великом обиму реформисан. Већ на први поглед пада у очи чињеница да се број амандмана безмало изједначио са бројем чланова изворног текста Устава. То неспорно знатно отежава сналажење конституционалиста и правних теоретичара, као и свих правника који се баве његовим тумачењем и примјеном, чему доста доприноси и неуједначеност самог уставног текста, његова недовољна јасноћа и непрецизност појединих уставних одредби у којима су садржана одређена уставна рјешења. Ово је посљедица једног посебног проблема, који је проистекао из тога што је велики број различитих субјеката учествовао у самој изради амандмана, с обзиром на то да је знатан број ових „уставотвораца” наметнуо сам Високи представник.

Ако бисмо анализирали разлоге који су утицали на оволику потребу уставне реформе, можемо рећи да се они могу сврстати у три основне групе. У прву групу спадају они разлози који се тичу потребе да се институционални систем створен Уставом Републике Српске временом побољшава и стално дограђује, као и да се ентитетски уставни усклађују са државним, што је довело и до усаглашавања рјешења Устава Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине<sup>405</sup> (ту се мисли, прије свега, на неопходност промјене свих норми у Уставу Републике Српске у којима је она дефинисана као суверена). Отуда имамо такву ситуацију да је Народна скупштина Републике Српске усвојила једну трећину од укупног броја амандмана (прецизније 43 амандмана) и то прије ступања на снагу Устава БиХ, као вишег општег правног акта, док су остали амандмани усвојени после његовог ступања на снагу. Све је то утицало на доста темељну промјену државноправног статуса овог ентитета, што се прије свега одразило на мијењање надлежности Републике Српске, као и на организацију саме институције председника Републике.

У другу групу разлога спада неопходност спровођења Одлуке о конститутивности народа коју је донио Уставни суд БиХ<sup>406</sup> у предмету У-5/98 од 30. јуна и 1. јула 2000. године, а што је довело до значајних промјена које се тичу састава и избора одређених институција, као и до оснивања нових. Наиме, овај суд је у трећој дјелимичној одлуци у наведеном предмету прогласио неуставном одредбу члана I.1(1) у формулацији Амандмана III Устава ФБиХ, и то у дијелу „Бошњаци и Хрвати као конститутивни народи, заједно са Осталима [...]”, као и у дијелу „остварујући своја суверена права”. Примјењујући ову одлуку Уставног суда БиХ, која се тиче неопходности спровођења начела конститутивности народа у БиХ, дошло је и до неопходности другачијег регулисања, како састава и начина избора Дома народа Парламента Федерације БиХ, тако и председника и потпредседника

<sup>405</sup> У ову групу разлога спада обавеза ентитета да ускладе свој устав са уставом државе чије су чланице, а према члану XII/2 Устава БиХ. Његовим одредбама предвиђено је да ће „у року од три мјесеца по ступању на снагу овог Устава, ентитети амандманским поступком измијенити своје уставе како би обезбједили њихову сагласност са овим Уставом, у складу са чланом III, став 3, тачка (б)”.

<sup>406</sup> *Службени гласник БиХ*, бр. 23/00.

Федерације БиХ. С обзиром на то да је Федерација БиХ амандманима промијенила свој устав у складу са наведеном одлуком Уставног Суда БиХ, било је потребно да исто учини и Република Српска, која је формирала Вијеће народа РС Амандманом LXXVI, којим је одређено да ће вршити „законодавну власт у Републици Народна скупштина и Вијеће народа”. Значај и посебна улога овог вијећа у законодавству може се уочити из одредбе истог амандмана, према којој „закони и други прописи које изгласа Народна скупштина, а који се тичу питања виталног националног интереса било којег од конститутивних народа ступају на снагу тек након усвајања у Вијећу народа”. Према томе, ово вијеће представља једну посебну институцију, чији је главни задатак старање о заштити виталних интереса конститутивних народа. Ради очувања мира и несметаног функционисања институција, како у ентитетима, тако и у цијелој Босни и Херцеговини, ови интереси, као и поступак њихове заштите су дефинисани, а уведено је и још једно мјесто потпредседника Републике Српске, тако што су измијењене одредбе члана 80 Устава Републике Српске. Тако је Амандманом LXXXIII предвиђено да се ријеч *потпредседници* у ставу 2 овог члана замијени ријечима *два потпредседника Републике*, као и да „Председник има два потпредседника из различитих конститутивних народа”.<sup>407</sup> Када је ријеч о имплементирању Одлуке Уставног суда о конститутивности народа, значајно је на овом мјесту навести и Амандман LXXXIV, према коме „Председник и потпредседници Владе не могу бити из реда истог конститутивног народа”, а да би се спровело ово начело утврђена је и формула за одређивање националног састава Владе и спречавање акумулирања неколико најважнијих функција у рукама припадника само једног конститутивног народа. Такође, предвиђен је и пропорционални састав у министарствима Владе Републике Српске, општинским органима, основним и окружним судовима.<sup>408</sup>

Поред ове двије групе разлога за амандманску промјену Устава Републике Српске, постоји и трећа, која је у вези са самим процесом преношења надлежности са Републике Српске и Федерације БиХ на Босну и Херцеговину, тј. са ентитета на државу, што је захтијевало и оснивање нових институција БиХ, које су дјелимично или у потпуности преузимале надлежности институција РС. Највеће промјене у овом смислу доживјела је Глава IV Устава Републике Српске, чији је назив *Права и дужности Републике*, а што је било неопходно, имајући у виду да је Устав БиХ (као правни акт више правне снаге) донијет послвије Устава Републике Српске. Наиме, државни устав је у својим одредбама предвидио начело подјеле надлежности између ентитета и државе, као и плурализам уставноправних поредака. При томе је уставним текстом наглашена унутрашња и спољашња сувереност Босне и Херцеговине. Све је ово утицало на мијењање уставних норми Републике Српске које се тичу права и дужности, с обзиром на то да су надлежности БиХ више пута прошириване и да су отуда осниване нове институције ове државе.

<sup>407</sup> Истим амандманом предвиђено је да „председник Републике и потпредседници Републике директно се бирају са листе кандидата за председника Републике Српске, тако што је за председника изабран кандидат који оствари највећи број гласова, а за потпредседнике су изабрани кандидати из друга два конститутивна народа који имају највећи број гласова иза изабраног председника Републике”.

<sup>408</sup> Амандманима LXVI–XCII, који су усвојени 2002. године, уређена су ова питања. *Сл. гласник РС*, бр. 21/2002, 26/2002 – испр. и 30/2002 – испр.

Када говоримо о преносу надлежности са ентитета на државу, треба рећи да је у овом процесу значајну улогу имао Високи представник, с тим што је ово преношење извршено и сагласно одредбама члана III става 5а) Устава БиХ<sup>409</sup> (споразумом ентитета) или одлукама Уставног суда БиХ.

Један дио надлежности заиста је и пренесен са ентитета на институције БиХ договорима самих ентитета. Међутим, већи број ових надлежности пренесен је одлукама Високог представника (до сада је било неколико страних представника на овој функцији), као и на основу законских одредби, које је управо и донио овај орган и којима је основан знатан број нових агенција и органа на државном нивоу. Оно што овдје треба нагласити јесте чињеница да је Високи представник измијенио многе законе (на примјер Закон о судовима, којим су основани Суд и Тужилаштво БиХ). На сличан начин оснивани су и сљедећи органи Босне и Херцеговине: Оружане снаге БиХ, Обавјештајно-безбједносна агенција, Гранична полиција, Правобранилаштво БиХ и друге.

Устав Републике Српске својим одредбама утврђује да права и дужности Републике врше републички органи који су одређени овим уставним актом (члан 66 став 1) и они „утврђују политику, доносе и извршавају законе, друге прописе и опште акте, врше заштиту уставности и законитости” (члан 67 став 1). Међутим, цјелокупан обим права и дужности Републике предвиђен је одредбама члана 68 Устава Републике Српске. Овај члан измијењен је путем Амандмана XXXII, као и другим амандманима који су касније усвојени. Ту прије свега мислимо на Амандмане LVIII, LXXV, CVI и CXV. Послије извршених измјена наведеног члана 68 Република Српска је изгубила надлежности које су, као државне надлежности, биле установљене самим Уставом Босне и Херцеговине. Међутим, приликом усклађивања овог устава са Уставом БиХ, Република Српска је изгубила одређене надлежности које су управо типичне за једну суверену државу. Посљедица оваквог „рјешења” јесте чињеница да овај ентитет није више надлежан за обезбјеђивање суверенитета и независности (јер више није држава), већ он уређује и обезбјеђује само „интегритет, уставни поредак и територијалну цјелокупност Републике” (члан 68 тачка 1).

Када је ријеч о уређивању економских односа са иностранством, треба рећи да Република Српска може уређивати само оне економске односе „који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине” (члан 68 тачка 6 – додато Амандманом LVIII). Одредбом тачке 2 члана 68 предвиђено је да Република Српска уређује само безбједност, а не и одбрану, јер је то брисано Амандманом CXV. С обзиром на то да БиХ уређује монетарни, девизни и царински систем, ове надлежности брисане су из Устава РС Амандманом LVIII. Међутим, треба рећи да овај ентитет није у потпуности лишен надлежности које су у вези са међународном сарадњом, што је предвиђено и Уставом Босне и Херцеговине, па ентитети могу да

<sup>409</sup> Устав БиХ предвидио је могућност да ентитети, ако се договоре, могу пренијети поједине надлежности на органе БиХ, тј. да оснују органе који ће обављати послове на нивоу БиХ. Овај члан гласи: „Босна и Херцеговина ће преузети надлежност и за друге послове о којима се ентитети договоре; за послове предвиђене Анексима 5–8 Општег оквирног споразума; или који су потребни за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине, у складу са подјелом надлежности између институција Босне и Херцеговине. По потреби, могу се формирати и додатне институције за обављање ових надлежности”.

ступају у паралелне и специјалне односе са сусједним државама, с тим што им за то није потребна формална сагласност Парламентарне скупштине БиХ. Ентитети, такође, могу закључивати и споразуме са државама и међународним организацијама, али само уз сагласност наведеног парламента.

И поред тога што су ентитетима одузета бројна овлашћења (која су пренијета на БиХ), Република Српска је задржала доста широке надлежности. Наиме, Босна и Херцеговина је изразито децентрализована и сложена држава, тако да надлежности наведених ентитета указују на то да постоји висок степен њихове самосталности у многим областима друштвеног живота. На то указују уставне одредбе, према којима Република Српска уређује и обезбјеђује „[...] 4) уставност и законитост; 5) остваривање и заштиту људских права и слобода; [...] 8) основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села; [...] 12) радне односе, заштиту на раду, запошљавање, социјално осигурање и друге облике социјалне заштите, здравство, борачку и инвалидску заштиту, бригу о дјечи и омладини, образовање, културу и заштиту културних добара, физичку културу; 13) заштиту животне средине; 14) систем јавног информисања”.<sup>410</sup>

Према томе се из раније реченог може закључити да нека ранија овлашћења искључиво Републике Српске више то нису, тј. не спадају у искључиво њену надлежност, као што је то случај са, на примјер, пореским системом, образовањем и културом. БиХ је усвајањем закона из 2003. године увела систем индиректног опорезивања,<sup>411</sup> док су ентитети овлашћени за директне порезе. Такође, 2007. године усвојен је и Оквирни закон о високом образовању у Босни и Херцеговини,<sup>412</sup> чијим одредбама је одређено да високо образовање представља дјелатност од посебног интереса за БиХ. Коначно, из искључиве надлежности ентитета преузета је и област културе, с обзиром на то да је у неким питањима из ове области сада надлежно Министарство цивилних послова БиХ.

Имајући у виду да савремени демократски уставни конституционализују све шири корпус људских права и слобода, треба рећи да и Устав Републике Српске, доста пажње посвећује овој материји, која је уређена члановима 10–49 (Глава II – Људска права и слободе). Тако се већ у првом од ових чланова гарантује равноправност свих грађана Републике Српске у остваривању њихових слобода, права и дужности, једнакост пред законом и уживање исте правне заштите, без обзира на „расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство” (члан 10 Устава РС). Анализом уставног текста може се закључити да овај највиши општи правни акт Републике Српске уређује материју остваривања и заштите људских права у духу европско-континенталне уставноправне традиције. Уставотворац је приликом израде овог устава настојао да уставне норме буду правно-технички коректне и прецизне, признајући лична, политичка, економска, социјална и културна права, која могу

<sup>410</sup> Устав Републике Српске, члан 68 .

<sup>411</sup> У индиректне порезе у Босни и Херцеговини спадају увозне и извозне дажбине, акцизе, путарине, порез на промет производа и услуга, порез на додатну вриједност и порез на потрошњу алкохолних и безалкохолних пића у угоститељству.

<sup>412</sup> Оквирни закон о високом образовању у Босни и Херцеговини, *Сл. гласник БиХ*, бр. 59/2007 и 59/2009.

бити ограничена само у одређеним, Уставом прописаним случајевима (на примјер ради заштите безбједности људи и имовине, ради заштите здравља људи и слично). Ова ограничења могу се односити на одређена људска права и слободе, као што су слобода кретања, тајност писама, неповредивост стана, слобода окупљања, политичког дјеловања и слично. Заштиту људских права и слобода у Републици Српској обезбјеђују правосудни органи и Уставни суд, што је детаљније прописано и одредбама самог устава (члан 121), које даље разрађују бројни закони, као акти ниже правне снаге од уставног акта.

Устав Републике Српске у свом члану 69 ставу 1 прописује да је државна власт у овом ентитету БиХ организована на начелу подјеле власти на законодавну, извршну и судску. Народна скупштина, као једнодомно тијело, према члану 69 ставу 2 врши уставотворну и законодавну власт, с тим што се поред ње законодавна власт у Републици Српској остварује заједно са Вијећем народа, које је образовано касније. Треба нагласити да Вијеће нема својство другог (горњег) дома Народне скупштине Републике Српске. Наиме, оно представља посебну политичку институцију, која је образована послје доношења уставних амандмана из 2002. године. Овим амандманима су сва три конститутивна народа (поред грађана) постала носиоци суверене власти, с тим што су у тадашњи систем представничке демократије унијети и одређени елементи консоцијативног модела демократије, тј. поједини његови механизми.<sup>413</sup> Сваки од ова три народа, као страна у вођењу одређених преговора ради рјешавања неког проблема, има право вета (тзв. ветирајуће право). То значи да постоји могућност да се заустави доношење неких одлука у случајевима када понуђено рјешење није прихватљиво за све учеснике у преговорима, тако да у овом моделу демократије не постоји већинско одлучивање или неки облик мајоризације. Напротив, овдје се тражи рјешење (доношење одлука) које ће задовољити све стране преговарачког процеса (у конкретном случају представнике сва три конститутивна народа), односно „доношење одлука у консоцијацији је могуће само уз пуну сагласност елита”.<sup>414</sup>

Управо, због специфичне ситуације која постоји у Босни и Херцеговини (два ентитета и Дистрикт Брчко, три конститутивна народа, мултиконфесионалност, бројни неријешени проблеми и слично) дошло је до доношења раније наведених амандмана и формирања Вијећа народа, тако да закони и други прописи који се изгласају у Народној скупштини Републике Српске (а тичу се неког питања које је од виталног националног интереса било којег конститутивног народа) могу да ступе на снагу тек пошто буду усвојени у овом вијећу (члан 69 став 2 Устава). Сагласно с овом одредбом уставног текста, став 7 истог члана прописује да се највише двије од функција, које ћемо сада навести, могу попунити из реда једног конститутивног народа или из реда осталих. Ту се мисли на сљедеће функције: 1) председника

<sup>413</sup> Овај модел представља једну врсту консензуалног модела демократије, која је заснована, као што име каже, на консензусу, тј. на процесу усаглашавања и договарања и примјењује се, прије свега, у мултиетничким и мултиконфесионалним друштвима, а већина модерних политичких заједница је управо таква (данас су једнонационалне заједнице веома ријетке и представљају изузетак). Зато, у овом моделу демократије долази до изражаја, прије свега, процес преговарања (усаглашавања) политичких елита, ради постизања коначног договора и рјешавања одређеног друштвеног проблема (превазилажења кризе).

<sup>414</sup> Наведено према: Деспотовић, Љ., *Модели демократије*, Културни центар Новог Сада, 2022. Доступно на: <https://www.kcns.org.rs/agora/modeli-demokratije>, посјећено: 20. 7. 2023. године.

Владе; 2) предсједавајућег Народне скупштине Републике Српске; 3) предсједавајућег Вијећа народа; 4) предсједника Врховног суда; 5) предсједника Уставног суда и б) републичког јавног тужиоца (члан 69 став 7 Устава РС).

Народна скупштина Републике Српске, као представништво грађана, има 83 народна посланика, с тим што се „изборним законима утврђују изборне јединице и систем подјеле мандата, којима се обезбјеђује да све општине буду на одговарајући начин заступљене у Народној скупштини” (члан 71 став 2). Овај члан Устава Републике Српске, који говори о саставу Народне скупштине, допуњен је Амандманом LXXVIII, који предвиђа да у републичком парламенту морају бити најмање по четири представника сваког конститутивног народа (члан 71 став 5), с тим што је овај уставни принцип детаљније уређен Изборним законом БиХ.<sup>415</sup> Одредбе овог закона прописују начин обезбјеђивања испуњења услова када је у питању етнички састав Народне скупштине Републике Српске. Истим чланом Устава РС (члан 71 став 3) предвиђено је да се народни посланици бирају непосредно и тајним гласањем, док се посебним законом уређују избор и престанак мандата народних посланика.

Расподјела мандата у републичкој скупштини врши се примјеном пропорционалног система и то омогућава њен вишепартијски састав. Према одредбама Изборног закона Републике Српске,<sup>416</sup> „мандати се један по један расподјељују на листе или кандидатима са највећим количницима који произлазе из формуле пропорционалне расподјеле прописане одредбама Изборног закона Босне и Херцеговине. Када једна листа освоји мандат, тај мандат се додјељује кандидату с врха листе” (члан 40 став 10). Овдје се приликом расподјеле мандата води рачуна да састав Народне скупштине буде што пропорционалнији и управо у томе велику улогу имају тзв. „компензациони мандати”, који омогућавају отклањање недовољне пропорционалности при овој расподјели. Као што смо навели, од укупно 83 посланичка мандата, за избор 63 посланичка мандата утврђује се девет изборних јединица, с тим што се у зависности од њихових величина, тј. броја бирача Законом предвиђа колико се посланика бира у свакој изборној јединици. Двадесет преосталих посланичких мандата спада у компензационе мандате и они се не бирају у изборним јединицама, већ се додјељују у складу са Изборним законом Републике Српске и Изборним законом Босне и Херцеговине. Мандат народних представника износи четири године (члан 72 став 1 Устава), с тим што су Уставом предвиђени случајеви његовог продужавања у случају ратног стања или непосредне ратне опасности (док такво стање траје), као и скраћивања, о чему се доноси одлука двотрећинском већином свих чланова, а на приједлог најмање 30 посланика (члан 72 ставови 2 и 3 Устава). Такође, мандат републичког Парламента може бити скраћен и у случају када предсједник Републике Српске последије упознавања са мишљењем предсједника Владе и предсједника Парламента донесе одлуку о распуштању народног представништва (члан 72 став 7 Устава).

<sup>415</sup> *Sl. glasnik BiH*, br. 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, 37/08, 32/10, 48/2011 – odluka US, 63/2011 – odluka US, 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – odluka US, 41/2020, 38/2022, 51/2022 i 67/2022.

<sup>416</sup> *Службени гласник Републике Српске*, бр. 34/2002, 35/2003, 24/2004, 101/2004 – др. закон, 19/2005, 24/2012, 94/2012 – одлука Уставног суда БиХ, 109/2012, 45/2018 и 18/2020 од 13. 3. 2020.

Као што смо већ рекли, Народна скупштина Републике Српске остварује уставотворну и законодавну власт, тако да Устав таксативно наводи овлашћења овог народног представништва која су уобичајена за један такав орган који постоји у систему подјеле власти. Тако, „Народна скупштина: 1. одлучује о промјени Устава; 2. доноси законе, друге прописе и опште акте; 3. доноси план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун; 4. утврђује територијалну организацију Републике; 5. расписује републички референдум; 6. расписује републички јавни зајам и одлучује о задужењу Републике; 7. расписује изборе за народне посланике и за предсједника Републике; 8. бира, именује и разрјешава функционере, у складу са Уставом и законом; 9. врши контролу рада Владе и других органа који су јој одговорни, у складу са Уставом и законом; 10. даје амнестију; 11. обавља и друге послове, у складу са Уставом и законом” (члан 70 Устава РС).

Када је ријеч о посланицима и њиховом положају, Устав Републике Српске предвиђа од могућа два само један имунитет – **имунитет неповредивости**, који штити посланике, тј. спречава њихово притварање или лишавање слободе, као и кривично гоњење посланика (у току трајања мандата) без одобрења парламента чији је он члан. То значи да овај имунитет штити, тј. покрива ванпарламентарну дјелатност посланика, тј. његове ванпосланичке дужности. Анализом имунитета неповредивости у упоредној уставности може се закључити да, како домаћа, тако и страна теорија заступа ово схватање и сматра да је исправно наведено значење имунитета неповредивости, према којем само парламент може да влада, тј. одлучује о хапшењу свог члана (посланика) и о његовој кривичној одговорности. Наравно, треба рећи да је то само привремено – док сам парламент не одлучи о скидању наведеног имунитета или док посланику не истекне мандат.<sup>417</sup> Међутим, треба нагласити да је овдје Високи представник искористио своја овлашћења и донио Одлуку којом се проглашава Закон о имунитету РС,<sup>418</sup> који чини саставни дио Одлуке бр. 40/02 од 6. октобра 2002. године. Овим законом прописано је да се посланици могу позвати на имунитет неповредивости (у било ком тренутку), али да се овај имунитет „не може сматрати општом препреком за кривично гоњење или покретање парничног поступка” (члан 4 Закона о имунитету РС). У смислу овог закона, „поступци извршени у оквиру њихових дужности подразумевају поступке који проистичу из дужности коју појединац обавља у Народној скупштини или Вијећу народа, на функцији предсједника или потпредсједника или члана Владе Републике Српске према важећим одредбама и дефиницији из Устава Републике Српске” (члан 4 Закона о имунитету РС). Зачуђује податак да Устав РС није предвидио и други облик посланичког имунитета – **имунитет неодговорности**, који штити слободу говора у парламенту и као такав у већини земаља представља незаобилазни облик имунитета.

Имајући у виду да законодавну власт у Републици Српској врше Народна скупштина и Вијеће народа, на овом мјесту морамо указати на положај, састав и улогу овог тијела, које је формирано као резултат спровођења Одлуке Уставног суда БиХ о конститутивности народа на цијелој територији БиХ из 1998. и 2000. године.

<sup>417</sup> Видјети шире: Чиплић, С., Имуитет неповредивости у уставима неких европских земаља у транзицији, у: *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2012, стр. 335–336.

<sup>418</sup> *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 69/02.

Наиме, послије доношења ових одлука Високи представник за БиХ донио је своје одлуке (19. априла 2002. године), којима су измијењени и допуњени уставни ентитета БиХ – Устав Федерације БиХ и Устав Републике Српске. Он је у својим одлукама имплементирао одредбе и „о пропорционалној заступљености конститутивних народа и 'осталих' у државним органима и јавним институцијама у БиХ”. Високи представник за БиХ је амандманима из 2002. године прописао да „Срби, Бошњаци и Хрвати, као конститутивни народи, Остали и грађани, равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској” (члан 1 став 4 Устава), а ово начело даље је разрађено путем одредби које регулишу структуру свих органа власти.

Посебно треба нагласити да новоустановљено Вијеће народа Републике Српске не представља неку врсту дома Народне скупштине. Напротив, то је самостална политичка институција, која равноправно учествује у вршењу уставотворне и законодавне власти са Народном скупштином РС. Наиме, промјене Устава, закона и других прописа, које су од виталног националног интереса неког конститутивног народа, нису могуће уколико не буду усвојене у истовјетном тексту оба представничка тијела – у Народној скупштини и у Вијећу народа РС. То је због тога што су уставни амандмани из 2002. године у Републици Српској увели институт заштите националног интереса.<sup>419</sup> Према овим амандманима, сваки такав закон (акт) треба да буде усвојен од стране Вијећа народа, које има 28 делегата, а који се бирају по принципу паритетне представљености сва три конститутивна народа (сваки конститутивни народ је представљен са по осам делегата, а четири делегата представљају остале).<sup>420</sup> Међутим, Вијеће народа је ипак неравноправно у односу на Народну скупштину приликом вршења законодавне власти, с обзиром на то да оно може да одлучује само о одређеним законским приједлозима који носе ознаку заштите националног интереса. Такође, оно нема овлашћење да предлаже доношење закона, већ само може да стави свој суспензивни вето на законске приједлоге који су већ усвојени у републичком Парламенту. Према одредбама члана 72 ставова 8 и 9, предвиђено је да мандат чланова Вијећа народа траје четири године, с тим што исти може да буде и скраћен, уколико дође до скраћивања мандата или распуштања Народне скупштине.

За разлику од Народне скупштине и Вијећа народа, као органа којима је самим уставом (члан 69 став 2), повјерено вршење уставотворне и законодавне власти, и Владе, којој је повјерено вршење извршне власти (члан 69 став 4), највиши општи правни акт Републике Српске не одређује и предсједника Републике, као носиоца извршне власти. Исти члан 69 став 3 Устава Републике Српске предвиђа да „Републику представља и њено државно јединство изражава предсједник Републике”.<sup>421</sup> Међутим, поред ове најважније надлежности, члан 80 Устава предвиђа да предсједник Републике има и бројна друга овлашћења, која су

<sup>419</sup> Због увођења овог инструмента заштите виталних националних интереса формирано је и посебно вијеће у Уставном суду РС (двојица судија се бирају из реда конститутивних народа, а један судија из реда осталих).

<sup>420</sup> „Чланове Вијећа народа бира одговарајући клуб посланика у Народној скупштини. У случају да број чланова једног клуба делегата у Вијећу народа буде већи од броја представника у одговарајућем клубу Народне скупштине, додатни број делегата ће бирати клуб који ће се формирати у ту сврху из реда одборника у скупштинама општина у Републици Српској” (Амандман LXXVIII став 7).

<sup>421</sup> Став 3 члана 69 Устава замијењен је Амандманом XXXIII.



карактеристична за шефа државе, као што су: предлагање Народној скупштини кандидата за предсједника Владе, као и кандидата за предсједника и судије Уставног суда<sup>422</sup>; проглашавање закона указом у року од седам дана од дана његовог усвајања у Народној скупштини; давање помиловања, додјелјивање одликовања и признања; обављање послова из области безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама; постављање и опозивање указом, на приједлог Владе, шефова представништава Републике Српске у иностранству, амбасадора и других међународних представника БиХ из Републике Српске и обављање других послова у складу са Уставом (члан 80 ставови 1 и 2).

За вријеме ратног и ванредног стања, предсједник Републике има посебне, Уставом предвиђене надлежности (члан 81), тако да уколико Народна скупштина није у могућности да се састане, он по сопственој иницијативи или на приједлог Владе, а након што саслуша мишљење предсједника Народне скупштине, може да донесе уредбе са законском снагом. Предсједник Републике овим уредбама одлучује и о питањима која се налазе у надлежности Народне скупштине, а може и да именује и разрјешава функционере, чије је бирање, именовање и разрешавање Уставом повјерено управо Народној скупштини. Међутим, он ове уредбе мора да поднесе Народној скупштини на потврду, чим се стекну услови за њено сазивање и одржавање сједнице. Такође, постоји могућност да се актима предсједника Републике и Народне скупштине за вријеме ванредног и ратног стања, уколико Народна скупштина не може да се састане, могу обуставити и поједине одредбе Устава, а које се односе на доношење закона, других прописа и општих аката.

Имајући у виду већ више пута у овом раду наведено начело конститутивности сва три народа, став 2 члана 80 Устава Републике Српске допуњен је тачком 1 става 1 Амандмана LXXXIII, тако да је ријеч *потпредсједници* замијењена синтагмом *два потпредсједника Републике*, а тачка 1 става 2 истог амандмана допунила је (измијенила) наведени члан, тако да ова два потпредсједника морају да буду из различитих конститутивних народа, међусобно, као и у односу на самог предсједника Републике (члан 80 ставови 3 и 4). Међутим, треба нагласити да је ставом 5 члана 80 предвиђено да „Предсједник Републике одређује који ће га потпредсједник Републике замјењивати у случају привремене спријечености да обавља своје функције”.

Грађани Републике Српске бирају предсједника и потпредсједнике Републике непосредним и тајним гласањем на мандатни период од четири године,<sup>423</sup> с тим што исто лице може да буде изабрано на ове функције највише два пута узастопно. Избор ових највиших функционера предвиђен је чланом 83 ставом 4, према чијим одредбама грађани исте бирају директно са листе кандидата за предсједника Републике Српске. Кандидат који на овим изборима добије релативну већину, тј. за кога гласа највећи број бирача, постаје предсједник, док кандидати из друга два конститутивна народа, који по броју остварених гласова долазе иза предсједника, бивају изабрани за потпредсједнике. Уставом предвиђени мандат предсједника и потпредсједника Републике у трајању од четири године може да престане и раније,

<sup>422</sup> Овај приједлог подноси предсједник на основу претходног приједлога Високог судског и тужилачког савјета.

<sup>423</sup> Амандманом ХСП смањен је мандатни период са пет на четири године, али се мандат продужава „у случају непосредне ратне опасности или ратног стања док такво стање траје”.

уколико они поднесу оставку или буду опозвани (члан 87 став 1). С обзиром на то да ове носиоце највиших функција у Републици Српској бира непосредно народ, они не могу сносити политичку одговорност ни пред ким другим, осим пред својим бирачима. Овдје треба нагласити и чињеницу да потпредсједници Републике немају своје (самосталне) надлежности, већ је предвиђено да они само помажу предсједнику Републике у обављању послова које им он повјери. Уколико се постави питање сврхе њиховог увођења у уставни систем и доношења амандмана поводом њиховог формирања и уставног положаја, треба рећи да се ова сврха састоји само у обезбјеђивању формалне равноправности сва три конститутивна народа у Републици Српској у обављању функције предсједника Републике.

Највише уставне институције Републике Српске имају своје савјетодавно тијело – Сенат. Он разматра питања од посебног значаја, која се тичу политичког, националног, економског, културног и сваког другог развоја овог ентитета и даје овим уставним институцијама своја мишљења у вези с питањима која спадају у њихову надлежност. Састав Сената предвиђен је тако да он може да има до 55 чланова које именује предсједник Републике. Он то чини путем именовања истакнутих личности у јавном, научном или културном животу, а сједнице овог Сената сазива и њима предсједава сам предсједник Републике. Одговарајућим законом предвиђени су организација и начин функционисања овог савјетодавног тијела.

Као што смо раније навели, Уставом Републике Српске предвиђено је да извршну власт у овом ентитету БиХ, према одредбама члана 69 става 4 врши Влада Републике Српске, чији је број чланова ограничен на 17 (предсједник и 16 министара). „У прелазном периоду до потпуног спровођења Анекса VII, Влада Републике Српске (предсједник Владе и 16 министара) састоји се од осам министара из реда српског, пет из реда бошњачког и три из реда хрватског народа. Једног министра из реда Осталих може именовати предсједник Владе из квоте најбројнијег конститутивног народа” (члан 92 став 5 Устава РС). Треба нагласити да овакво рјешење ријетко срећемо у упоредној уставној пракси, с обзиром на то да се састав влада у представничким демократијама мијења доста често, па отуда представља законску (а не уставну) категорију, јер се објашњење таквог рјешења може наћи у настојању самог уставотворца да обезбиједи мултиетнички састав овог извршног органа, као и представнике сва три конститутивна народа, чије је учешће обавезно. Потпуном примјеном Анекса VII Дејтонског мировног споразума састав Владе Републике Српске треба да буде такав да у њему има најмање 15 % чланова из реда једног конститутивног народа, затим најмање 35 % чланова Владе мора да буде из реда два конститутивна народа, а један члан Владе мора да буде из реда осталих (примјена тзв. принципа конститутивности народа).

Када је ријеч о надлежностима Владе, треба рећи да она има изузетно велика уставна овлашћења, која су таксативно наведена у Уставу Републике Српске. Према овом члану, „Влада: 1) предлаже законе, друге прописе и опште акте; 2) предлаже план развоја, просторни план, буџет и завршни рачун; 3) обезбјеђује провођење и извршава законе, друге прописе и опште акте; 4) доноси уредбе, одлуке и друга акта за извршавање закона; 5) даје мишљење о приједлозима закона, других прописа и општих аката које Народној скупштини подноси други предлагач; 6) утврђује начела

за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере у министарствима, другим републичким органима и управним организацијама; 7) усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација; 8) врши надзор над радом министарстава и других републичких органа и управних организација и укида или поништава њихове акте који су у супротности са законом или прописом Владе; 9) обавља и друге послове у складу са Уставом и законом” (члан 90 став 1). Мандатни период Владе износи четири године.

На крају овог дијела рада посвећеног Влади Републике Српске указаћемо на то да читава влада и њени чланови за свој рад одговарају Народној скупштини, која јој може изгласати неповјерење, а на приједлог најмање 20 народних посланика, с тим што Влада и сама може да постави питање повјерења у Народној скупштини. Само уколико већина од укупног броја народних посланика гласа за разрјешење Владе, таква одлука се сматра усвојеном. Треба нагласити да, како Влада, тако и члан Владе Републике Српске могу да поднесу оставку Народној скупштини, али уколико председник Владе поднесе оставку или буде разрјешен, онда за посљедицу имамо оставку цијеле владе. Међутим, због континуитета вршења власти морамо указати и на то да „Влада којој је изгласано неповјерење, која је поднијела оставку или којој је престао мандат због распуштања Народне скупштине, остаје на дужности до избора нове Владе” (члан 94 став 9).

**ГЛАВА IV**  
**Институција Високог представника за**  
**Босну и Херцеговину**

## 1. Уводна разматрања

Изградња мира у Босни и Херцеговини последице вишегодишњих ратних сукоба представљала је основну тежњу, како самих грађана ове бивше југословенске републике, тако и међународне заједнице. Међутим, мора се рећи да се притом правила разлика између два сегмента и то у теоријском приступу овој изградњи на њеном оперативном нивоу, тј. спровођењу мира у пракси. Први приступ бавио се факторима који морају да буду уграђени у остварење наведеног циља (постизања мира), а други рјешавањем практичних питања попут безбједности, демилитаризације, политичке транзиције, помирења и сарадње различитих институција и међународних организација, које могу да осигурају изградњу консолидованог мира. Ова практична питања доста су комплексна и тичу се, на примјер, нивоа интервенције и врста активности које треба да буду укључене у наведени мировни процес, као и временског периода за који би овај процес изградње мира требало да буде спроведен. Свакако да је питање нивоа интервенције представљало тему о којој се највише расправљало међу правним теоретичарима и носиоцима политичких функција, који су дискутовали о практичним импликацијама изградње мира у Босни и Херцеговини. Поред овог питања, и временски оквир мисије за изградњу мира је представљао велику дилему, тако да су се стручњаци који су се бавили овом проблематиком доста разликовали у својим предвиђањима, с обзиром на то да се врло брзо увидјело да неке од мировних операција неће ићи оним темпом којим се то у почетку очекивало.<sup>424</sup> Ту прије свега мислимо на недовољно брзу изградњу локалних капацитета у почетним годинама мировног процеса, као и на неусаглашеност међународних посредника који су били доста нестрпљиви и очекивали брзе резултате око самог распореда активности у самом процесу изградње мира.

Једно од најважнијих питања које је у вези са Високим представником јесте начин на који он влада, тј. да ли своја овлашћења спроводи демократски или аутократски. У расправама које су вођене поводом ове дилеме, већина стручњака заузела је став да је много важније питање ефективности његовог рада. Улога Високог представника у имплементацији цивилног дијела Дејтонског мировног споразума ближе је описана у одредбама Анекса Х, при чему посебно указујемо на његов члан 5, који даје дефиницију овог политичког органа. Према том члану, Високи представник јесте „коначни орган на терену везано за тумачење овог споразума о имплементацији мировног рјешења” и то у цивилном сектору. Међутим, у прве двије године није било неког виднијег напретка у овој имплементацији, тако да је Савјет за спровођење мира одлучио да искористи наведену одредбу и Високом представнику омогућио добијање додатних овлашћења. То су била, тзв. бонска овлашћења, која су знатно појачала улогу овог политичког органа и створила ситуацију у којој је он могао да намеће своје законе и да смјењује легитимно изабране представнике и носиоце најважнијих политичких функција у Босни и Херцеговини. Оправдање за то је било да су они, по његовом

<sup>424</sup> Видјети шире: Lederach, J.P., *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1997.

мишљењу, опструирали започете покушаје процеса изградње мира у овој бившој југословенској републици.

Отуда, када анализирамо правни карактер Високог представника међународне заједнице,<sup>425</sup> морамо да укажемо на постојање различитих мишљења правних теоретичара и носилаца политичких функција о том питању. Тако, на примјер, постоје мишљења да је Босна и Херцеговина доношењем Дејтонског мировног споразума постала „протекторат”, јер је, почев од 1996. године, па све до 2010. године, изузетно велики број одлука доносио управо Високи представник. Као значајна посљедица тога јавља се чињеница да се БиХ и данас налази у оваквом статусу или евентуално у положају „полупротектората”, јер се њен устав, као највиши општи правни акт, значајним дијелом не спроводи, тј. крше се и девалвирају његове битне одредбе. Томе доприноси и чињеница да се садашњи устав може сврстати у групу, тзв. октроисаних (подарених) устава, да је БиХ према постојећим законским прописима изван државноправних облика који су познати у упоредној уставности и да, коначно, овај устав није компатибилан са прихваћеним европским стандардима. Свакако, треба поменути и то да ниједан судски орган у БиХ није у могућности, тј. нема овлашћење да у било ком смислу преиспитује<sup>426</sup> рад и одлуке овог политичког органа (Високог представника).

Многи сматрају да је институција Високог представника демократски нелегитимна јер правни основ свог владања налази у надлежностима садржаним у Анексу X Дејтонског споразума и политичким декларацијама – ту се прије свега мисли на позната бонска овлашћења, о којима ћемо опширније говорити касније. Она су му омогућила да добије и улогу уставотворца, јер је путем својих одлука више пута доносио и амандмане на уставе ентитета (Републике Српске и Федерације БиХ), као што су, на примјер, „Одлука о измјенама и допунама Устава Републике Српске од 12. децембра 2005. и Одлука о измјенама и допунама Устава Федерације Босне и Херцеговине од 12. децембра 2005”.<sup>427</sup> Поред тога, Високи представник је добио и улогу законодавца, јер је, доносећи своје одлуке, наметао одређене законе, а врло често је представљао и оличење егзекутиве (извршне), као и јудикативе (судске) власти, што значи да је у мањем или већем степену у одређеним ситуацијама вршио све три власти. На основу овога може се закључити да је суверенитет државе прокламован Уставом замијењен суверенитетом Високог представника, који угрожава потпуни суверенитет Босне и Херцеговине, по коме је државна власт независна<sup>428</sup> и највиша у односу на све друге власти унутар државе. Такође, овај потпуни суверенитет обухвата у себи и правну неограниченост државне власти, која је релативна (а не апсолутна) у односу на међународну заједницу.

На овом мјесту морамо указати на неколико најважнијих одредби Преамбуле Налога о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији

<sup>425</sup> Овај политички орган назива се још и Специјалним представником Европске уније у Босни и Херцеговини.

<sup>426</sup> То преиспитивање могло би се вршити у облику ревидирања, преиначавања или укидања одлука Високог представника.

<sup>427</sup> Omerović, E., Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, u: Banović, D., Gavrić, S., (urednici), *Zbornik radova „Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini: analiza postdejtonskog političkog sistema”*, University Press i Magistrat Sarajevo, Sarajevo, 2011, str. 140.

<sup>428</sup> Овдје је ријеч о релативној, а не апсолутној независности, јер постоји ограничење државног суверенитета према међународноправном поретку.

Милорада Билбије и осталих, бр. АП-953/05 од 23. марта 2007. године. Тако, на примјер, члан 5 Анекса Х у свом првом ставу одређује да је „Високи представник коначни ауторитет за тумачење наведеног Споразума о цивилној имплементацији Мирног уговора”, док у ставу 21 Преамбуле овог налога стоји да „Високи представник није ни на који начин одговоран било којој држави, да он није орган Босне и Херцеговине, ни било које друге државе, те да његова поступања не могу повлачити одговорност било које државе, укључујући и Босну и Херцеговину, према међународном праву”. Парламентарна скупштина Савјета Европе утврђује да Канцеларија високог представника конституише институцију која има највишу власт у БиХ, као и да је „непомирљиво са демократским принципима да Канцеларија високог представника буде у позицији да доноси извршне одлуке, а да за њих не сноси одговорност, нити обавезу да оправда њихову валидност, а да при свему томе нема правног лека”.<sup>429</sup>

Посебно треба указати на чињеницу да се на одлуке Канцеларије високог представника не може уложити жалба, као и на то да се против тих одлука не може водити судски поступак у БиХ. Овакву ситуацију компликује и проглашавање Европског суда за људска права у Стразбуру за ненадлежног у разматрању одлука Високог представника. Наведени суд то оправдава чињеницом да овај политички орган није орган БиХ, као ни орган Европске уније, већ орган Савјета безбједности Уједињених нација. На све ове нелогичности указала је и Европска комисија за демократију кроз примјену права (Венецијанска комисија), која је у Мишљењу о уставној ситуацији у БиХ и овлашћењима Високог представника<sup>430</sup> навела да су ова овлашћења иманентна демократском карактеру и суверенитету Босне и Херцеговине, тј. неспојива са овлашћењима државних институција у државама чланицама Савјета Европе. Наведена комисија у свом мишљењу истакла је и то да бројне одлуке Високог представника крше одредбе Европске конвенције о основним људским правима и слободама (она је, према Уставу Босне и Херцеговине, изнад свих домаћих прописа).

## 2. Савјет за спровођење мира

Ради спровођења Дејтонског споразума у Лондону је 8. и 9. децембра 1995. године формиран Савјет за спровођење мира у БиХ (*Peace Implementation Council – PIC*). С обзиром на то да је овај орган формиран као саставни дио Дејтонског споразума, он је поред представника раније формиране Контакт-групе био проширен са око 50 чланова осталих међународних субјеката, држава и организација. С обзиром на велики број чланова Савјета за спровођење мира, формиран је и Управни одбор, који је представљао извршно тијело овог савјета. „Министри вањских послова држава чланица Вијећа за имплементацију мира и представници међународних организација редовно се састају како би се договарали о корацима потребним за спровођење циљева утврђених Дејтонским споразумом о миру”.<sup>431</sup>

<sup>429</sup> Тачка 13 Резолуције 1384 Парламентарне скупштине Савјета Европе.

<sup>430</sup> Венецијанска комисија је ово мишљење дала 11. марта 2005. године.

<sup>431</sup> Петрич, В., *Босна и Херцеговина од Дејтона до Европе*, Сарајево, 2002, стр. 61.

У његов састав ушли су представници неколико земаља попут САД-а, Велике Британије, Русије, Њемачке, Француске, Италије, Јапана, Канаде, Турске (као представника Организације исламских земаља – укупно 57 земаља исламске вјероисповијести), као и представници Европске уније.<sup>432</sup> Наведеним декларацијама овог савјета, тј. комуникеом<sup>433</sup> Управног одбора проширивана су овлашћења Високог представника, а најзначајнија од њих је Бонска декларација (усвојена 9–10. децембра 1997. године), о којој ћемо говорити нешто касније.

Оно што посебно изненађује, јесте чињеница да Република Србија (која је остварила међународноправни континуитет, као држава насљедница Државне заједнице Србија и Црна Гора)<sup>434</sup> и Република Хрватска нису чланице Управног одбора, иако су потписнице Дејтонског споразума. И сама преамбула овог споразума садржи податак да је Република Српска дала овлашћења Савезној Републици Југославији да Споразум у Дејтону потпише предсједник Републике Србије у име делегације СРЈ. Управо зато изненађује овај податак да чланице Управног одбора Савјета за спровођење мира у Босни и Херцеговини могу да буду Турска (као представница исламских земаља), Канада и Јапан, које су удаљене хиљадама километара од ове бивше југословенске републике, које нису потписнице у Дејтону и немају неке посебне интересе, али то не могу да буду двије потписнице

<sup>432</sup> „Чланице и судионици РИС-а: Албанија, Аустрија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Чешка Република, Данска, Египат, Финска, Француска, Грчка, Хрватска, Ирска, Италија, Јапан, Јордан, Канада, Кина (повукла се у свибљу 2000), Луксембург, Мађарска, Малезија, Мароко, Холандија, Норвешка, Њемачка, Оман, Пакистан, Пољска, Португал, Румунија, Руска Федерација, Саудијска Арабија, Савезна Република Југославија (сада државе Србија и Црна Гора), Сједињене Америчке Државе, Сјеверна Македонија, Словачка Република, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Турска, Украјина, и Уједињено Краљевство Велике Британије и Сјеверне Ирске; високи представник, Арбитражно вијеће за Брчко (расформирано 1999. након објављивања коначне одлуке о статусу Брчког), Еуропска банка за обнову и развој (ЕБРД), Еуропска комисија, Међународни комитет Црвеног крижа (ICRC), Међународни трибунал за злочине почињене на простору бивше Југославије (ICTY), Међународни монетарни фонд (IMF), Организација за безбједност и сарадњу у Европи (ОЕБС), Прелазна управа УН-а у источној Славонији (UNTAES; укинута у сijeчeњу 1998.), Сјеверноатлантски савез (NATO), Свјетска банка, Уједињени народи (УН), Вијеће Европе, високи комесар УН-а за људска права (UNHCHR), и високи комесар УН-а за избјеглице (UNHCR).

Досадашњи проматрачи РИС-а: Аустралија, Средишња банка Босне и Херцеговине, Естонија, Еуропска инвестицијска банка (ЕИВ), Исланд, Јужна Африка, Кнежевина Лихтенштајн, Латвија, Литванија, Међународна федерација друштава Црвеног крижа и Црвеног полумјесеца (IFRC), Међународни медијатор за Босну и Херцеговину, Међународна организација за миграције (ИОМ), Нови Зеланд, Омбудсман за људска права у Босни и Херцеговини, Посебни координатор Пакта стабилности за Југоисточну Европу и Света столица”. Преузето са: Вијеће за provedбу мира, доступно на: <https://www.ohr.int/medunarodna-zajednica-u-bih/vijece-za-provedbu-mira>, посјећено: 7. 6. 2023. године.

<sup>433</sup> Француски *communiqué* – службена објава, званичан извјештај, изјава и слично. Овај комунике (декларација) представља резултат сједница Савјета за спровођење мира у Босни и Херцеговини, у случајевима када засједа Управни одбор и састоји се од политичке оцјене у вези с напретком у спровођењу Дејтонског мировног споразума. Шире: Пилиповић, М., Ревизија Устава БиХ кроз одлуке Високог представника, у: *Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума”*, Источно Сарајево, 2017, стр. 420.

<sup>434</sup> У вријеме потписивања Дејтонског споразума Република Србија је била чланица Савезне Републике Југославије, која је формирана 1992. године, а 2003. године промијенила је свој назив у Државна заједница Србија и Црна Гора.



Дејтонског споразума, које су у непосредном окружењу БиХ и чији народи представљају конститутивне народе на овој територији – Србија и Хрватска.<sup>435</sup>

Када је ријеч о Савјету за спровођење мира, може се рећи да је он правни наследник Конференције о Југославији, која је овај назив носила од септембра 1991. до августа 1992. године. Сама конференција је, као што смо већ раније напоменули, била формирана као међународни орган са функцијом посредовања у рјешавању ратне кризе на простору бивше Југославије. Она је више пута мијењала своје име, па је тако, по распаду Југославије, она промијенила назив у Конференција за бившу Југославију, а главни задаци су јој били рјешавање кризе у Босни и Херцеговини. Када је потписан Дејтонски мировни споразум и на простору Босне и Херцеговине услиједио мир, Конференција је поново промијенила назив у Конференцију за примјену мира, а главни задаци су јој били имплементација и провјера примјене Дејтонског споразума. Коначно, од ове конференције настао је Савјет за спровођење мира 1995. године, а у њеном саставу остале су и четири сталне чланица Савета безбједности. С обзиром на то да је један број чланица Савјета (САД, Русија, Њемачка, Француска, Велика Британија и Предсједништво Европске уније) био потписник Дејтонског споразума, намеће се логичан закључак да су оне као потписници истовремено и гаранти његовог спровођења кроз надзор његове примјене у пракси.

Као што смо напоменули, Савјет за спровођење мира у БиХ проистекао је из арбитражне природе Дејтонског споразума, с обзиром на то да до тада није могло да се ријеша питање његове примјене. Политички представници свих конститутивних народа у Босни и Херцеговини нису могли да закључе мировни споразум, да усагласе државни статус, као ни да уреде Босну и Херцеговину. Зато је било потребно формирање једног специфичног, посебног органа (субјекта), чији би основи задатак био надзирање и помагање примјене Дејтонског споразума. Улога овог субјекта била је да обједини неколико кључних принципа, као што су легитимност, легалност, ефикасност и способност да се обезбиједи примјена Дејтонског споразума, у коме су овлашћења Високог представника дефинисана Анексом Х. Управни одбор Савјета за спровођење мира предлаже Високог представника, а приједлог потврђује Савјет безбједности ОУН.

Наведени Савјет за спровођење мира је, према мишљењу Европског суда за људска права, једна неформална група држава, док Карл Билт (први по реду високи представник у БиХ) у својој књизи *Мисија мира* истиче да су се 8. децембра 1995. године у Лондону састали министри спољних послова и одбране и да је тада формиран Савјет за имплементацију мира (*Peace Implementation Council – PIC*), а да се „оформило једно језгро од осам нација у управљајућој групи (*Steering Board*), а на њено чело постављен је, као предсједавајући, Високи представник. Послије много двоумљења, прихватио сам тај задатак на годину дана”.<sup>436</sup> И ово указује да је био предвиђен „једногодишњи мандат високог представника”.<sup>437</sup> Такође, треба указати и

<sup>435</sup> Примјењујући аналогију, у овом случају поставља се оправдано питање зашто онда није и Ватикан, као представник католичке цркве, члан Управног одбора или нека асоцијација у име православне цркве.

<sup>436</sup> Билт, К., *Мисија мира, Погледи*, Крагујевац, 1998. стр. 243.

<sup>437</sup> Митровић, С., *Шмит одсвирао крај ОХР-а*, Доступно на: <https://www.glassrpske.com/cir/komentar/kolumne/smit-odsvirao-kraj-ohr-a/479324>, поцјењено: 16. 8. 2023.

на то да су бројни теоретичари и носиоци политичких функција заступали мишљење да Савјет за спровођење мира „никада није установљен од неког органа међународне заједнице, нити му је ико одредио састав и чланове, нема оснивачког акта, чак ни акта о раду и процедурама. ПИК неки аутори називају – самоизабрано тијело самоизабраних земаља”.<sup>438</sup>

С обзиром на то да смо раније у раду указали да је Савјет за спровођење мира правно неутемељена конструкција, долазимо до закључка да он није могао да именује високе представнике, а посебно да им даје одређена овлашћења. Кованица *бонска овлашћења* (о којој ће доста ријечи бити касније) према многим представља „правну бесмислицу”, „испразну кованицу”, али као таква постоји већ пуних 26 година. Конференција Савјета за спровођење мира, одржана 1997. године у Бону, дала је изузетно велику власт Високом представнику у Босни и Херцеговини,<sup>439</sup> али за чије спровођење и предузимање изузетно значајних активности овај политички орган никоме не одговара. Стране потписнице Анекса X (Република БиХ, Република Хрватска, Савезна Република Југославија, Федерација БиХ и Република Српска) својим су потписима установиле постојање овог високог чиновника – Високог представника међународне заједнице, што такође представља доста проблематичан термин, јер међународна заједница није потписник овог споразума, док Високог представника именује Управни одбор Савјета за спровођење мира, а сви досадашњи високи представници били су из земаља Европске уније.

Послије одржавања раније наведене Лондонске конференције, Савјет за спровођење мира се на министарском нивоу састао више пута: у потругалском граду Синтри 30. маја 1997, Бону 10. децембра 1997, Луксембургу 9. јуна 1998, Мадриду 16. децембра 1998, Бриселу 13. маја 1999, Њујорку 22. септембра 1999, Бриселу 24. маја 2004. године итд. На овом мјесту се нећемо дуже задржавати и анализирати одлуке донијете на овим конференцијама, али ћемо указати само на оно најважније што се тиче појединих, најзначајнијих од њих. Прво проширење надлежности Високог представника у БиХ је десило се само после двије године од одржавања Лондонске конференције, тј. 1997. године у Синтри, када је подржан приједлог низа мјера, које је дао Карл Билт, као први високи представник. Ове мјере односиле су се на доношења Закона о држављанству на нивоу БиХ (увођење пасоша за БиХ, јединственог за све грађане), формирање јединствене монете (доношењем Закона о централној банци) и увођење јединствених државних симбола, а као посебно значајно ново овлашћење треба навести могућност да може суспендовати сваку медијску организацију, тј. све оно што крши сам дух Споразума постигнутог у Дејтону.

Од ових сусрета високих званичника најпознатија је поменутог Бонска конференција из децембра 1997. године, на којој су, као што смо рекли, донијети важни закључци у вези с овлашћењима Високог представника, која су похваљена и подржана на састанку Управног одбора Савјета у јуну 1998. у Луксембургу. Том приликом дата му је пуна подршка у коришћењу овлашћења према Анексу X Оквирног споразума за мир и поглављу XI Бонске декларације, коју је донио

<sup>438</sup> Савез независних социјалдемократа, *О анексу 10. Дејтонског споразума*, Бања Лука, 2021, стр. 22.

Доступно на: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://snsd.org/wp-content/uploads/2021/06/O-Aneksu-10-Dejtonskog-sporazuma-2.pdf>, посјећено: 16. 8. 2023.

<sup>439</sup> Према мишљењу многих та власт је неограничена.

наведени Савјет за спровођење мира, а слична подршка јачању улоге и проширењу надлежности Високог представника дата је и у Мадридској декларацији, донијетој на Конференцији одржаној децембра 1998. године, ријечима: „Савјет поновно потврђује Закључке са Конференције Савјета за имплементацију мира која је одржана у Бону 10. децембра 1997. године, као и са састанка Управног одбора на министарском нивоу који је одржан у Луксембургу 9. јуна 1998. године”.<sup>440</sup> Такође, значајне одредбе које се налазе у декларацији из Брисела (2000) тичу се позива Савјета упућеног Високом представнику да искористи своје надлежности сагласно добијеном мандату, ради осигуравања убрзаног и потпуног спровођења, тј. имплементације Мирног споразума, с тим што му се даје могућност и да уклони све препреке које му, евентуално, буду стајале на путу реализације економске реформе. Посебно се наглашава да одредбе раније донијетих декларација овог савјета и њихови анекси остају на снази.

Посљедња конференција овог типа одржана је у Бриселу у мају 2000. године. Од 2000. године састанци се одржавају само на нивоу Управног одбора Савјета, кога чине политички директори или амбасадори. На крају овог дијела рада треба напоменути још и то да Дејтонски мировни споразум није предвидио формирање Савјета за спровођење мира, па отуда он има само фактички, али не и правни утицај, што значи да његове одлуке не обавезују Високог представника, као ни странке уговорнице овог споразума.

### 3. Успостављање и овлашћења Високог представника (ОХР) у Босни и Херцеговини

Када је ријеч о Канцеларији високог представника (*OHR – Office of the High Representative*), треба рећи да је овај политички орган успостављен као *ad hoc* институција, чија је једна од главних надлежности надгледање спровођења (имплементације) цивилне компоненте Дејтонског мировног споразума. Као што смо већ нагласили, Високи представник у Босни и Херцеговини је успостављен Анексом Х, донијетим у америчкој војној бази *Рајт-Петерсон* у Дејтону. Овај анекс изазивао је и изазива највише контроверзи, а њега је потписало пет страна (СРЈ, Република Хрватска, Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска). Дејтонски мировни споразум, иако потписан 1995. године, на своју примјену (имплементирање активности које су биле предвиђене овим споразумом) чекао је двије године, све док Високи представник није добио овлашћења да може директно да наметне законе и да прописује санкције изабраним званичницима, уколико се утврди да они врше опструкцију примјене Дејтонског мировног споразума. То је, свакако, допринијело убрзавању мировног процеса и изградњи мира у Босни и Херцеговини, последице завршетка четворогодишњег рата. Ту мислимо, прије свега, на формирање одређених државних институција, којима је било повјерено бављење питањима безбједности, а у чијем је оснивању Високи представник имао изузетно значајну, боље рећи одлучујућу улогу. Наиме, он је у њиховом оснивању утицао,

<sup>440</sup> Анекс Мадридске декларације Савјета за спровођење мира од 16. децембра 1998. године, доступно на: <https://www.ohr.int/aneks-madridske-deklaracije-vijeca-za-implementaciju-mira>, посјећено: 11. 9. 2023. године.

што директно, што индиректно; у првом случају то је чинио наметањем закона које је лично он донио, а у другом путем одређеног притиска који је вршио. Велики број правних теоретичара и конституционалиста сматра да је, захваљујући његовим активностима постигнут компромис између најважнијих политичких актера у Босни и Херцеговини, као и да је спријечена могућност поновног конфликта. Успостављање Високог представника у Босни и Херцеговини и његово одређивање за политичког органа са највећим ауторитетом када је ријеч о интерпретацији Дејтонског мировног споразума и о његовој имплементацији омогућило је ангажовање међународне заједнице у овој бившој југословенској републици и постизање одређених помака у изградњи и очувању мира на овим просторима.

Као почетак примјене Дејтонског мировног споразума и његове имплементације може се сматрати доношење Програма за мир генералног секретара Уједињених нација Бутроса Галија, иако се слободно може рећи да првих неколико година ове имплементације није резултирало стабилизовањем постратног окружења. Међутим, међународна заједница је временом измијенила свој првобитно замишљени приступ на изградњу мира, што је Високом представнику доста помогло да изгради нови начин интервенисања у Босни и Херцеговини, као једном постратном друштву.<sup>441</sup> У погледу правног карактера Високог представника међународне заједнице (Специјалног представника Европске уније у Босни и Херцеговини), треба рећи да ту постоје различита мишљења, тј. одређени ставови правних теоретичара и конституционалиста.

Када је у оквиру Дејтонског мировног споразума закључен Анекс Х, који је предвидио постојање Високог представника, мало је било оних који су знали или могли да претпоставе каква ће све бити овлашћења ове институције и у шта ће се она изродити. Стране потписнице договориле су се, што је Анекс и предвидио, да наведени политички орган буде именован ради олакшавања напора тадашње Републике Босне и Херцеговине, Савезне Републике Југославије, Републике Хрватске, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, као потписница овог споразума, у имплементацији цивилних аспеката мировног рјешења. Наравно, ова имплементација обухватала је велики број активности које су се тичале, прије свега, пружања хуманитарне помоћи гдје год је то потребно, обнове привреде и инфраструктуре, обезбјеђивања поштовања људских слобода и права, повратка прогнаних и избјеглих, одржавања слободних и поштених избора, као и успостављања политичких институција у Босни и Херцеговини, с тим што је овај процес пратио већи број међународних организација и агенција и, у оквиру својих овлашћења и могућности, пружао одговарајућу помоћ.<sup>442</sup> Очигледна је комплексност проблема са којима су се сусретале раније наведене потписнице (странке), тако да је било потребно постављање Високог представника, а у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности Уједињених нација.

Анализирајући текст Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини лако се може уочити да Високи представник није поменут у његовим

<sup>441</sup> Видјети шире: Hadžović, D., *Ured Visokog predstavnika i reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini*, Centar za sigurnosne studije – BiH, Sarajevo, 2019, str. 19.

<sup>442</sup> Члан I Анекса X (Споразум о цивилној имплементацији) Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Доступно на: [http://www.oscebih.org/dejtonski\\_mirovni\\_sporazum/SR/annex10.htm](http://www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/SR/annex10.htm), посјећено: 29. 6. 2023. године.

одредбама, него се само у члану VIII овог споразума наводи да „странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о провођењу овог мировног рјешења, укључујући посебно оне који се односе на провођење цивилних (невојних) аспеката, изложених у Споразуму у Анексу X”. На основу тога се може закључити да је формирање овог политичког органа било условљено захтјевом (тражењем) његовог именовања од стране потписница Анекса X. Управо тачка 2 члана I Анекса X садржи одредбу у којој се наводи да „ради комплексности с којима су суочене, Странке траже постављање Високог представника, који ће бити именован у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности Уједињених нација”. То указује да је за именовање овог високог политичког органа била неопходна сагласност свих пет раније наведених страна, као потписница Дејтонског мировног споразума, па је тако поступљено и при именовању Карла Билта, првог високог представника. Наиме, најприје су обављене консултације са властима у Босни и Херцеговини, послије чега је Савјет безбједности Уједињених нација потврдио ово именовање, али је таква пракса касније изостајала, што значи да касније нису вршене било какве консултације, као и то да стране потписнице никада више нису поново затражиле именовање високих представника, који су све до данас били на овој функцији. Такав начин доласка на ово мјесто доводи у питање легитимитет Високог представника, као и легалност поступка његовог именовања.

Резолуцијом 1031 од 15. 12. 1995. године, коју је донио Савјет безбједности УН, одобрено је и потврђено оснивање Канцеларије високог представника. То је учињено сагласно одредбама Анекса X (цивилна имплементација Споразума), ради надгледања и координирања спровођења Дејтонског мировног споразума, а овом резолуцијом (тачка 26) Савјет безбједности дао је сагласност за именовање првог високог представника, као и потврду да он представља коначну власт у погледу тумачења напријед наведеног анекса (тачка 27 Резолуције). Када је ријеч о предлагању кандидата за ову високу функцију, треба рећи да то овлашћење има Управни одбор Савјета за спровођење мира, док његово именовање потврђује Савјет безбједности УН.

Поставља се оправдано питање да ли је Високи представник функционер међународне заједнице, јер ову функцију, као што смо могли уочити анализом текста Дејтонског мировног споразума, није установио сам споразум, него Анекс X, којим је одређен начин спровођења цивилног дијела Споразума. Ово питање је сасвим на мјесту, будући да састављачима и потписницима Дејтонског мировног споразума није била намјера да Високи представник буде функција (функционер) цијелог цивилног дијела овог споразума. Зато су и његова овлашћења наведена само у једном члану овог анекса, који одређује његове задатке, мандат и све друго што је у вези са Високим представником. Он се, такође, помиње и у неколико других анекса Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, али му они не дају било какву одлучујућу улогу, као ни неке извршне надлежности, а оно што је посебно важно навести, јесте чињеница да најважнији анекс овог споразума – Анекс IV, који представља Устав БиХ, не помиње Високог представника у својим одредбама.

Чланом 2 Анекса X, који носи назив *Мандат и методе координације и везе*, предвиђене су надлежности Високог представника, које се прије свега огледају у

надгледању спровођења мировног рјешења, одржавању тијесних контаката са странкама, координисању „активности цивилних организација и агенција у БиХ да би се обезбиједила ефикасна имплементација цивилних аспеката мировног рјешења”,<sup>443</sup> олакшавању рјешавања било каквих проблема који настану приликом спровођења цивилног рјешења, учествовању на састанцима поводом обнове и изградње, периодичном извјештавању Уједињених нација, Европске уније, Сједињених Америчких Држава, Руске Федерације и других заинтересованих влада и организација о напретку спровођења Мировног споразума и слично. Из претходно наведеног текста члана 2 Анекса X не може да се извуче закључак о карактеру надлежности које су повјерене Високом представнику, „осим што се писцима Анекса мора признати способност за реторичност и прављење свеобухватних израза”,<sup>444</sup> тако да су правници из САД-а приликом састављања Дејтонског мировног споразума „унапред рачунали с могућношћу да поједине кључне одредбе Дејтонског споразума, тумаче и примењују, како у потоњим околностима нађу за сходно, независно од пристанка самих страна уговорница”.<sup>445</sup>

Увидом у одредбе члана 2 Анекса X и анализом истих, такође уочавамо још једну противрјечност у надлежностима, начину рада и досадашњим активностима Високог представника, јер у оквиру његових надлежности не можемо препознати било каква законодавна или извршна овлашћења. То значи да он не може да доноси одлуке које имају обавезујући карактер у односу на легитимно изабране политичке институције Босне и Херцеговине, као ни у односу на њене грађане, јер је неспорно да Високи представник, сагласно одредбама члана 5 Анекса X, има „коначну надлежност интерпретације овог Споразума о цивилном провођењу мировног рјешења”. Према томе, он има улогу „врховног тумача” само једног анекса Дејтонског мировног споразума (Анекса X), па отуда, из тог свог права на интерпретацију, он не може да црпи било каква законодавна и извршна овлашћења, нити може да преузима улогу било ког органа власти у Босни и Херцеговини и да умјесто њега доноси било какве акте. Политичка ситуација у Босни и Херцеговини доста је сложена и то уопште није спорно, али сва ширина употријебљених израза приликом утврђивања надлежности Високог представника, попут оних да ће он одржавати тијесне контакте са странкама, олакшати рјешење било каквих потешкоћа, координисати активностима цивилних организација и агенција, давати смјернице и примати извјештаје,<sup>446</sup> не даје му могућност да врши било каква овлашћења, којима се иначе увелико служио (и служи) у вршењу своје функције. Простор да се закључи да Високи представник према овом анексу Дејтонског споразума има широка овлашћења не даје му ни било која врста тумачења раније наведених израза и синтагми. До таквог закључка не може се доћи ни логичким тумачењем, ни аналогизацијом, па чак ни екстензивним тумачењем.<sup>447</sup>

<sup>443</sup> Наведеним чланом 2 предвиђено је да Високи представник мора да поштује аутономију ових организација и агенција и да им, ако је то потребно, даје опште смјернице, а од њих се очекује (и тражи) да њему помогну приликом извршавања својих надлежности путем давања неопходних података.

<sup>444</sup> Благојевић, М., *Хрестоматија технологије охаеризма (Хроника једне националне и уставне патологије)*, ЈУ „Службени гласник Републике Српске”, Бања Лука, 2018, стр. 111.

<sup>445</sup> Чавошки, К., *Од слова до духа Дејтона*, Српско Сарајево, 1999, стр. 7.

<sup>446</sup> Видјети шире члан 2 Анекса X Дејтонског мировног споразума.

<sup>447</sup> Шире: Благојевић, М., *Нав. дјело*, стр. 116–118.

Поред тога, Високи представник не представља институцију Дејтонског споразума, јер му овај споразум такву улогу и не даје, него само прописује да ће Анекс X утврдити његове задатке и надлежности. Међутим, пракса је показала нешто сасвим другачије, јер су високи представници протеклих година често преузимали овлашћења све три власти – законодавне,<sup>448</sup> извршне и судске, доносили амандмане на уставе ентитета БиХ, као и законе путем којих су њихове надлежности преношене на виши ниво, тј. на Босну и Херцеговину и смјењивали, разрјешавали и забрањивали рад појединих легално изабраних представника ентитета. Оно што је посебно отежавајуће у оваквим активностима јесте да су они то радили путем својих једнострано донесених одлука, без икаквог образложења и давања права на жалбу, што значи да је тиме кршено међународно право, тј. нису поштоване бројне конвенције које гарантују људска права и слободе.<sup>449</sup>

С обзиром на то да је главна тема овог рада улога Високог представника за Босну и Херцеговину, прије него што се упустимо у дубљу анализу овог политичког органа, указаћемо на то да је једна од његових главних карактеристика – привременост. Наиме, само трајање међународне мисије у Босни и Херцеговини није прецизно одређено, тако да се лако може закључити да је њено трајање било предвиђено као релативно кратко, јер је у самом Анексу IА – *Споразум о војним аспектима мировног рјешења* (члан 1) било предвиђено да три стране које су закључиле Споразум<sup>450</sup> „поздрављају спремност међународне заједнице да у подручје упути, **на период од око годину дана** (наше истицање), снаге које ће помоћи у провођењу овдје описаних територијалних и осталих војно повезаних одредби споразума”. Такође, Дејтонски споразум у члану 11 тачки 5 Анекса VI наводи да „Савјет за људска права износи образложење својих одлука. Одлуке се објављују и прослеђују заинтересованим странкама, Високом представнику наведеном у Анексу 10. Општег оквирног споразума, **док таква канцеларија постоји** (наше истицање), главном секретару Савјета Европе и ОЕБС-у”. Из наведеног се може закључити да творци Дејтонског споразума нису предвидјели институцију Високог представника као трајну категорију.

Имајући све наведено у виду, када се говори о ограничавању правне, пословне или процесне способности до сада познатих облика ентитета, треба рећи да се у савременом свијету задржао, прије свега, протекторат, који данас постоји у мање или више модификованом облику. Отуда савремено међународно право познаје такав облик међународног надзора, који је привременог карактера, због тога што он траје само до постизања коначног рјешења сукоба (спора). Управо тај сукоб (спор) и доводи до дјеловања надлежних органа Организације уједињених нација и успостављања међународног надзора, што се може видјети и на примјеру Босне и Херцеговине, која се од самог потписивања Мировног споразума у Дејтону налази под једним обликом таквог међународног надзора. У таквом надзору, тј. протекторату, врши се контрола политичко-правних активности у овој бившој југословенској републици, а то Организација уједињених нација чини преко Савјета

<sup>448</sup> Вршење законодавне власти и овлашћења која имају овај карактер не предвиђају ни тзв. бонска овлашћења, која су Високом представнику знатно проширила његове ингеренције.

<sup>449</sup> Устав БиХ (Анекс IV) садржи попис људских права и основних слобода које се морају поштовати (члан 2).

<sup>450</sup> Република Босна и Херцеговина, Федерација БиХ и Република Српска.

за имплементацију мира, тј. преко Канцеларије високог представника у БиХ.<sup>451</sup> Како истичу поједини правни теоретичари, посебну дилему изазива питање да ли овај политички орган има улогу дипломатске мисије у БиХ и, ако има, да ли је то статус сталне или специјалне дипломатске мисије. Одговор на ово питање имао би за посљедицу да у првом случају Високи представник има потпуни дипломатски имунитет,<sup>452</sup> док би у другом случају имао статус привремене дипломатске мисије.<sup>453</sup> Међутим, неспорно је да Канцеларија високог представника, као Канцеларија специјалног представника ЕУ у БиХ, има особине дипломатске мисије *sui generis*, која је јединствена, оригинерна, различита и независна у односу на друге.

Мандат и овлашћења Високог представника подробније је разрадио Савјет за спровођење мира, који надгледа и води процес његове имплементације у пракси. Тако се врло лако може увидјети да овај политички орган у себи сједињује надлежности законодавне, извршне и судске власти,<sup>454</sup> доноси прописе који имају снагу закона, допуњава, мијења или чак поништава постојеће законе који важе на свим нивоима, а у случају настанка спора, посредује међу сукобљеним странама. Поред тога, он има могућност и да смјењује изабране политичке представнике, уколико се према његовом мишљењу огријеше о прописе које је донио Савјет за спровођење мира или уколико он сматра да ови званичници спречавају и ометају имплементацију, тј. спровођење Дејтонског мировног споразума. Према томе, није тешко закључити да су овлашћења Високог представника изузетно велика, али да је основ за то више политичке, него правне природе и да подршку за суверено одлучивање налази у политичкој, економској и војној снази држава које чине Управни одбор Савјета за спровођење мира. Посебно треба нагласити да је предвиђен и репресивни апарат ради спровођења одлука Високог представника.<sup>455</sup>

Према томе, из свега наведеног можемо закључити да се проблем рада Канцеларије високог представника у Босни и Херцеговини налази, прије свега, у методу (начину) њеног функционисања. Наиме, овај политички орган у свом раду користи, прије свега, политички прагматизам, не уважавајући притом Устав Босне и Херцеговине, који је саставни дио Дејтонског мировног споразума и који треба и за

<sup>451</sup> Наравно, колико год постоје усаглашени ставови да присуство функционера и службеника међународне заједнице, а посебно Високог представника значи стављање Босне и Херцеговине у статус протектората, треба рећи да наилазимо и на друга мишљења, према којима наведена канцеларија има, прије свега, законит (легалан) и оправдан (легитиман) положај. Наиме, по овим (супротним) схватањима, функционери (институције) међународне заједнице, имају супсидијарни карактер у односу на домаће политичке институције, што значи да Високи представник предузима своја овлашћења, само у случајевима када домаће политичке институције нису у стању (или не желе) да обаве одређене задатке који су предвиђени самим Дејтонским споразумом.

<sup>452</sup> Овдје би Канцеларија високог представника била представништво једне међународне (међувладине) организације, као што је рецимо Организација УН.

<sup>453</sup> У овом случају Високи представник представљао би специјалну дипломатску мисију Савјета за спровођење мира, које је, за разлику од Организације уједињених нација, једно нестално међународно тијело.

<sup>454</sup> Ово сублимирање (обухватање) овлашћења све три власти мора да буде извршено супсидијарно и привремено, а не првостепено и трајно.

<sup>455</sup> У ове снаге репресивног апарата спадају: некадашњи IFOR (*Implementation Force* – Међународне снаге), SFOR (*Stabilisation Force* – Стабилизацијске снаге) и UNMIBH (*United Nation Mission in Bosnia and Hercegovina* – Мисија Уједињених нација у Босни и Херцеговини), као и садашњи EUFOR „Алтеја“ (*European Union Force „Althea“* – Снаге Европске уније „Алтеја“) и EUPM (*European Union Police Mission* – Полицијска мисија Европске уније).



њега да буде обавезан. Он само тако може да допринесе изградњи новог правног поретка БиХ, као државе у којој треба да изврши свој основни задатак – спровођење цивилног дијела Споразума и завршетак изградње политичког система БиХ, ради осигурања њене политичке будућности. Међутим, Високи представник приликом доношења својих одлука позива се на овлашћења која му даје Анекс X, који му омогућава екстензивно тумачење, како садржине, тако и обима ових овлашћења и то у свим областима његовог одлучивања. Тако у погледу унутрашњег правно-политичког устројства БиХ и све присутнијих захтјева за мијењањем уставног уређења (самим тим и Устава БиХ), од почетка се увиђа да се ту, у ствари, ради о ревизији Анекса IV Дејтонског мировног споразума. Одредбама члана X Устава Босне и Херцеговине предвиђено је да се он „може мијењати и допуњавати одлуком Парламентарне скупштине, која укључује двотрећинску већину гласова оних који су присутни и који гласају у Представничком дому”. То значи да Високи представник не може да мијења Устав БиХ, већ само може да ради на његовој хармонизацији са међународним правом, предлагањем и иницирањем измјена Устава путем амандмана,<sup>456</sup> како би допринио изградњи ефикаснијег и функционалнијег правно-политичког устројства државе Босне и Херцеговине. То је зато што у овој бившој југословенској републици још увијек нису изграђени потребни механизми који би осигурали досљедну примјену одлука Уставног суда БиХ, па се отуда, нажалост, рјешење најчешће тражи код Високог представника, ради досљедног примјењивања ових одлука у пракси. Оно што је врло интересантно и што представља посебан проблем јесте чињеница да Устав БиХ није предвидио и успоставио одређена ауторитативна средства путем којих би се остварио утицај извршне (егzekutive) власти БиХ на извршну власт ентитета. Зато Високи представник користи овакву ситуацију (можемо је назвати „правном празнином”) и својим притисцима, као и смјењивањем изабраних функционера и службеника остварује свој утицај, а преко органа ентитета извршавањем донијетих закона и других прописа органа БиХ.

Очигледно да постоји несклад између овлашћења датих Високом представнику и његовог дјеловања у пракси, али постоје теоретичари који дају своје објашњење оправданости постојања Канцеларије и њеног дјеловања. Наиме, оваква објашњења заснивају се на схватању да су творци Дејтонског мировног споразума, чији је саставни дио Устав БиХ, унапријед били свјесни чињенице да држава Босна и Херцеговина неће бити у стању да оствари циљеве и задатке који се постављају једној модерној демократској и правној држави. То произилази из тога што у овој бившој југословенској републици постоје изузетно велике недоречености, као и неповезаности (нелогичности) самог устава. Управо је зато Анексом X Споразума предвиђено да међународна заједница путем својих институција помогне Босни и Херцеговини у остваривању договора из Дејтона, да надзире његово остваривање, као и да помогне у установљавању правно-политичких институција, поштовању и унапређивању људских слобода и права, одржавању демократских и слободних избора, повратку избјеглих и расељених лица и др. Наравно, притом се од Високог представника посебно очекивало да он заједно са својом канцеларијом осигура

<sup>456</sup> Напомињемо да је донијет само један амандман на Устав БиХ који се односи на Брчко Дистрикт Босне и Херцеговине и у коме је одређено да он постоји под суверенитетом и спада под надлежности институција БиХ.

услове, како би се Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (1950), тј. њене одредбе и начела спровели у пракси. То је било неопходно, јер су сви, како сами потписници Дејтонског мировног споразума с једне стране, тако и стручна и лаичка јавност с друге стране, били свјесни чињенице да је Босна и Херцеговина послје Дејтона била некомплетна и нефункционална држава, прије свега јер није имала изграђене институције и одговарајуће механизме за рјешавање бројних проблема, неспоразума и дилема у послјератном периоду. Оно што је тада посебно отежавало ситуацију у овој бившој југословенској републици јесте непостојање апарата легалне принуде, који је био неопходан да би се обезбиједила заштита и поштовање основних људских слобода и права. Зато се с правом очекивало да ће увођење институције Високог представника у политички живот Босне и Херцеговине бити од велике користи у осигурању спровођења споразума потписаног у Дејтону и очувању мира постигнутог на врло компликован и мукотрпан начин, послје скоро четворогодишњег рата. Наиме, неспорно је да је овај вишегодишњи оружани сукоб оставио трајне, несагледиве и веома штетне посљедице, како за сва три конститутивна народа, тако и за све остале грађане, који су живјели или данас живе на овим просторима. Отуда се у Високог представника и његову канцеларију гледало као у „спасиоце”, који ће моћи вршењем својих повјерених надлежности да премосте велики јаз који је постојао између одредби Европске конвенције и уставних одредби. Ова институција је, у групи бројних других организација чија је основна улога била имплементација и поштовања људских права у Босни и Херцеговини, најчешће навођена као најважнија и од ње се највише очекивало.

Међутим, није све ишло по плану и онако како је у почетку замишљено, јер је било предвиђено и прописано одговарајућим актима да Високи представник има кључну улогу у надгледању и координирању спровођења и имплементације мировног споразума потписаног у Дејтону и цјелокупног мировног процеса у Босни и Херцеговини. Његова првобитна овлашћења нису му дозвољавала да се директно укључује у остваривање и реализовање спровођења заштите људских права, јер је формално-правно гледано његова улога у том погледу ограничена. Он је могао да, поштујући самосталност међународних цивилних организација и агенција, врши координацију њихових активности ради осигурања ефикасног и дјелотворног спровођења цивилних аспеката Дејтонског мировног споразума, као и да по потреби даје опште смјернице за њихов рад, када то сматра нужним ради рјешавања свих проблема који се појаве поводом спровођења овог споразума и да одговарајуће периодичне извјештаје о напретку постигнутом у овим активностима подноси „Уједињеним нацијама, Европској унији, САД-у, Руској Федерацији и другим заинтересованим владама, странама и организацијама”.<sup>457</sup>

Основна улога међународне заједнице у послјератном периоду требало је да буде европеизација БиХ, али су се врло брзо јавили поједини ставови, који су указивали на потребу да се преиспитају положај и улога међународне заједнице, а прије свега Канцеларије високог представника у погледу њихове ефикасности, рационалног поступања и европске усмјерености њихове мисије у овој бившој југословенској републици. Такође, уочене су и бројне примједбе које су се тичале

<sup>457</sup> Анекс Х Дејтонског мировног споразума, члан 2 тачка 1ф).

основе дјеловања Високог представника и указивале на чињеницу да та основа није правна (како би требало да буде), него политичка (како у ствари јесте) и да се она заснива на политичкој (наравно и на војној) супериорности и снази Сједињених Америчких Држава и њених западних савезника. То значи да, према овим мишљењима, Високи представник за своје дјеловање и спровођење овлашћења није полазио од највишег општег правног акта Босне и Херцеговине, тј. њеног Устава<sup>458</sup> садржаног у Анексу IV Дејтонског мировног споразума, него се базирао на политичке одлуке одређених европских институција, као и поједине закључке Савјета за спровођење мира, тј. његовог Управног одбора. Тај податак указује на одсуство непристрасности, а присуство арбитражности Високог представника. Наиме, Устав БиХ саставни је дио наведеног споразума, па је неспорно да он представља обавезу и за овај политички орган.<sup>459</sup> При томе се посебно мисли на члан 1 Устава БиХ, који гарантује њен континуитет и организовање на демократским принципима, формирање од стране два ентитета и опште принципе функционисања ове државне творевине, члан 2, који зајамчује људска права и основне слободе и члан 3, који утврђује надлежности и односе између институција Босне и Херцеговине и њених ентитета.<sup>460</sup>

#### 4. Бонска овлашћења Високог представника

Прије него што кажемо нешто више о Високом представнику и његовим овлашћењима која је добио на конференцији у Бону 1997. године, треба рећи да је његова улога одређена самим доношењем Дејтонског мировног споразума и да је она у знатној мјери била предвиђена (боље рећи одређена) међусобним односима Сједињених Америчких Држава и Европске уније који су тада постојали. Наиме, иако се каже да се ова висока функција повјерава функционерима из Европе (тако је до сада увијек и било), који своја овлашћења врше у Босни и Херцеговини, а која територијално припада Европи и члан је Савјета Европе, за његово пуноправно именовање на приједлог Управног одбора Савјета за спровођење мира потребна је коначна одлука Савјета безбједности Уједињених нација. Један од двојице замјеника овог политичког органа треба да буде из САД-а. Отуда су САД имале намјеру да контролишу, како војну, тако и цивилну имплементацију Дејтонског мировног споразума, па су предвидјеле значајну улогу која је повјерена Високом представнику,<sup>461</sup> мада је послје договора САД-а и Европске уније око персоналног састава Канцеларије високог представника дошло до неслагања у вези са описом његове улоге која је била предвиђена Дејтонским мировним споразумом. Сједињене

<sup>458</sup> Овај акт је највиши правно-политички документ у Босни и Херцеговини.

<sup>459</sup> Šire: Ibrahimagić, O., *Državno-pravno stanje Bosne i Hercegovine danas*, u: *Ljudska prava*, broj 3–4/2003, str. 73.

<sup>460</sup> Чланом 3 ставом 5а) уређено је да ће „Босна и Херцеговина преузети надлежност за таква питања о којима се **ентитети сложе** (наше истицање): које су у складу са анексима 5–8 Општег оквирног споразума или које су потребне да се очува суверенитет, територијални интегритет, политичка независност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине, у складу са расподелом одговорности међу институцијама Босне и Херцеговине. Додатне институције могу бити успостављене према потреби како би вршиле ове надлежности”.

<sup>461</sup> Видјети шире: Camisar, A. et al., *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, 2005.

Америчке Државе су, поред неслагања у вези с улогом Високог представника, изразиле и противљење у вези с тим да би Уједињене нације требало да надгледају спровођење Споразума, па је Европска унија предложила да се оснује Савјет за спровођење мира, чији је главни задатак био да надгледа спровођење Споразума и имплементацију мира у БиХ, као и да осигура међународни легитимитет, јер је улога Уједињених нација у овом случају била сведена на минимум.

Имајући у виду то да одредбама Дејтонског мировног споразума није успостављена јака централна власт, дошло је до распоређивања надлежности државног нивоа, тј. Босне и Херцеговине на њена два ентитета – Републику Српску и Федерацију БиХ. Међутим, Високи представник се због тога од самог почетка вршења свог мандата налазио пред проблемима који су се односили на спровођење и имплементацију Дејтонског мировног споразума. Бивши високи представник Педи Ешдаун у својим изјавама је често указивао на то да један од ентитета БиХ, мислећи притом на Републику Српску, није био заинтересован за изградњу државних институција, јер је РС сматрала да јој је Дејтонски мировни споразум додијелио државност и да је она по сваку цијену жељела да исту сачува. Зато је он као главни задатак свог боравка у Босни и Херцеговини поставио „убјеђивање Срба у Републици Српској да РС није држава, него дио државе и да не могу имати будућност у Европи или НАТО-у, или било гдје друго док то не спознају”.<sup>462</sup>

Као што смо раније навели, Анекс X Дејтонског мировног споразума је Високом представнику дао доста непрецизна и прилично широка овлашћења и у вези с тим је било доста оправданих примједби, још од самог почетка његове примјене. Због тога је 10. децембра 1997. године одржана Бонска конференција Савјета за спровођење мира, на којој су чланови овог савјета у закључцима Конференције поздравили тежњу Високог представника да коришћењем свог положаја тумачи одредбе Анекса X, а све с циљем доношења одређених обавезујућих одлука о појединим питањима. Међутим, врло брзо се показало да је то тзв. поздрављање намјере доживјело своју деформацију и да се као такво претворило у своју супротност, тј. постало је једна врста диктаторског начина рјешавања проблема и доношења одлука. Прије него што кажемо нешто више о овим овлашћењима и упустимо се у њихову детаљнију анализу, морамо указати на саму етимологију, тј. настанак наведеног термина. Наиме, термин *бонска овлашћења* настао је тако што је Савјет за спровођење мира<sup>463</sup> послије завршене конференције у Бону дао изјаву да су ова овлашћења донијета ради „олакшања разрјешења тешкоћа путем доношења обавезујућих одлука, кад он сматра за неопходно, о сљедећим питањима: а) вријеме, мјесто и предсједавање састанцима заједничких институција; б) привремене мјере које ступају на снагу кад стране нису у могућности да се договоре и које остају важеће док Предсједништво или Савјет министара не усвоји одлуку о том питању у складу са Мировним споразумом; ц) друге мјере за обезбјеђење имплементације Мировног споразума у цијелој Босни и Херцеговини и њеним ентитетима, као и неометаног рада заједничких институција. Такве мјере могу укључивати активности против лица која обављају јавну службу или

<sup>462</sup> Ashdown, P., *Swords and Ploughshares: Bringing Peace to the 21st Century*, Weidenfeld & Nicholson, London, 2007, str. 223.

<sup>463</sup> Овај савјет је један привремени, *ad hoc* скуп земаља и организација.

функционера који изостају са састанака из неоправданих разлога или за које Високи представник сматра да нарушавају правне обавезе успостављене Мировним споразумом или рокове за њихово имплементирање”.<sup>464</sup> Када је ријеч о привременим мјерама из тачке б) ове изјаве, треба нагласити да се оне не односе на рад Парламентарне скупштине БиХ као законодавног органа, па се из тога може закључити да Високом представнику, ни овим овлашћења донијетим у Бону, није дата могућност да намеће законе, нити да их лично доноси. Он нема право на то, јер му ниједним актом није дато овлашћење да он може да замјењује (супституише) Парламент. Како би се избјегао такав утисак и како се не би увидјело да Високи представник **доноси законе**, у његовој канцеларији дато је „тумачење” да Високи представник само доноси **одлуке о наметању закона**.

Оно што на овом мјесту морамо анализирати јесте изјава коју је дао други по реду високи представник<sup>465</sup> у Босни и Херцеговини Шпанац Карлос Вестендорп, који је на овој функцији био двије године, у периоду 1997–1999. Наиме, он је био учесник Бонске конференције и недуго после тога, у једном интервјуу из 1998. године изјавио је (боље рећи признао) да су на овом скупу успјели да уведу „начин на који Високи представник може да доноси те одлуке, што правно гледајући, није у складу са Дејтонским споразумом. Морам признати да то и није било баш легално. Моћ вам неће бити послужена на послужавнику. Морате је сами зграбити”.<sup>466</sup> Јасно се из ових Вестендорпових ријечи може закључити да у одредбама закључака Бонске конференције из 1997. године има непоштовања Дејтонског мировног споразума и Устава БиХ, што представља неспорну противрјечност настојањима да се у Босни и Херцеговини уведе владавина права. То је довело до ситуације да је Високи представник одједном постао наредбодавац, тј. високи политички чиновник, који доноси (издаје) одлуке које обавезују, умјесто да се задржи на позицији која му је првобитно дата – да буде помоћник и медијатор. Тако су наведена бонска овлашћења постала сушта супротност Анексу Х Дејтонског споразума, тј. његовом тексту и духу одредби овог анекса, па се зато правно не могу ни бранити.<sup>467</sup> „Захваљујући” овим и оваквим овлашћењима, Високи представник доносио је бројне одлуке којима је наметнуо неколико десетина закона на сва три нивоа (ниво Босне и Херцеговине, као и њених ентитета – Републике Српске и Федерације БиХ). Такође, донијето је преко 100 амандмана на оба ентитетска устава, укидане су одлуке Уставног суда, вансудским путем санкционисане су стотине грађана Босне и Херцеговине, онемогућено је оспоравање било које одлуке Високог представника за БиХ и сл. Међутим, треба рећи да бонска овлашћења, у деценији која је остала иза нас, ипак нису коришћена у оној мјери у којој су коришћена раније, а разлог за то јесу бројне примједбе стручњака који се баве овом проблематиком, Венецијанске комисије, одговарајућих организација и других, који су, такође, од самог почетка незаконитог и нелегитимног примјењивања ових овлашћења указивали на њихову

<sup>464</sup> Petrović, Ž., Ured Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, u: *Zbornik radova sa naučno-stručne konferencije „Studenti u susret nauci – StES 2019”*, Studentski parlament Univerziteta u Banjoj Luci, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka, str. 90, fusnota 8.

<sup>465</sup> Први високи представник у БиХ био је Шведанин Карл Билт од 1995. до 1997. године.

<sup>466</sup> Merdžanović, A., *Democracy by Decree, Prospects and Limits of Imposed Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina*, Ibidem Press, Zurich, 2015, str. 256.

<sup>467</sup> Šire: Parish, M., *The Demise of the Dayton Protectorate*, Journal of Intervention and Statbuilding (2007) Special Edition, 1:11/2007, str. 14.

штетност по остваривање владавине права и могућност Босне и Херцеговине да постане независна у вршењу Уставом повјерених надлежности. Неспорно је да су сва ова вишегодишња указивања надлежних институција и одговарајућих појединаца имала за последицу (позитивну) да, почев од 2011. године (више од једне деценије) Високи представник није донио ниједну једину одлуку на основу бонских овлашћења, изузев што је Валентин Инцко, који се на тој функцији налазио од 2009. до 2021. године, током 2012. и 2014. године укинуо вансудске казне против одређеног броја лица. Међутим, треба подвући да је он 2019. године на сједници Савјета безбједности УН посебно нагласио да овај политички орган у Босни и Херцеговини треба да задржи право коришћења наведених овлашћења.

С обзиром на то да смо већ поменули Венецијанску комисију и упућивање њених примједби, указаћемо и на њено Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и коришћењу овлашћења од стране Високог представника из 2005. године. Чланови ове комисије навели су да: „Основне активности које је Високи представник подузимао по овом основу биле су, с једне стране, наметање закона и на државном и на нивоу ентитета, укључујући амандмане на ентитетске уставе и, с друге стране, уклањање с функције државних службеника или изабраних јавних званичника (укључујући Предсједника ентитета или члана Предсједништва БиХ) који нису сарађивали у provedби Дејтонског споразума, са посебним нагласком на недостатку сарадње са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (ICTY). [...] Високи представник донио је много закона, и потпуно нових и измјена постојећих, и чак је увео амандмане на ентитетске уставе. Како је горе речено, законодавни процес у БиХ је непотребно тежак и даје превише могућности да се усвајање закона блокира. Политичари који представљају различите конститутивне народе имали су тенденцију да нису у стању или нису вољни да дођу до сагласности о већини питања”.<sup>468</sup>

Према томе, из ставова који су изнијети у наведеном мишљењу Венецијанске комисије може се видјети да, с једне стране, ова комисија има примједбе и критикује на одређени начин рад Високог представника, наводећи да је он донио велики број нових, као и измјена постојећих закона, донио амандмане на уставе Републике Српске и Федерације БиХ. Тако се у ставовима Венецијанске комисије, прије свега, наводи да су проблеми које је овај политички орган рјешавао доста осјетљиви и да он сноси велику одговорност. Наиме, указује се на чињеницу да суверенитет народа представља један демократски принцип и да он недвосмислено прописује да законе, као највише опште правне акте (поред устава, који је и сам закон, онај најначелнији) усваја само законодавно тијело, које је сам народ изабрао на демократским, општим и тајним изборима. То је парламент, односно скупштина, што потврђује и члан 3 Протокола I уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама из 1952. године,<sup>469</sup> што значи да само народ може да бира своје законодавно тијело,

<sup>468</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, Venecija, 2005 str. 20. Dostupno na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos, посјећено: 18. 9. 2023. године.

<sup>469</sup> „Високе стране уговорнице се обавезују да у примјереним временским размацима одржавају слободне изборе с тајним гласањем, под условима који обезбјеђују слободно изражавање мишљења народа при

односно његове чланове као своје представнике. Међутим, у овом случају то правило је прекршено, с обзиром на то да законе није усвојило законодавно тијело, већ неки други орган – Високи представник.

С друге стране, Комисија у неком смислу оправдава овакве његове поступке, из тог разлога што у Босни и Херцеговини постоје три конститутивна народа, чији политички представници нису били способни или нису имали потребну политичку вољу да постигну консензус о бројним питањима. Отуда је Високи представник донио наведене одлуке (иако на то није имао право), за које Венецијанска комисија сматра да представљају један „сигурносни вентил”, путем кога могу бити донесени закони, чије усвајање захтијева хитност. Зато се у оваквим случајевима може сматрати да су ове одлуке (уопштено посматрано) корисне, да су донесене у интересу државе Босне и Херцеговине и да су, као такве допринијеле њеном напретку у спровођењу неопходних реформи које су биле потребне ради приближавања Босне и Херцеговине европским стандардима, а самим тим и њеном бржем уласку у Европску унију. Наравно, те одлуке користиле су, не само држави БиХ и њеним ентитетима, него и самим грађанима, с обзиром на то да су представљале основ за успостављање и поштовање једног од основних људских права – права на слободу кретања на цијелој територији Босне и Херцеговине, као и основ за повратак избјеглих лица на своја вјековна огњишта.

Држава Босна и Херцеговина се, као и друге бивше југословенске републике (Србија, Сјеверна Македонија и Црна Гора), налази у процесу европских интеграција, тако да су бонска овлашћења, према схватању појединих аутора, имала позитиван утицај и била од изузетно велике користи на том путу, јер су допринијела стварању безбједносних институција на највишем нивоу и покренула домаће политичаре да изнађу компромисна рјешења у вези с најважнијим питањима. Како ови аутори тумаче, управо је пријетња овлашћењима Високог представника била одлучујућа у приступању преговорима и постизању какве-такве сагласности у вези с великим проблемима који притишћу Босну и Херцеговину. На такву констатацију упућује неуспјело двогодишње (1995–1997) спровођење и имплементација мировног споразума постигнутог у Дејтону, тако да би се без дјелатности Високог представника наставило са одуговлачењем спровођења мировног процеса. Раније је била пракса да Организација уједињених нација има водећу улогу у спровођењу мировних операција, тако да је у послеријатној Босни и Херцеговини прихваћено једно алтернативно рјешење формирањем новог политичког органа – Високог представника, о чијем раду и активностима брине Савјет за спровођење мира. Искуство стечено у постконфликтном друштву као што је Босна и Херцеговина, искоришћено је да би се међународној заједници дао широк приступ за постизање значајних реформи и у другим дијеловима свијета.

Све напријед речено указује на то да је политичка ситуација у Босни и Херцеговини веома сложена, прије свега због постојања три конститутивна народа (као и великог броја грађана, који припадају категорији осталих) и вишедеценијског усложњавања неријешених етничких проблема. Томе доприноси и чињеница да су домаћи органи, политичке институције и политички представници доста неефикасни

---

избору законодавних тијела”, члан 3 Протокола I уз Европску конвенцију о људским правима и основним слободама из 1952. године.

и да је увођење институције Високог представника у политички живот послје вишегодишњег рата у овој бившој југословенској републици, било неопходно. Међутим, овај политички орган се на извјестан начин претворио у своју супротност, преуевши обављање надлежности, које нису биле предвиђене одговарајућим законским прописима. То је довело до тога да је Високи представник у својој институцији спојио неколико најважнијих функција – био је уставотворац (доносио је амандмане на уставе), законодавац (креирао, проглашавао и наметао законе) и судија (пресуђивао у одређеним спорним ситуацијама или, чак, укидао казне против одређеног броја лица). Зато се за Високог представника каже да је он постао „прави суверен Босне и Херцеговине”,<sup>470</sup> тако да је доношењем тзв. бонских овлашћења из 1997. године и дјеловањем овог политичког органа на основу њих сувереност Босне и Херцеговине нарушена. Наиме, требало је да остане на нивоу медијатора и тумача важећих прописа, као и да у свом дјеловању употребљава дипломатска средства, а не да се уплиће у стварање, примјену и остваривање права у Босни и Херцеговини. Високи представник доста је широко тумачио своја овлашћења која су му дата Анексом X, тако да је на основу тога наметао законе, доносио одлуке привременог карактера, као и такве одлуке, које су одговарајући органи морали да усвајају без могућности да учине одговарајуће измјене, допуне и слично.

Да је Високи представник у Босни и Херцеговини прекорачио своја овлашћења може се видјети из податка да су му бонска овлашћења дала могућност да утиче на одлуке које су у надлежности Предсједништва и Савета министара, а не Парламентарне скупштине, што значи да он не може да дјелује као законодавац, тј. не може да доноси, мијења и намеће законе. Податак да су међународним актерима у Босни и Херцеговини (у које спада и Високи представник) додијелене уобичајене привилегије и надлежности не дозвољава представницима међународне заједнице „претјерано мијешање страних фактора у све области, прије свега, преко високог представника, који је постао носилац свеукупне власти”,<sup>471</sup> тј. ауторитет са могућношћу да доноси коначне и врховне одлуке. Отуда се слободно може рећи да „државом *de facto* управља међународна заједница”.<sup>472</sup>

## 5. Правно-политички аспект одлука Високог представника

### 5.1. Утицај на уставотворну и законодавну власт у БиХ

Анализирајући утицај Високог представника на власт у Босни и Херцеговини, морамо најприје да обрадимо степен и обим тог утицаја на ону најважнију (највишу) власт – уставотворну. Она је оригинерна и неограничена и због тога је ова власт од највећег значаја у свакој држави. Отуда су интервенције Високог представника у овој власти од таквог значаја да се слободно може рећи да та активност представља

<sup>470</sup> Стевић, Б. Х., Питање суверености Босне и Херцеговине с обзиром на овлашћења високог представника, у: *Годишњак Правног факултета*, 1/2017, стр. 100.

<sup>471</sup> Кузмановић, Р., Двадесет година уставноправне изградње и функционисања Републике Српске, у: Кузмановић, Р. (уредник), *Република Српска, двадесет година развоја – достигнућа, изазови и перспективе*, Бања Лука, 2012, стр. 62.

<sup>472</sup> Р. Кузмановић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2011, стр. 163.



неку врсту „правног насиља”.<sup>473</sup> Оно што је посебно битно напоменути јесте то да уставотворна власт представља установљавајућу власт (многи је називају утемељујућом влашћу), док законодавна представља уставом утемељену власт. Доношење и промјена устава (и закона), као највишег општег правног акта, спада у искључиву надлежност парламента, тако да је таква ситуација и у Босни и Херцеговини, односно доношење и промјена устава и закона јесте овлашћење Парламентарне скупштине. Због тога би свака интервенција у овој највишој власти сваке земље представљала противуставни акт уколико би је предузео орган који нема таква овлашћења. У случају ове бивше југословенске републике, то се односи на Високог представника, за чије је ангажовање и Мишљењем Венецијанске комисије утврђено да није компатибилно са настојањима да се послје вишегодишњег рата створи једна демократска, модерна држава.

У теорији се наводи подјела одлука Високог представника у више категорија. Тако Енис Омеровић сматра да се ова подјела може извршити према два основна критеријума, од којих се први односи на области у којима овај високи политички орган у БиХ дјелује,<sup>474</sup> док се други односи на позната бонска овлашћења, а тиче се питања да ли он дјелује на основу ових овлашћења или не, тј. да ли их у свом раду користи или не. „Слиједом првог критерија одлуке се дијеле на: одлуке о државним симболима и питањима на државном нивоу; одлуке о економији; одлуке о правној реформи; одлуке за подручје Федерације Босне и Херцеговине, Мостара и Херцеговачко-неретванског кантона; одлуке о смјенама и суспензијама; одлуке о медијима; одлуке о имовинским законима, повратку расељених особа и избјеглица; одлуке о појединцима који су осумњичени за ратне злочине почињене на подручју бивше Југославије. Слиједом другог критерија одлуке се дијеле на одлуке донесене на основу бонских овласти и на одлуке у којима се не користе бонске овласти. Одлуке донесене на основу бонских овласти се према својој садржини дијеле на: а) доношење/наметање закона и б) смјењивање с државне функције”.<sup>475</sup>

Приликом анализе одлука Високог представника од одлучујућег значаја је утврђивање њиховог правно-политичког аспекта. Тако, у Босни и Херцеговини је извршена правна реформа, али је то учињено наметањем више закона и у ту реформу можемо сврстати и реформу правосуђа, започету прије више од двије деценије, тј. 2002. године. Том приликом донијето је неколико значајних закона, као што су Кривични закон БиХ, Закон о кривичном поступку БиХ, Закон о суду БиХ и Закон о тужилаштву БиХ, али треба нагласити то да је, имајући у виду из којих земаља долазе високи представници, овом реформом дошло до уграђивања елемената англосаксонског права у континенталну правну традицију која је карактеристична за босанскохерцеговачки правни систем. То се лако може уочити анализом ове реформе, која нам указује да је Канцеларија високог представника доносила одлуке у којима је користила своје надлежности добијене одредбама члана 5<sup>476</sup> и члана 2 тачке 1д)<sup>477</sup> Анекса Х Дејтонског мировног споразума. Наиме, у

<sup>473</sup> Кузмановић, Р., *Нови есеји о уставности и државности*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2010, стр. 69.

<sup>474</sup> То је, тзв. садржајни критеријум.

<sup>475</sup> Омеровић, Е., *Nav. djelo*, str. 153.

<sup>476</sup> „Високи представник је коначни орган на терену везано за тумачење овог споразума о имплементацији мировног рјешења”, члан 5 Анекса Х.

највећем броју одлука које се тичу правне реформе у овој бившој југословенској републици може се уочити често позивање Високог представника на раније наведена бонска овлашћења, која је добио закључцима Конференције за имплементацију мира. Овим овлашћењима Високом представнику је дата могућност да доноси обавезујуће одлуке у свим случајевима када он процијени да је то потребно, односно неопходно.

Анализирајући правни и политички аспект одлука које су доносили досадашњи високи представници међународне заједнице у БиХ, треба рећи да оне имају изузетно велики значај за спровођење Дејтонског мировног споразума, али да сама институција Високог представника за такве одлуке, приликом чијег доношења има изузетно велике дискреционе надлежности, нема никакву одговорност према домаћим босанскохерцеговачким институцијама. Досадашња активност овог високог политичког органа међународне заједнице била је изузетно велика. „Његова улога се првенствено остваривала доношењем уставних амандмана на уставе ентитета, доношењем законских и подзаконских аката, тумачења прописа, промоцијом реформи, мјера и активности које су подразумијевале нове законе и стварање нових институција на нивоу БиХ, као и одлукама о смјењивању лица, забрани рада, кандидовања и политичког ангажовања тих лица”.<sup>478</sup>

Говорећи о Канцеларији високог представника и анализирајући његова овлашћења, треба рећи да је он добио улогу „исправљача”, тј. лица које треба да поправи грешке у Уставу БиХ, што значи да може да коригује Дејтонски мировни споразум, односно његов Анекс IV, који није дао могућност проширења надлежности институција БиХ у одговарајућој, редовној скупштинској процедури. Имајући у виду да је Високи представник у свом раду користио англосаксонски правни систем, он је и у свом мандату у Босни и Херцеговини примјењивао сопствена рјешења и формулације, што је наводио и у уводним дијеловима, тј. преамбулама највећег броја својих одлука. Наиме, он је при рјешавању спорних ситуација наводио да је он крајњи (највиши, коначни) ауторитет у Босни и Херцеговини када је ријеч о тумачењу Дејтонског мировног споразума. Притом се позивао на овлашћења која је добио одредбама члана 5 Анекса X и да доношењем обавезујућих одлука може помоћи (када оцијени да је то потребно и неопходно) приликом рјешавања свих евентуалних проблема који се могу појавити у процесу спровођења цивилног дијела споразума. Он се приликом доношења закона и подзаконских аката веома често позивао управо на одредбе Анекса IV Дејтонског мировног споразума, тј. Устава БиХ које, међутим, не могу да буду правни основ за доношење оваквих општих аката. Он је, наиме, могао да се позива само на одредбе Анекса X, који је прецизно дефинисао и таксативно навео његова овлашћења.

Утицај Високог представника доста је примјетан и у измјенама устава ентитета и кантона, што значи да се његова активност може назвати ревизионом влашћу, чиме се неспорно крше одредбе, како Устава БиХ, тако и устава Републике Српске и Федерације БиХ, као и одредбе устава кантона. То предвиђају и сами

<sup>477</sup> „Високи представник ће: [...] олакшати, како високи представник процијени да је потребно разрјешење било којих потешкоћа које произилазе у вези са цивилном имплементацијом.” члан 2 тачка 1д) Анекса X.

<sup>478</sup> Karan, S., *Ustavnopravna i polička priroda Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini*, u: *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka, 5/2015, str. 70.

устава, тако да Устав Републике Српске прописује да уставотворну и законодавну власт може вршити само Народна скупштина, док Устав Федерације БиХ прописује да је та власт искључиво овлашћење Парламента Федерације. Наравно, могуће је и евентуално преношење надлежности са ентитета на државу, али је тај процес регулисан државним уставом, тј. Уставом БиХ. Могу се навести бројни примјери директне интервенције Високог представника на овај устав, као што је оснивање Суда БиХ, јер највиши општи правни акт државе не познаје, тј. не предвиђа такав суд. Такође, и успостављање Брчко Дистрикта представља очигледан примјер кршења Устава БиХ, што је учињено одлуком Високог представника, донијетом 2000. године и представља повреду члана 1 тачке 3 Анекса IV Дејтонског мировног споразума, која гласи: „Састав: Босна и Херцеговина ће се састојати од два ентитета: Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске”. Међутим, од овога се одступило, па је формирање Брчко Дистрикта представљало кршење наведене уставне одредбе, а то је оправдавано тврдњом да је Дистрикту дат статус јединице локалне самоуправе и да представља „сувласништво”, тј. политичку територију (ограничену област) у којој се два ентитета Босне и Херцеговине слажу да остварују своја права заједнички, тј. без подјеле на своје „националне зоне”.

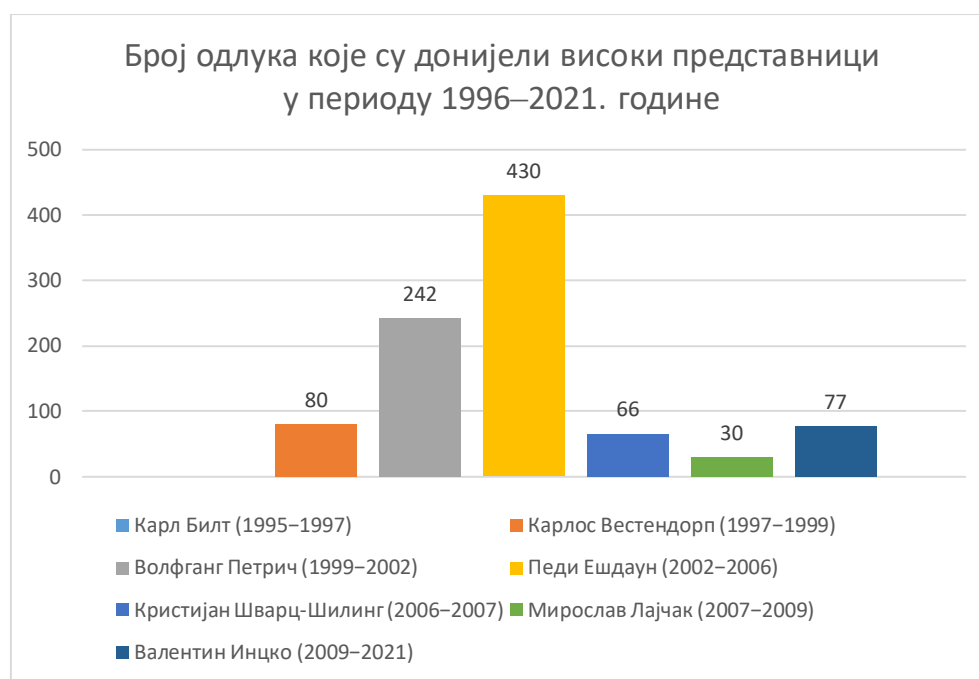
Користећи своја овлашћења, Високи представник је доносио (проглашавао) цјелокупне законе, с тим што су они одмах ступали на снагу и објављивани су у постојећим службеним гласилима БиХ, у зависности од тога на који ниво власти су се ти закони односили. Тако се као примјер за овакве одлуке Високог представника могу навести Одлука за подручје Федерације БиХ, Мостара и Херцеговачко-неретванског кантона, Одлука о проглашавању Закона о земљишним књигама Републике Српске, Одлука о оснивању Тима за попис имовине из 2009. године, Одлука о проглашавању Закона о Радио-телевизији Републике Српске (на привременој основи), Одлука о арбитражи у БиХ из 2001. године, Одлука о успостављању Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине из 2000. године<sup>479</sup> и друге. Оно што посебно изненађује јесте чињеница да се из донијетих одлука и налога Високог представника може закључити да он, поред двије власти – законодавне и извршне, има, такође, и трећу – судску, што није примјерено за било коју демократску државу, чија је организација власти уређена према начелу подјеле власти. Одредбама Дејтонског мировног споразума оваква концентрација власти у рукама једног органа није била предвиђена, посебно што се при изрицању мјера (које може да наметне само судски орган) не спроводи ниједан правни поступак. Зато се оправдано поставља питање да ли се њиховим изрицањем (боље рећи наметањем) крше основне слободе и права грађана на које се ове мјере односе, јер представљају кршење одредби споразума потписаног у Дејтону, што доводи до њиховог опструисања приликом имплементације и спровођења у пракси.

За акте које је Високи представник доносио карактеристично је то што су они доношени или у форми закона, или у форми одлука<sup>480</sup> којима је проглашаван одређени закон, с тим што су парламенти ентитета и државе Босне и Херцеговине

<sup>479</sup> Високи представник је ову одлуку донио на основу Одлуке међународног Арбитражног трибунала за спор око међуентитетске границе у области Брчко од 5. марта 1999. године.

<sup>480</sup> Примјер за то су Одлука о проглашавању Закона о Радио-телевизији Републике Српске, *Сл. гласник БиХ*, бр. 19/2002 и Одлука о проглашавању Закона о кривичном поступку Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/2003.

били обавезни да касније усвоје ове законе у непромијењеној форми и садржају. Наравно, мора се примијетити и то да је том приликом често долазило до наметања донијетих одлука овог високог политичког органа у Босни и Херцеговини. Притом су скоро увијек коришћени одређени начини уцјена и притисака у односу на домаће политичке институције и носиоце политичке власти, иако Високи представник одредбама Анекса Х није имао право на то, јер није могао да врши ни законодавна, ни извршна (наредбодавна овлашћења), већ само да надгледа спровођење Мирног споразума, да одржава контакте са надлежним органима страна уговорница, да координира различите активности цивилних организација, да даје неопходне савјете за доношење одређених рјешења и да сугерише начин њиховог спровођења, да даје периодичне извјештаје о напретку у свим овим активностима и спровођењу (примјени) Дејтонског споразума. Он никако није могао да доноси законе и друге прописе, што је искључиво право законодавних и других органа Босне и Херцеговине и њених ентитета, који су изабрани на легалан и легитиман начин. Међутим, у пракси је ситуација била често другачија, јер је његова иницијатива (уз одређени притисак) била неопходна за спровођење реформи, ревизија или промјена највиших општих правних аката или политичког система.



Графикон 1. Број одлука које су донијели високи представници у периоду 1996–2021. године

Приликом анализе законодавне дјелатности Високог представника у Босни и Херцеговини може се лако запазити да он није само, сликовито да се изразимо, „попуњавао правне празнине”, тј. доносио опште акте када то нису чинили у благовременом року одговарајући органи државе Босне и Херцеговине и њених ентитета, него је он преузео на себе могућност да мијења и укида постојеће, важеће законе и друге ниже прописе. Наравно, ти су акти били привремени, тј. било је потребно да Парламентарна скупштина БиХ или парламенти ентитета усвоје

донијете акте у одговарајућем облику, али без икаквих промјена, тј. без доношења амандмана или неких додатних услова. Треба нагласити да Високи представник није доносио само опште правне акте, него чак и појединачне,<sup>481</sup> што се касније објављивало у службеним гласилима БиХ, Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта.

Оно што је изазвало посебне проблеме, прије свега у ентитетима, а највише у Републици Српској, јесте законска и институционална реформа која се односила на пренос једног броја надлежности са нивоа ентитета на виши ниво, тј. на ниво БиХ, а као разлози за то навођени су побољшање положаја људских и грађанских слобода и права, рјешавање проблема избјеглица, (не)сарадња са Хашким трибуналом,<sup>482</sup> изрицање одређених санкција политичким и другим кадровима у БиХ, уколико Високи представник утврди да су „непослушни”, некомуникативни или да нису подобни за испуњавање његових одлука. Такође, као образложење за оваква уплитања у законодавну власт, тј. изналагање одређених оправдања најчешће су навођене ограничене надлежности БиХ, које је она као држава добила Анексом IV Дејтонског мировног споразума (Уставом Босне и Херцеговине). Зато је он преузео на себе задатак да тај недостатак државотворних овлашћења некако надокнади и омогући стварање једне модерне државе и осигура њено ефикасно функционисање. Да би успјешно испунио ту своју улогу, Високи представник је доносио своје одлуке и путем њих одузимао овлашћења дата ентитетима, јер они нису државне творевине. Овдје треба нагласити то да су одредбама члана 3 Устава БиХ прецизно наведена овлашћења институција БиХ и она су таксативно набројана у тачки 1 овог члана, док је тачком 3 прописано да све оно што није овим највишим општим правним актом дато у надлежност институцијама БиХ припада Републици Српској и Федерацији БиХ као њеним ентитетима. Раније наведене активности Високог представника и његово широко тумачење садржине Устава, односно духа његових одредби, довело је до тога да су овлашћења на државном нивоу знатно проширена, а смањена на нивоу ентитета и то је одређено ван Уставом предвиђеног начина промјене његовог текста.

Зато се на основу свега реченог може закључити да је овај високи политички орган у себи сјединио све три власти (законодавну, извршну и судску) и да је постао надзорни орган, налогодавац, институција која изриче санкције и предузима друге мјере за које није била овлашћена. „Високи представник сам тумачи своје норме о својим овлашћењима, а првобитно, приликом образлагања својих одлука, није наводио резолуције Вијећа сигурности УН као правну основу за своје дјеловање. Касније је високи представник одлучио да своја овлашћења не базира само на Анексу 10. ДМС већ и на резолуцијама Вијећа сигурности УН, а које становиште потврђује и Уставни суд БиХ”.<sup>483</sup>

<sup>481</sup> Ту спадају, на примјер, одлуке које имају карактер појединачног правног акта и тичу се смјена одређених личности са функција на које су изабрани.

<sup>482</sup> Пуни назив овог суда је Међународни трибунал за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права на територији бивше Југославије након 1991. године (енгл. *International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991*).

<sup>483</sup> Karan, S., *Nav. djelo*, str. 73.

Као оправдање за предузимање оваквих активности Високог представника и његове канцеларије навођени су неефикасност законодавног органа (парламента) у доношењу законских прописа на највишем (државном) нивоу, постојање „празног простора” у самом законодавном процесу, велика супротстављеност ставова различитих политичких елита које су представљале ентитете, што је често изазивало и проблеме у гласању и одлучивању у Парламентарној скупштини у БиХ и доводило до парламентарних криза. Зато је Високи представник у свему томе нашао слободан простор за своје дјеловање, али је ту прекорачио своја овлашћења, јер сви уставни предвиђају, тј. одређују ко је надлежан за њихово доношење. То може да буде само одговарајући парламент, а и поштовање суверенитета народа, као значајног демократског принципа, недвосмислено указује да законе може да донесе само онај орган, кога је изабрао народ, тј. у коме се налазе његови демократски изабрани представници. На крају овог осврта на утицај Високог представника, који се тиче уставотворне и законодавне власти, треба рећи да су неке његове одлуке биле корисне за Босну и Херцеговину и њене грађане, али је то настојање да се превазиђу настали проблеми, бројни сукоби, парламентарне кризе и слично, морало да буде, не израз његове воље, него воље народа и органа који су прописани самим уставима. Још једном треба истаћи да је постојала и постоји забрана доношења амандмана на законе који је наметнуо Високи представник. То је, неспорно, један нелегитиман начин, путем кога се поништава начин легитимно изабраних органа и представника у Босни и Херцеговини. Високи представник је евентуално могао да предлаже одређене законске прописе, савјетује, надгледа, израђује у својој канцеларији са бројним сарадницима нацрте одговарајућих правних аката, али никако није могло, нити смјело да се допусти да његови акти буду конститутивног (уставног, одлучујућег) карактера.

## 5.2. Одлуке Високог представника које се односе на извршну власт

У претходном дијелу указали смо на утицај Високог представника у области уставотворне и законодавне власти, наводећи бројне примјере за такво његово дјеловање. Међутим, да бисмо стекли праву слику о његовим активностима од оснивања ове институције па све до данас, морамо указати и на то да се његова дјелатност доста испољавала и у извршној власти, јер је он и доносио законе и извршавао исте. То се чинило доношењем подзаконских аката, чије доношење спада у надлежност Владе БиХ, као главног представника извршне власти. Његова активност огледала се и у креирању буџета, тј. планирању и трошењу буџетских средстава намијењених у одређену сврху.<sup>484</sup> Такође је бројна управна тијела формирао овај политички орган међународне заједнице, који им је притом одређивао и вршење одговарајућих задатака. „Осим институција успостављених од стране домаћих власти и високи представник за Босну и Херцеговину је својим Одлукама увео додатне надлежности и основао нове институције Босне и Херцеговине”,<sup>485</sup> а и бројни функционери у државним органима управе именовано је

<sup>484</sup> На примјер, он је донио Одлуку о употреби ових средстава, која су намијењена повратку лица која су избјегла или расељена у Републици Српској и Федерацији БиХ и слично.

<sup>485</sup> Пилиповић, М., Ревизија Устава БиХ кроз одлуке високог представника, у: *Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума”*, Источно Сарајево 2017, стр. 426.

управо он, као на примјер, „руководиоца Агенције за државну службу, директора и замјеника директора Агенције за истраге и заштиту, предсједавајућег Управног одбора система за индиректно опорезивање”.<sup>486</sup> Као примјер оснивања нових институција у Босни и Херцеговини могу се навести његове одлуке из новембра 2000. године, а које се односе на Закон о оснивању Института за стандарде, метеорологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине, Закон о оснивању Института за акредитовање Босне и Херцеговине и Закон о Суду Босне и Херцеговине, све три објављене у *Сл. гласнику БиХ*, бр. 29/00. Током 2001. године Канцеларија високог представника донијела је једну значајну Одлуку о спајању надлежности Независне комисије за медије и Регулаторне агенције за телекомуникације<sup>487</sup> и тиме је успоставила једно регулаторно тијело – Регулаторну агенцију за комуникације.

Оно што је карактеристично за ове и друге одлуке било ког високог представника у Босни и Херцеговини јесте да су оне највећим дијелом ступале на снагу и постајале извршне непосредно по свом доношењу, а санкције које су њима биле предвиђене у највећем броју случајева биле су временски неограничене. Када је ријеч о извршној власти, треба нагласити да су се ове одлуке најчешће односиле на смјене и суспензије, а оно што је веома чудно јесте да су садржавале у себи и забрану да тако смијењени носиоци државних функција ступе на неку другу јавну функцију у будућем периоду. Такође, на овом мјесту морамо навести и податак да су такве одлуке имале (и имају) већу правну снагу и на одређени начин предност у погледу на законодавство Босне и Херцеговине. То значи да, уколико дође до ситуације да постоји колизија, односно супротност између одредби садржаних у одлукама и налозима Високог представника, тада његове одредбе имају предност у односу на домаћа правна акта. На одлуке Високог представника у Босни и Херцеговини, поред наведеног, не постоји могућност улагања жалбе босанскохерцеговачком правосуђу, а таква пракса оправдава се чињеницом да овај високи политички орган добија своју изворну надлежност за дјеловање у БиХ изван ње. То значи да овлашћења за своје активности добија изван националног права, па као такав представља сталну дипломатску мисију *sui generis* Европске уније, а *ad hoc* дипломатску мисију у БиХ, што наравно не оправдава и не представља легитимне разлоге за овакву ситуацију, јер сама институција Високог представника није орган који ради ван демократских начела и стандарда и не подлијеже њиховим правилима.<sup>488</sup>

Закон о Савјету министара<sup>489</sup> такође је донио Високи представник (ступио је на снагу децембра 2002. године), а њега је без икаквих промјена у свом садржају усвојила Парламентарна скупштина БиХ годину дана касније (октобра 2003). Одредбе овог закона утицале су на значајне промјене, прије свега, у односу на састав Савјета министара, кога је послије извршених промјена сачињавало осам

<sup>486</sup> Пилиповић, М, *Исто*, фуснота 31.

<sup>487</sup> Комисија и Агенција успостављене су, такође, одлуком Високог представника 1998. године.

<sup>488</sup> О томе видјети шире: Омеровић, Е., *Nav. djelo*, str. 162.

<sup>489</sup> *Сл. гласник БиХ*, бр. 38/02.

министарстава, умјесто ранијих шест.<sup>490</sup> Наравно, ово није коначан списак активности и нових институција које је овај политички орган међународне заједнице успоставио. Тако је он донио и Одлуку о проглашавању Закона о државној служби Босне и Херцеговине,<sup>491</sup> којим је формирана Агенција за државну службу БиХ. Међутим, треба посебно указати и на једну одлуку Високог представника из 2007. године, која се односила на промјену начина одлучивања у овом савјету, што је свакако утицало на слање демократије у политичком систему БиХ.

### 5.3. Активности у области правосудног система

Као што смо већ навели, Анексом X Дејтонског мировног споразума било је предвиђено да ће Високи представник надзирати имплементацију Мировног споразума, координирати активности цивилних организација и агенција ради ефикасног спровођења овог споразума, олакшати разрешење било каквих потешкоћа које могу да настану у вези са наведеном цивилном имплементацијом, а с циљем олакшавања извршења његовог мандата он може да оснује и друге цивилне организације (комисије, агенције и слично) унутар или ван БиХ. Међутим, ова његова легална улога врло брзо је била обесмишљена, јер су се активности овог међународног представника прошириле и на сам Устав БиХ, што је довело до незаконитих и често тешко схватљивих измјена саме уставне структуре државе. Тиме су биле повријеђене и одредбе Анекса IV Дејтонског мировног споразума, јер су често коришћена бонска овлашћења, како директно, тако и индиректно. Све је то водило централизацији (умјесто децентрализацији и демократизацији) власти, што се може видјети, чак и из једног извјештаја Међународне кризне групе,<sup>492</sup> у коме се наводи да је Педи Ешдаун током свог мандата наметнуо законе који су омогућили увођење нових, широких овлашћења Босне и Херцеговине, често и на рачун Републике Српске и Федерације БиХ као њених ентитета.

За овакве одлуке, које су често доводиле до централизовања функције Високог представника, може се навести доста примјера, као што је, рецимо, наметање промјена устава ентитета путем амандмана, формирање Суда БиХ и Тужилаштва БиХ, као и Високог судског и тужилачког савјета, чиме су најважније надлежности са нивоа ентитета пренијете на државни ниво. Наравно, овакво централизовање власти у корист међународног представника није увијек вршено доношењем његових одлука,<sup>493</sup> него се то чинило и путем упућивања одређених пријетњи изабраним званичницима БиХ. Овдје се мора навести и његова

<sup>490</sup> Савјет министара је, као извршни орган власти Босне и Херцеговине, према одредбама претходног закона из 2000. године, имао другачији састав и чинило га је шест министарстава од којих је једно укинута, а уведена су три нова.

<sup>491</sup> *Сл. гласник БиХ*, бр. 12/02.

<sup>492</sup> Међународна кризна група (ICG), чије је сједиште у Бриселу, представља независну, непрофитну и мултинационалну организацију. Она има преко 80 запослених на пет континената, са основним задатком спречавања и рјешавања ратних сукоба. На основу својих процјена и теренских информација, ова група сачињава и шаље редовне извјештаје са анализом стања у свијету и практичним препорукама, које упућује највишим носиоцима политичких функција у свијету и доносиоцима међународних одлука.

<sup>493</sup> Класичан примјер за то је директно достављање Парламентарној скупштини БиХ Закона о оснивању Обавјештајно-сигурносне агенције Босне и Херцеговине (ОСА) и наредба за његово усвајање, као и формирање Управе за индиректно опорезивање (УИО), иако су према самом Уставу БиХ управо ентитети надлежни за ово индиректно опорезивање.



једнострана одлука о повлачењу двојице судија из Републике Српске са функција у Уставном суду БиХ. Тиме је Високи представник прогласио ништавном одлуку Народне скупштине Републике Српске о њиховом именовању, иако је она донијета у складу са поступком који је прописан највишим општим правним актом – Уставом БиХ, а оно што најсликовитије одражава његово директно уплитање у рад Уставног суда јесте одредба о забрани сваког поступка код овог суда (или било којег другог суда), уколико се на тај начин оспорава једна или више одлука Високог представника.<sup>494</sup> Самим тим урушавају се једни од основних принципа на којима почива организација власти у једној држави према начелу подјеле власти – владавина права и независност судова. То је наведено и у извјештају из 2005. године, који је сачинио Институт за извјештавање о рату и миру, у коме је истакнуто да су се међународни службеници и правници жалили о високом степену умјешаности Канцеларије високог представника у рад правосудних органа и тражили да овај међународни орган смањи свој сувише велики утицај на правосуђе и његове институције у Босни и Херцеговини.<sup>495</sup>

Наведени извјештај садржи одредбе у којима се већ на први поглед може уочити да је Високи представник за само три године (2002, 2003. и 2004) донио читав низ одлука, којима се преносе надлежности са правосуђа ентитета на виши ниво, тј. на правосуђе Босне и Херцеговине. Он је притом конституисао нове институције БиХ, чији се основни задатак састојао у обављању тих надлежности. Ту на првом мјесту мислимо на дјеловање Високог представника (мај 2002) које се тиче доношења амандмана на уставе Републике Српске и Федерације БиХ, којима је било предвиђено оснивање високих судских и тужилачких савјета. Задатак ових савјета био је избор, именовање и разрјешавање носилаца правосудних функција, тј. судија и тужилаца, а тај задатак раније је био у надлежности парламената ентитета. Закон о Високом судском и тужилачком савјету БиХ<sup>496</sup> је такође донио Високи представник и то истог дана када су поднијети и амандмани на уставе ентитета. То значи да је основана још једна институција БиХ у току исте, 2002. године, али је послје тачно двије године, у мају 2004, Парламентарна скупштина БиХ усвојила нови Закон о Високом судском и тужилачком савјету БиХ.

Према томе, у спровођењу реформе правосуђа, тј. приликом формирања и успостављања нових институција БиХ, Високи представник за Босну и Херцеговину имао је изузетно значајну, боље рећи кључну улогу. Наиме, он је доносио, како материјалне, тако и процесне кривичне законе, при чему посебно мислимо на Закон о кривичном поступку БиХ<sup>497</sup> и Кривични закон Босне и Херцеговине.<sup>498</sup>

Један од најважнијих примјера, који потврђује уплитање Високог представника у вршење судске власти и подривање њене независности, јесте и

<sup>494</sup> Ова наредба донијета је 2006. године и још увијек важи у Босни и Херцеговини.

<sup>495</sup> „Институт за извјештавање о рату и миру је међународна непрофитна организација за развој медија са седиштем у Лондону, коју воде искусни новинари и мировни активисти из угледних медија, попут ББЦ, Гардијана и Ројтерса”. Доступно на: *Institute for War & Peace Reporting (IWPR)*, <https://iwpr.net>, посјећено: 2. 9. 2023. године.

<sup>496</sup> *Сл. гласник БиХ*, бр. 15/02.

<sup>497</sup> *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 5/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 – др. закон, 93/2009, 72/2013 и 65/2018.

<sup>498</sup> *Сл. и гласник БиХ*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 и 47/2023.

његова наредба из 2002. године о смјени неколико стотина носилаца правосудних функција у оба ентитета. Наиме, он је то учинио по кратком поступку, наређујући да све судије и тужиоци, чак и они који су доживотно именовани,<sup>499</sup> морају да одступе са својих функција и да се поново пријаве на раније положаје и за такав поступак није им дато никакво образложење, нити су добили могућност да буду саслушани. Савјет Европе је то назвао „чистком у правосуђу” и оштро изразио своје противљење, али се Високи представник на то није обазирао, већ је отишао корак даље, па је те исте године (2002), ради јачања своје позиције и могућности контроле над правосуђем у Босни и Херцеговини, а слабљења судске независности, донио одлуку о увођењу тзв. система именовања и дисциплинског гоњења судија и тужилаца. Посебно треба нагласити да је Високом представнику омогућена контрола над правосуђем у БиХ, тј. над процесом именовања судија и тужилаца, тако што је он именовао и све првобитне чланове сва три висока судска и тужилачка савјета (на нивоу БиХ и у оба ентитета). Овакав систем именовања носилаца правосудних функција у БиХ настављен је и после тога, а траје све до данас.

Да је то све тако може се закључити и увидом у налог Високог представника из марта 2007. године о спровођењу Одлуке Уставног суда БиХ о допустивости и меритуму на апелацију Милорада Билбије и Драгана Калинића, број АП-953/05. Наиме, Декларацијом Савјета за спровођење мира, донијетом децембра 1998. године у Мадриду, предвиђено је да уколико Високи представник појединим носиоцима политичких и других високих функција у Босни и Херцеговини забрани обављање ових функција, он може да им истовремено забрани и кандидатуру, односно учествовање на изборима (до даљњег), као и обављање било које друге изборне или именоване функције. Он им може забранити, чак и заузимање одређене функције у некој политичкој странци. Међутим, Уставни суд БиХ је својом одлуком из јула 2006. године, одлучујући о апелацији Милорада Билбије и Драгана Калинића, утврдио да је дошло до „повреде права апеланата на дјелотворан правни лијек из члана 13. Еуропске конвенције” и отуда наложио Босни и Херцеговини да предузме одређене мјере „у оквиру своје позитивне обавезе [...] с циљем да осигура дјелотворан правни лијек”.<sup>500</sup>

Неспорно је да је оваквим активностима Високог представника дошло до кршења основних људских и грађанских права у Босни и Херцеговини, јер, као што смо више пута нагласили, за њихово предузимање није постојао одговарајући правни основ. Тако се, на примјер, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода у члану 6 зајамчује право на правично суђење, одредбом да „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона”.<sup>501</sup> Овдје морамо, такође, указати и на одредбе члана 2 става 2 Устава БиХ, да се „права и слободе предвиђени у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и у њеним протоколима директно примјењују у Босни и

<sup>499</sup> Ови носиоци правосудних функција су после опште ревизије, извршене 2000. године, добили доживотни мандат.

<sup>500</sup> Преамбула Налога Високог представника од 23. марта 2007. о спровођењу Одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у апелацији Милорада Билбије и осталих, бр. АП-953/05.

<sup>501</sup> Доступно на: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention\\_MNE](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_MNE), посјећено 4. 9. 2023.

Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим осталим законима”. Очигледно је да наведене смјене и забране обављања јавних функција представљају повреду ових међународних аката, јер лица на која се односе одлуке Високог представника нису добила обавјештења о томе зашто су подвргнута таквим мјерама и да ли постоје неки докази против њих, а посебно што на одлуке Високог представника није дозвољено било какво право на жалбу.<sup>502</sup>

У овом дијелу рада анализираћемо одлуке које је Високи представник донио на основу тзв. бонских овлашћења, с тим што на самом почетку анализе морамо рећи да се, сагласно с њиховом садржином, оне могу подијелити у двије групе. Прву чине оне одлуке које се тичу доношења или, боље рећи, наметања закона,<sup>503</sup> док у другу групу спадају смјењивања легално изабраних представника са државних функција.

Табела 1. Укупан број одлука високих представника 1997–2011.<sup>504</sup>

Година	Број одлука
1997.	1
1998.	29
1999.	100
2000.	85
2001.	49
2002.	149
2003.	77
2004.	158
2005.	93
2006.	57
2007.	37
2008.	12
2009.	32
2010.	10
2011.	10
УКУПНО	899

Међутим, још једном треба нагласити да су општи правни акти, почев од устава и закона, највиши акти у држави и да њих доносе одговарајући парламенти према унапријед предвиђеној процедури. Зато свако присилно доношење, тј. наметање потпуно нових закона, измјена и допуна важећих (постојећих) закона и

<sup>502</sup> Због свега тога је међународна заједница оцијенила ове мјере Високог представника као кршење људских права и основних слобода, а ту посебно наглашавамо осуде које су упутили Венецијанска комисија и Парламентарна скупштина Савјета Европе.

<sup>503</sup> Према схватању Ениса Омеровића, прикладнији израз био би „присилно доношење”, уместо „наметање”, јер више одговара реалној ситуацији и стварном животу у БиХ, с обзиром на то да Високи представник овакве законе доноси, прије свега, у приликама када скупштине ентитета и Парламентарна скупштина БиХ не могу да постигну консензус у вези с текстом неког правног акта, тј. доношења амандмана на њихове уставе.

<sup>504</sup> Franić, D., „Bonski sustav” u Bosni i Hercegovini, *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, 4(13)/2013, str. 48.

доношење амандмана на уставе ентитета није у складу са владавином права и демократским принципима. Тако се сигурно не могу рјешавати проблеми у једној демократској држави и парламентарне (као и друге) кризе у једном дужем временском периоду. Нажалост, такав случај срећемо у Босни и Херцеговини, што је, како смо рекли, у једном од својих бројних извјештаја утврдила и Венецијанска комисија, наводећи да су високи представници током протеклих година донијели велики број одлука, путем којих су смјењивали легално изабране носиоце највиших политичких функција у држави.<sup>505</sup> Разлози за ове смјене били су различити и кретали су се, најприје од опструисања спровођења споразума из Дејтона и непоштовања институција успостављених овим споразумом, до несарадње са Међународним кривичним судом за бившу Југославију, коруптивних послова, неизвршавања правноснажних судских одлука или уплитања у послове правосуђа.

Табела 2. Одлуке високих представника према категоријама<sup>506</sup>

Година	Државни симболи и питања на државном нивоу	Имовински закони, повратак расељених лица и избјеглица	Федерација, Мостар и Херцеговачко-неретвански кантон	Правна реформа	Привредна реформа	Медији	Смјене и суспензије	У вези са спречавањем помагања оптуженима за ратне злочине	УКУПНО
1997.	1	-	-	-	-	-	-	-	1
1998.	6	3	4	-	8	2	6	-	29
1999.	7	48	5	3	2	3	32	-	100
2000.	7	11	1	4	29	5	28	-	85
2001.	3	18	2	8	4	2	12	-	49
2002.	27	10	30	42	15	5	20	-	149
2003.	14	11	4	31	10	-	6	1	77
2004.	12	-	19	30	6	-	6	85	158
2005.	19	4	2	30	3	-	34 (31)	1	93
2006.	1	6	2	16	10	-	22 (22)	-	57
2007.	5	11	3	11	3	-	3 (2)	1	37
2008.	-	3	-	1	3	-	2 (1)	3	12
2009.	9	1	5	5	-	-	9 (7)	2	32
2010.	1	-	1	-	-	-	6 (6)	2	10
2011.	2	1	-	-	2	-	1 (1)	4	10
Укупно	114	127	78	181	95	17	187	99	899

Као класичан примјер угрожавања принципа владавине права и начела независности судства, може се навести и ситуација у којој је скоро 800 службеника полиције (прецизније 793) десертификовала (одузета им је могућност да обављају

<sup>505</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), *Op. cit.*, str. 21.

<sup>506</sup> Franić, D., *Nav. djelo*, str. 49.

своју професију) Мисија Уједињених нација у БиХ, на тај начин што су проглашени непогоднима за обављање полицијских послова и што им је том приликом изречена доживотна забрана да раде у полицијској служби, а то је све учињено без пружања могућности да буду саслушани. С обзиром на то да према законодавству Босне и Херцеговине није могуће да оваква десертфикација међународног органа буде основ за раскидање радног односа, многи полицијски службеници којима је изречена ова мјера оспорили су исту пред надлежним судовима, од којих су је неки прогласили незаконитом. Међутим, у таквој ситуацији је улогу „рјешавања” проблема преузео Високи представник,<sup>507</sup> који није дозволио да босанскохерцеговачки судови одлучују у овим предметима, већ им је слањем своје инструкције наредио да, иако се ради о незаконитој мјери, морају да прихвате наведену десертфикацију. Наравно да је тако и урађено, јер именовање судија у Босни и Херцеговини врши највиши судски орган – Високи судски и тужилачки савјет, кога је формирала међународна заједница, па зато судије морају да донесу одлуку која је сагласна с препоруком наведеном у писму Високог представника.

#### 5.4 Оцјена Уставног суда БиХ о раду Високог представника

Не можемо, а да се бар у најважнијим цртама не осврнемо на дјеловање Уставног суда када су у питању активности Високог представника и оцјена уставности наметнутих закона. Као једна специфичност у раду овог суда наводи се његова одлука бр. У-7/97, донијета 22. децембра 1997. године, а наводимо је из тог разлога што је у њој констатовано да Уставни суд Босне и Херцеговине нема надлежност оцјењивања уставности Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини.<sup>508</sup> У образложењу се даље наводи да је највиши општи правни акт у овој бившој југословенској републици – Устав БиХ, донијет као Анекс IV Дејтонског мировног споразума, тако да ова чињеница искључује могућност постојања сукоба или евентуалног спора између Мировног споразума и Устава БиХ. Такође, Суд се прогласио ненадлежним „да оцјењује уставност Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини у односу на Устав Републике Босне и Херцеговине јер је овај суд установљен према Уставу Босне и Херцеговине са искључивим задатком да подржава овај устав”.<sup>509</sup> Овакво мишљење правдано је и чињеницом да Високи представник представља институцију међународног карактера и да Уставни суд Босне и Херцеговине нема овлашћење да испитује одлуке (законе) Високог представника у формално-правном смислу.

За овакво понашање Високи представник међународне заједнице у Босни и Херцеговини позивао се, не само на Анекс X Дејтонског мировног споразума, него и на резолуције Савјета безбједности Уједињених нација, прије свега, на одредбе Резолуције 1174 из 1998. године,<sup>510</sup> садржане у члану 4, а поступајући у складу са

<sup>507</sup> У то вријеме је високи представник био Педи Ешдаун.

<sup>508</sup> Доступно на: [https://www.ustavisud.ba/uploads/documents/bilten-usbih-1997\\_1614689214.pdf](https://www.ustavisud.ba/uploads/documents/bilten-usbih-1997_1614689214.pdf), посјећено: 7. 9. 2023. године.

<sup>509</sup> Одлука Уставног суда БиХ бр. У-7/97, *Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине 1997. године*, Уставни суд Босне и Херцеговине, бр. 1/97, Сарајево, 1999, стр. 244.

<sup>510</sup> *UN Security Council resolution 1174 (1998) on the situation in BiH*, доступно на: <https://www.ohr.int/un-security-council-resolution-1174-1998-on-the-situation-in-bih-3>, посјећено: 8. 9. 2023. године.

поглављем VII Повеље Уједињених нација. У одредбама овог члана наводи се да Савјет безбједности Уједињених нација „наглашава своју пуну подршку континуираној улози Високог представника у праћењу имплементације Мировног споразума и давању смјерница и координацији активности цивилних организација и агенција укључених у пружање помоћи странама у имплементацији Мировног споразума и поново потврђује да је Високи представник коначна власт у погледу тумачења Анекса X о цивилној имплементацији Мировног споразума и да у случају спора може дати своје тумачење и препоруке и доносити обавезујуће одлуке које сматра потребним о питањима која су разрађена од стране Савјета за спровођење мира у Бону 9. и 10. децембра 1997.”<sup>511</sup>

Из бројних одлука овог суда издвојићемо Одлуку бр. У-9/00, донијету 3. новембра 2000. године,<sup>512</sup> у којој је први пут дата оцјена уставности једног од наметнутих закона – Закона о државној граничној служби.<sup>513</sup> Наравно, ову одлуку наметнуо је Високи представник у БиХ 13. јануара 2000. године, с обзиром на то да Парламентарна скупштина БиХ није усвојила нацрт наведеног закона. Нацрт овог закона предложило је Предсједништво БиХ 24. новембра 1999. године. Уставни суд је у овом случају констатовао да његове надлежности и одлуке нису подложне контроли овог суда, као ни вршење његових надлежности. У образложењу своје одлуке Уставни суд БиХ наводи да је Високи представник чије „овласти које произилазе из Анекса 10 Опћег оквирног споразума, релевантних резолуција Вијећа сигурности Уједињених народа и Бонске декларације, нису подложне контроли Уставног суда, као ни вршење тих власти. [...] Он је интервенирао у правни систем Босне и Херцеговине, супституирајући домаће власти. У том погледу он је, стога, дјеловао као власт Босне и Херцеговине, а закон, који је он донио, је природе домаћег закона те се мора сматрати законом Босне и Херцеговине. Стога, без обзира на природу власти додијелих Високом представнику Анексом 10 Опћег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, чињеница да је Закон о државној граничној служби донио Високи представник, а не Парламентарна скупштина, не мијења његов статус закона, ни у његовој форми, будући да је овај закон објављен као такав у 'Службеном гласнику Босне и Херцеговине' 26. јануара 2000. године ('Службени гласник', бр. 2/2000), као ни у његовој суштини, која се, био он или не у сагласности са Уставом, тиче сфере која потпада под законодавну надлежност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине према члану IV/4а) Устава Босне и Херцеговине”.<sup>514</sup>

Да Уставни суд Босне и Херцеговине нема могућност да преиспитује овлашћења и одлуке Високог представника може се видјети и из саме констатације овог суда у Одлуци о допустивости и меритуму број АП 953/05 од 8. јула 2006. године (боље рећи „признање”) да он „није надлежан да преиспитује појединачне одлуке Високог представника, али је, у границама своје надлежности које произилазе из члана VI/36) Устава Босне и Херцеговине надлежан да размотри да ли апеланти против одлука Високог представника имају на располагању дјелотворан

<sup>511</sup> Резолуције 1174, члан 4.

<sup>512</sup> Доступно на: [https://www.ustavisud.ba/uploads/odluke/\\_bs/U-9-00-12134.pdf](https://www.ustavisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-9-00-12134.pdf), посјећено: 7. 9. 2023. године.

<sup>513</sup> *Сл. гласник БиХ*, бр. 01/02.

<sup>514</sup> Одлука Уставног суда БиХ бр. У-9/00, стр. 2.

правни лијек којим би оспорили наведене одлуке, а у смислу члана 13 Европске конвенције”.<sup>515</sup> Такође, наведеном одлуком констатује се и чињеница да постоји повреда права на „учинковит правни лијек из чланка 13. Европске конвенције, због тога што у постојећем правном суставу Босне и Херцеговине, нема учинковитог правног лијека против одлука Високог представника које се тичу права појединаца, а нити је Босна и Херцеговина у оквиру своје позитивне обавезе подузела активности с циљем да осигура учинковит правни лијек против наведених одлука Високог представника”.<sup>516</sup> Из наведеног видимо да је утврђено кршење људских права и да је за то одговорна Босна и Херцеговина, с обзиром на то да у њеном правном систему није предвиђена никаква ефикасна правна заштита од посљедица примјене закона који су наметани одлукама Високог представника.

Указујући на карактер положаја овог политичког органа, као једне значајне међународноправне институције, Уставни суд БиХ одбио је да врши преиспитивање одређених одлука Високог представника и себе прогласио ненадлежним. Имајући у виду да моћ Високог представника у БиХ има међународноправну основу и да црпи своју снагу из резолуција Савјета безбједности Уједињених нација, Суд сматра да би нагли престанак одредби садржаних у Анексу Х произвео нерјешиве проблеме и бројне сукобе са несагледивим посљедицама и сумњивим политичким исходом, па отуда Канцеларија високог представника не може бити позвана ни у ком случају на одговорност за свој рад. Коначно, када говоримо о односу Уставног суда БиХ према раду и одлукама Високог представника, навешћемо и један врло интересантан став овог суда, у коме се наводи да, ако је Високи представник донио акте у својству законодавца и наметнуо њихово извршење, а они буду објављени у државним службеним гласилима, они представљају саставни дио домаћег законодавства. Овакво становиште има и Дом за људска права.<sup>517</sup> То значи да ови законодавни акти послје објављивања важе без ограничења, чак и послје престанка важења одредби Анекса Х Дејтонског мировног споразума, с тим што их послје спроведеног одговарајућег законодавног поступка надлежни парламент у Босни и Херцеговини може измијенити или ставити ван правне снаге.

На крају овог дијела рада, даћемо један општи преглед, боље рећи ретроспективу дјеловања досадашњих високих представника за Босну и Херцеговину и броја њихових одлука у мандатним периодима који се међусобно драстично разликују. Тако, када је ријеч о првом међународном политичком чиниоцу који се нашао на овој функцији – Швеђанину Карлу Билту и који је на овом високом положају провео двије године (1995–1997), треба рећи да он није донио ниједну одлуку у овом периоду. Међутим, његов наслѣдник, шпански политичар и дипломата Карлос Вестендорп, који је такође био на овој функцији двије године (1997–1999), донио је укупно 80 одлука, прије свега, захваљујући тзв. бонским овлашћењима, којима су надлежности овог међународног представника знатно проширене. Тако је, на примјер, он остао запамћен по доношењу одлуке (прецизније

<sup>515</sup> Одлука о допустивости и меритуму број АП 953/05 од 8. јула 2006. године, став 40, *Сл. гласник БиХ*, бр. 20/07.

<sup>516</sup> *Исто*.

<sup>517</sup> Дом за људска права Босне и Херцеговине основан је према споразумима у Дејтону и Паризу. Овај дом је независно судско тијело, у чију надлежност спада расправљање и одлучивање у предметима који се тичу кршења људских права у Босни и Херцеговини.

речено њеном изнуђивању) о изгледу заставе Босне и Херцеговине, наметнувши Закон о застави, Закон о грбу и Закон о химни Босне и Херцеговине, као и одлуке о смјени Николе Поплашена, који је тада обављао функцију предсједника Републике Српске.

Послије њега на овај високи политички положај дошао је аустријски дипломата Волфганг Петрич, чији је мандат трајао само годину дана дуже од претходна два представника Уједињених нација у Босни и Херцеговини, тј. од 1999. до 2002. године, али је за то вријеме донио знатно више одлука – укупно 242. Превише би нам времена требало да се детаљније бавимо одлукама овог високог представника, али ћемо зато указати само на неколико најважнијих које су имале велики утицај на политичку ситуацију у Босни и Херцеговини. Он је, као и каснији његови наслједници, наметнуо неколико значајних закона. Ту мислимо, прије свега, на доношење Одлуке о успостављању Брчко Дистрикта 8. марта 2000. године (том приликом је наметнуо и Статут овог дистрикта). Прије тога је наметнуо Закон о државној граничној служби (13. јануара 2000. године), чиме је развластио Републику Српску, која је до тада вршила ову надлежност. Само неколико мјесеци послје тога дошло је до наметања Закона о путним исправама БиХ (29. септембра 2000. године), а мјесец и по дана касније донио је и Закон о Суду БиХ, утврђујући притом и сам процес именовања судија овог суда. Најважнији акт који је у 2001. години наметнуо Волфганг Петрич јесте Одлука бр. 81/01, којом су успостављене посебне уставне комисије у ентитетима БиХ (Републици Српској и Федерацији БиХ). Тиме је он измијенио дотадашње процедуре усвајања закона и других аката у ентитетским скупштинама и, суштински, увео други дом у парламент Републике Српске.

Његов наслједник, британски политичар Педи Ешдаун, чији је мандатни период трајао три и по године (2002–2006) донио је несумњиво највише одлука за Босну и Херцеговину (укупно 430), од којих ћемо навести најзначајније. Он је у том периоду био коначни тумач Устава БиХ и његове надлежности биле су још шире у односу на његове претходнике захваљујући тзв. бонским овлашћењима, која су озваничена, тј. потврђена одлуком Уставног суда из 2000. године. То му је омогућило да може да доноси одлуке са коначном снагом и отуда је највише и користио добијена овлашћења. Већ у другој години свог мандата (2003. године), у једном дану, тј. 24. јануара, донио је два закона – Кривични закон Босне и Херцеговине и Закон о судској полицији БиХ. Доношење великог броја закона и наметање њиховог спровођења недвосмислено је указивало на постојање међународног интервенционизма, управо за вријеме мандата овог високог представника. Наиме, он је, користећи своја овлашћења, смијенио преко 90 легално изабраних функционера (званичника БиХ), а највише из Српске демократске странке, и то је учинио само у једном дану, смјењујући 59 јавних и партијских функционера ове политичке организације.

Педија Ешдауна је на функцији високог представника наслиједио Кристијан Шварц-Шилинг, који на овој функцији провео двије године (2006–2007) и донио укупно 66 одлука, од којих издвајамо наметање два закона – Закона о измјенама и допунама Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ и Закон о измјенама и допунама Закона о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода. Такође, он је наметнуо и Закон о измјенама и допунама Закона о кривичном поступку БиХ.



Мирослав Лајчак, словачки политичар и дипломата, наслиједио је Кристијана Шварц-Шилинга и његов мандатни период је трајао од 2007. до 2009. године, у коме је он донио 30 одлука. Тако је током 2008. године само у једном дану (25. јуна) наметнуо три закона која се тичу привремене забране располагања државном имовином БиХ, државном имовином Републике Српске и државном имовином Федерације БиХ.

Најдужи мандатни период Високог представника у БиХ имао је аустријски дипломата Валентин Инцко, који је на овој функцији провео 12 година, тј. од 2009. до 2021. године и притом донио 77 одлука. Заокружујући његово дјеловање, најкраће ћемо указати на чињеницу да је у септембру 2009. године донио одлуку којом је наметнуо Закон о расподјели, намјени и коришћењу финансијских средстава добијених према Анексу С Споразума о сукцесији имовине бивше СФРЈ. Тиме је одредио колики проценат ће добити БиХ, Федерација БиХ, Република Српска и Брчко Дистрикт. Крај његове политичке каријере у Босни и Херцеговини обиљежило је доношење одлуке о коришћењу бонских овлашћења и наметању допуне Кривичног закона БиХ, којима се забрањује и кажњава негирање геноцида у Сребреници. То практично значи да је он био сагласан са тврдњама да је у Сребреници почињен геноцид над муслиманским становништвом. Томе су се противили представници српског народа, јер је на тај начин прекршено једно од основних природних права сваког човјека, загарантовано уставима о слободном изражавању и изјашњавању своје воље, односно мишљења.

Садашњи високи представник, немачки политичар и адвокат Кристијан Фридрих Шмит дужност је преузео 1. августа 2021. године, послједње оставке Валентина Инцка. За њега је карактеристично да своју функцију није преузео резолуцијом Савјета безбједности Организације уједињених нација, у складу са чланом 1 Анекса X (Споразум о цивилном спровођењу) Дејтонског мировног споразума, за разлику од његових претходника. Због тога се и његов ауторитет стално оспорава.

**ГЛАВА V**  
**Истраживања импликација и ефекта мандата**  
**Високог представника у БиХ**

# 1. Истраживање доносилаца одлука (ДО) који представљају различите структуре обављања функција у Босни и Херцеговини

## Материјали и методе

### Учесници

У овом истраживању учествовало је укупно 15 доносилаца одлука (ДО) који представљају различите структуре обављања функција у Босни и Херцеговини које су на директан или индиректан начин повезани са Канцеларијом високог представника или су упознати са радом и дјеловањем исте. Истраживање је базирано на мањој групи испитаника, управо због познавања рада Канцеларије високог представника и могућности добијања што објективнијих и прецизнијих одговора.

### Методе

Примијењен је Бонферонијев агрегатор за осредњавање свих вриједности оцјена које су дали доносиоци одлуке, како би се на што јаснији начин приказали резултати,

$$a_j = \left( \frac{1}{e(e-1)} \sum_{\substack{i,j=1 \\ i \neq j}}^e a_i^p \otimes a_j^q \right)^{\frac{1}{p+q}} \quad (1)$$

при чему,  $e$  представља број доносилаца одлуке, док  $n, q \geq 0$  јесу сет ненегативних вриједности.

Дефинисано је укупно 12 питања за одређивање улоге Канцеларије високог представника у развоју безбједности и политике у Босни и Херцеговини која су приказани у табели 3. Примијењена је Ликертова скала (1–5)<sup>518</sup> за оцјењивање постављених ставки која подразумијева:

- 1 – у потпуности се не слажем;
- 2 – не слажем се;
- 3 – неутралан сам;
- 4 – слажем се;
- 5 – у потпуности се слажем.

<sup>518</sup> Brown, J.D., Likert items and scales of measurement, *Statistics*, 15(1), 2011, p. 10–14.

Табела 3. Упитник за оцјењивање

Ознака	Ставка/Питање	Оцјена				
		1	2	3	4	5
П1	Канцеларија високог представника улива повјерење грађанима БиХ.					
П2	Канцеларија високог представника позитивно утиче на побољшање економских услова у БиХ.					
П3	Канцеларија високог представника својим функционисањем утиче на смањење корупције у БиХ.					
П4	Канцеларија високог представника позитивно утиче на процес прикључивања БиХ у ЕУ.					
П5	Канцеларија високог представника треба да има активан ангажман у БиХ.					
П6	Канцеларија високог представника првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ.					
П7	Канцеларија високог представника је под утицајем владајућих странака у БиХ.					
П8	Канцеларија високог представника ради на повећању међусобног повјерења различитих етничких група у БиХ.					
П9	Функционисање Канцеларије високог представника у БиХ смањује потенцијални ризик од терористичких напада.					
П10	Канцеларија високог представника промовише позитивне промјене у политичком животу које ће бити на корист обичним грађанима.					
П11	Канцеларија високог представника својим дјеловањем позитивно утиче на безбједност у држави.					
П12	Канцеларија високог представника позитивно утиче на стабилност у држави.					

### Статистичка анализа

За поузданост креираног упитника и његових ставки, односно унутрашњу досљедност примијењен је Кронбахов алфа коефицијент<sup>519</sup> који се заснива на варијанси, суми варијансе и броју параметара односно у конкретном случају ставки у упитнику.

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left( 1 - \frac{\sum_{j=1}^n \text{var}_j}{\text{var}_x} \right) \quad (1)$$

Унутрашња конзистентност упитника подразумејева мјерење колико успјешно одређена питања која одражавају исту структуру дају исти резултат.

<sup>519</sup> Видети шире: Cronbach, L.J., Coefficient alpha and the internal structure of tests, *Psychometrika*, 16(3), 1951, p. 297–334; Novak, J., Pouzdanost mjerenja u psihologiji: Razvoj metode, zaludenost Cronbachovim alfa koeficijentom i preporuke za ispravnu procjenu pouzdanosti, u: *Psihologijske teme*, 29(2), 2020, p. 427–457; Stević, Ž., Tanackov, I., Puška, A., Jovanov, G., Vasiljević, J., Lojaničić, D., Development of Modified SERVQUAL–MCDM Model for Quality Determination in Reverse Logistics, u: *Sustainability*, 13(10), 2021, p. 5734.

Уколико су вриједности Кронбаховог алфа коефицијента веће од 0,70, сматра се је поузданост на задовољавајућем нивоу, иако одређени аутори узимају и нижу вриједност као референтну. Дескриптивна статистика обухвата просјек, стандардно одступање, минимум, максимум и суму.

### Резултати

Прије свега, у овом дијелу рада приказани су одговори тј. оцјене доносилаца одлука, заједно са статистичком анализом поузданости што је детаљно приказано у табели 4.

Табела 4. Статистичка анализа поузданости упитника

	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П8	П9	П10	П11	П12	Сума
ДО1	2	2	1	5	5	4	4	2	2	4	2	2	35
ДО2	1	3	1	2	5	5	3	3	4	4	2	2	35
ДО3	1	2	2	3	4	5	3	2	2	2	3	2	31
ДО4	1	1	1	4	4	5	4	2	2	2	2	2	30
ДО5	3	1	2	2	4	3	4	2	3	3	2	2	31
ДО6	3	2	1	3	4	4	4	3	2	2	2	2	32
ДО7	3	2	2	4	5	5	4	4	3	3	4	2	41
ДО8	2	3	2	3	2	2	5	3	2	2	2	2	30
ДО9	2	2	2	2	4	4	2	2	2	2	2	2	28
ДО10	1	1	1	1	3	4	3	1	1	1	1	1	19
ДО11	4	4	4	3	5	4	3	4	2	2	4	4	43
ДО12	2	2	3	4	4	4	3	2	3	4	4	3	38
ДО13	4	4	4	3	4	4	3	4	3	3	4	3	43
ДО14	4	3	2	3	5	4	2	3	4	4	2	2	38
ДО15	2	3	1	2	4	5	2	2	3	4	3	4	35
Сума	35	35	29	44	62	62	49	39	38	42	39	35	509
Варијанса	1,156	0,889	0,996	0,996	0,649	0,649	0,729	0,773	0,649	0,960	0,907	0,622	9,973
БМО	2,244	2,262	1,852	2,888	4,107	4,111	3,231	2,559	2,492	2,741	2,539	2,282	
к	12	Σвар	9,973	вар	37,39	α	0,800						

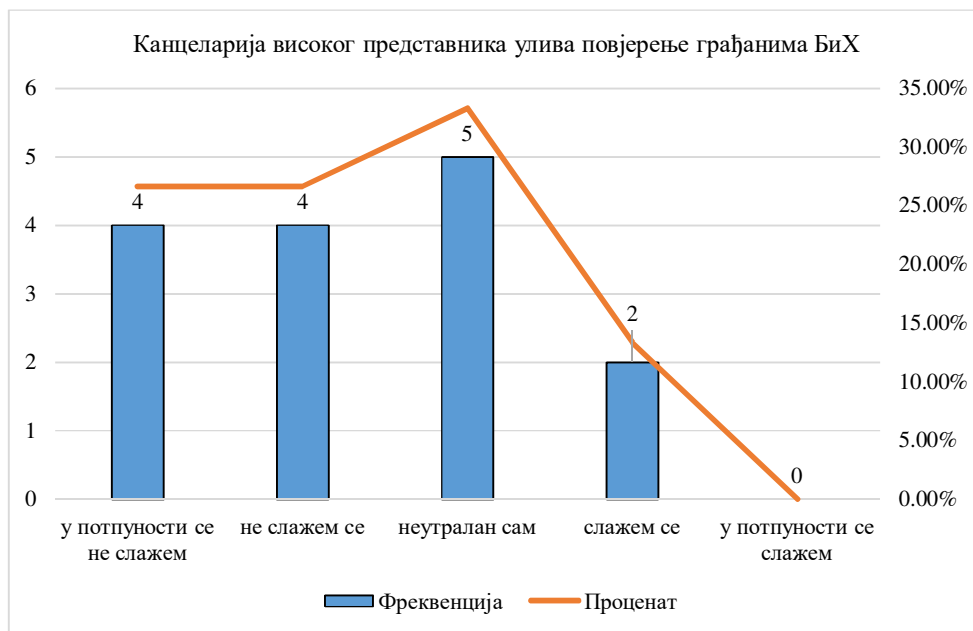
На основу резултата статистичке анализе (табела 4) односно мјере поузданости може се закључити валидност истраживања кроз креирани упитник, јер Кронбахов алфа коефицијент износи 0,80 што представља довољну вриједност за потврђивање поузданости, за 0,10 већу од доње граничне вриједности. У табели 4 су такође приказане суме оцјена како за свако питање појединачно, тако и за доносиоце одлука. Прорачуната је варијанса и сума варијансе како би се могао израчунати поменути Кронбахов алфа коефицијент. Даље, прорачунате су осредњене вриједности за свако питање појединачно примјеном Бонферонијевог агрегатора. При првом питању, а које се односи на уливање повјерења грађанима дјеловањем ОХР-а, осредњена вриједност износи 2,244, што означава негативан одраз на питање П1, јер стоји у супротности са изнијетом тврдњом да ОХР улива повјерење грађанима. Генерално, сличне осредњене вриједности односе се и на питања П2, П3, П8, П9, П11 и П12, која се односе на утицај ОХР-а на побољшање економских услова, утицање на смањење корупције, повећање међусобног повјерења различитих етничких група у БиХ, смањење потенцијалног ризика од терористичких напада, позитиван утицај дјеловања ОХР-а на безбједност у држави, на стабилност у држави, респективно. Може се закључити да при овим ставкама доносиоци одлука изражавају своје поприлично неслагање. Када је ријеч о питањима П4 и П10, која се односе на позитиван утицај ОХР-а на процес прикључивања БиХ у ЕУ, осредњене вриједности износе 2,888 и 2,741, што тежи ка неутралности при изношењу одговора на ове двије ставке. Питања П5 и П6 која подразумевају да ОХР треба да има активан анагажман у БиХ и да првенствено спроводи политику међународне заједнице без обзира на потребе БиХ имају велике осредњене вриједности – 4,107 и 4,111, што говори да се доносиоци одлука слажу са овим тврдњама. На питање П7, да ли је ОХР под утицајем владајућих странака у БиХ, доносиоци одлука били су неутрални, јер је осредњена вриједност 3,231. У табели 5 представљена је дескриптивна статистика одговора.

Табела 5. Дескриптивна статистика

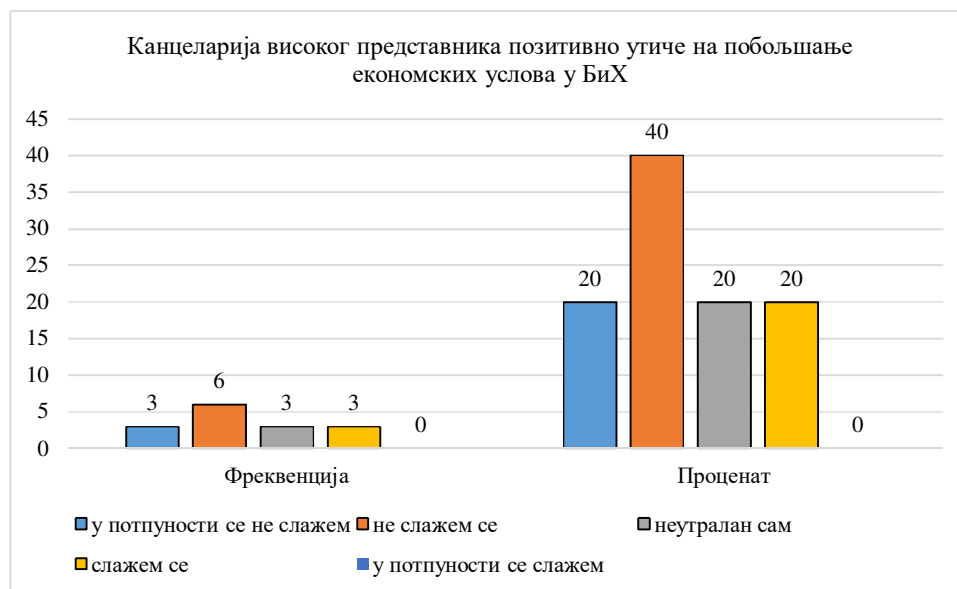
	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П8	П9	П10	П11	П12
Просјек	2,333	2,333	1,933	2,933	4,133	4,133	3,267	2,600	2,533	2,800	2,600	2,333
Стандардно одступање	1,113	0,976	1,033	1,033	0,834	0,834	0,884	0,910	0,834	1,014	0,986	0,816
Минимум	1	1	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1
Максимум	4	4	4	5	5	5	5	4	4	4	4	4
Сума	35	35	29	44	62	62	49	39	38	42	39	35

Оно што је уочљиво из дескриптивне статистике јесте да се оцјена 1, која подразумева потпуно неслагање са ставкама, појављује у 75% одговора, док се потпуно слагање, односно оцјена 5 појављује у 33,33% одговора на питања. Стандардна девијација највећа је код питања П1, П3, П4 и П10 и износи максимално 1.113 што јасно показује да су одступања доносилаца одлука мала, тј. да су они

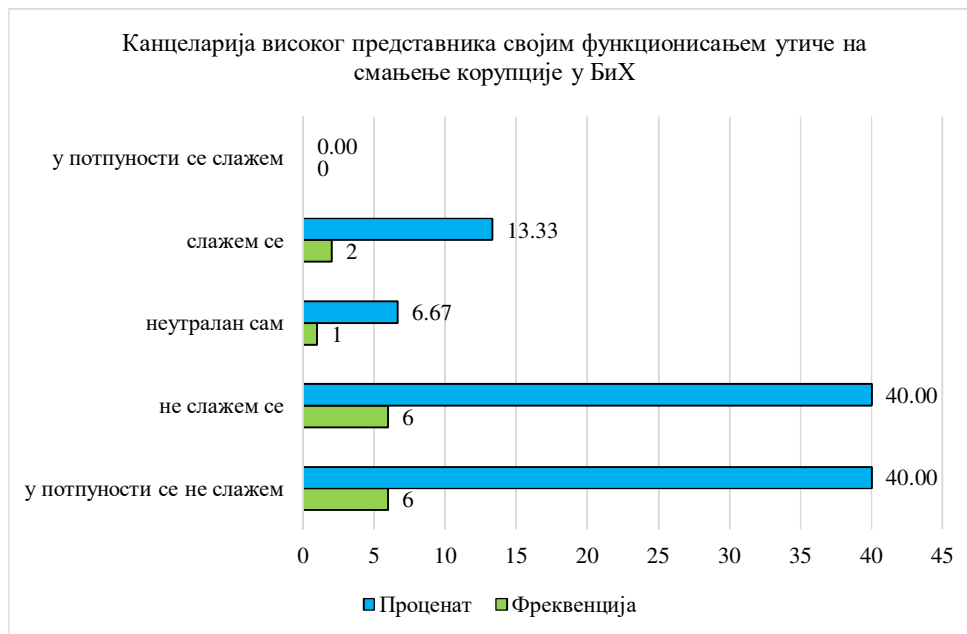
претежно усаглашено оцјењивали дате ставке. На графиконима 2–13 приказане су фреквенције одговора доносилаца одлука и њихово процентуално учешће за сва питања и ставке дефинисане у упитнику.



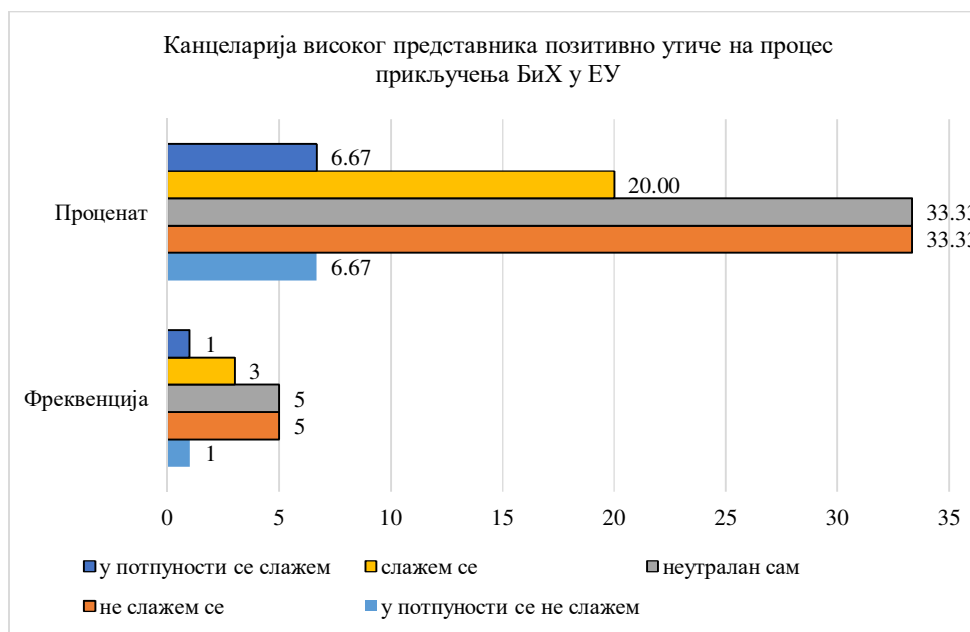
Графикон 2. Фреквенција и проценат одговора за П1



Графикон 3. Фреквенција и проценат одговора за П2



Графикон 4. Фреквенција и проценат одговора за П3



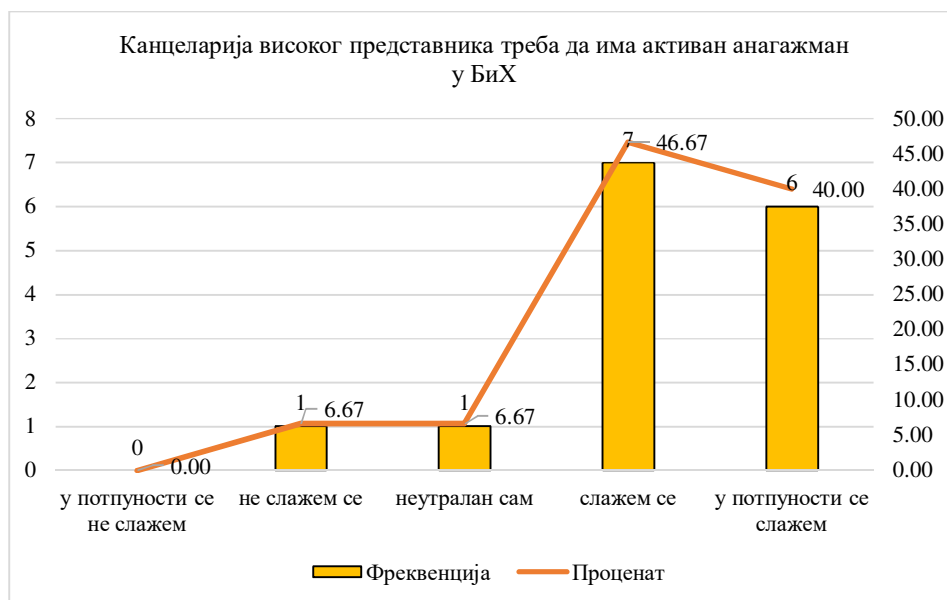
Графикон 5. Фреквенција и проценат одговора за П4

На графиконима 2 и 3 могуће је уочити да се највећи број одговора за П1, њих пет, што чини 33,33% односи на неутралност. Нико није дао одговор да се потпуно слаже да ОХР улива повјерење грађанима БиХ, док је по 26,67% одговора који се не слажу или у потпуности не слажу са датом тврдњом. Само су два одговора (13,33%) која потврђују да ОХР улива грађанима повјерење. На питање П2, које се односе на побољшање економских услова, нико није дао одговор који се односи на потпуну сагласност, док је за оцјене 1, 3 и 4 било по три таква одговора,

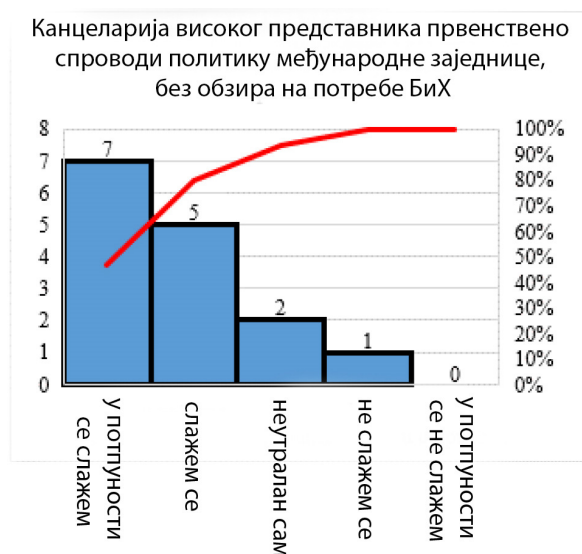


тј. по 20%. Највећи проценат одговора (40%) односи се на то да доносиоци одлуке нису сагласни са овом констатацијом.

Графиконима 4 и 5 показује се фреквентност и процентуално учешће одговора за П3 и П4. Када су у питању одговори који се односе на смањење корупције функционисањем ОХР-а, 80% њих подразумијева да ОХР нема никаквог утицаја на смањење корупције, док је само 13,33% одговора који наговјештавају да ОХР има позитивног утицаја на смањење корупције. За питање П4, које подразумијева позитиван утицај на процес прикључивања БиХ у ЕУ, одговори су нешто другачији и укупно 26,67% (рачунајући оцјене 4 и 5) сагласно је са овим, 40% је оних који нису сагласни, док је остатак неутралан.

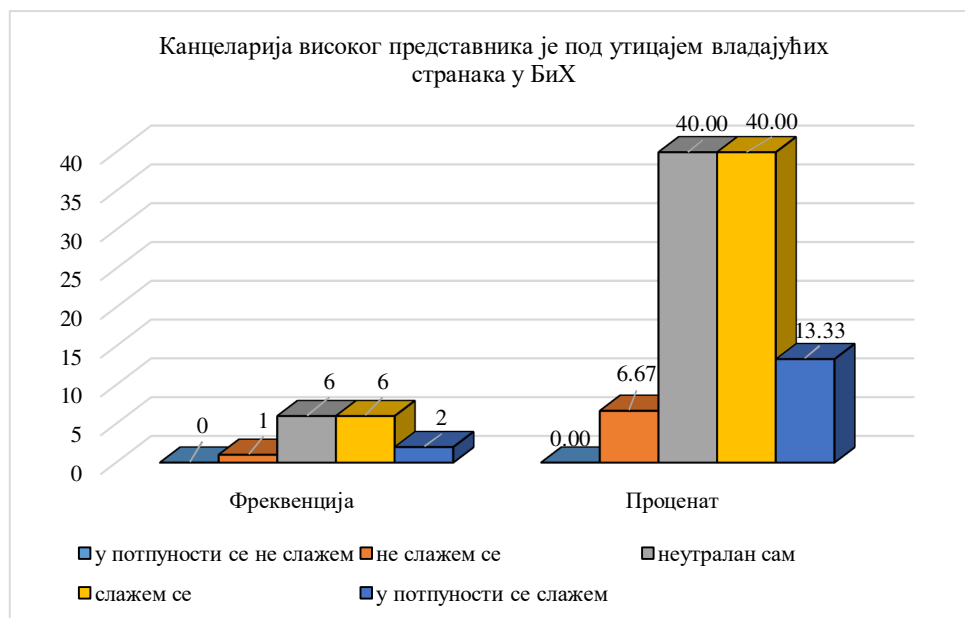


Графикон 6. Фреквенција и проценат одговора за П5



Графикон 7. Фреквенција и проценат одговора за П6

Графикони 6 и 7 показују фреквентност и процентуално учешће одговора за П5 и П6. Укупно 86,67% одговора односи се на то да ОХР треба имати активан ангажман у БиХ, док нико није одговорио да се у потпуности не слаже с тим. Када је ријеч о П6, које се односи на то да ОХР првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ, чак је 80% испитаника сагласно са тим тако што су додијелили оцјене 4 (46,67%) и 5 (33,33%).



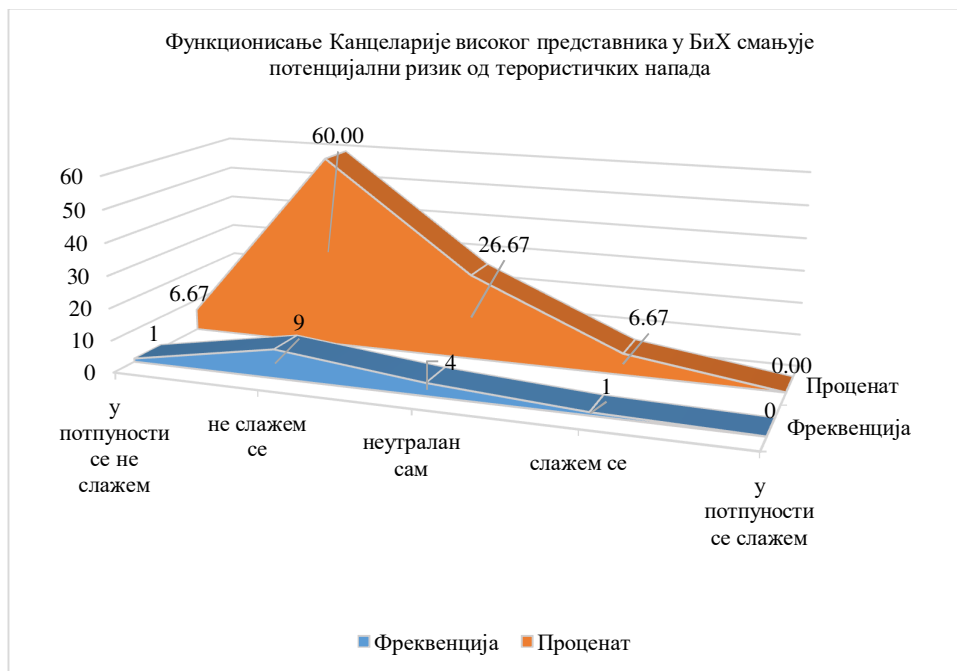
Графикон 8. Фреквенција и проценат одговора за П7



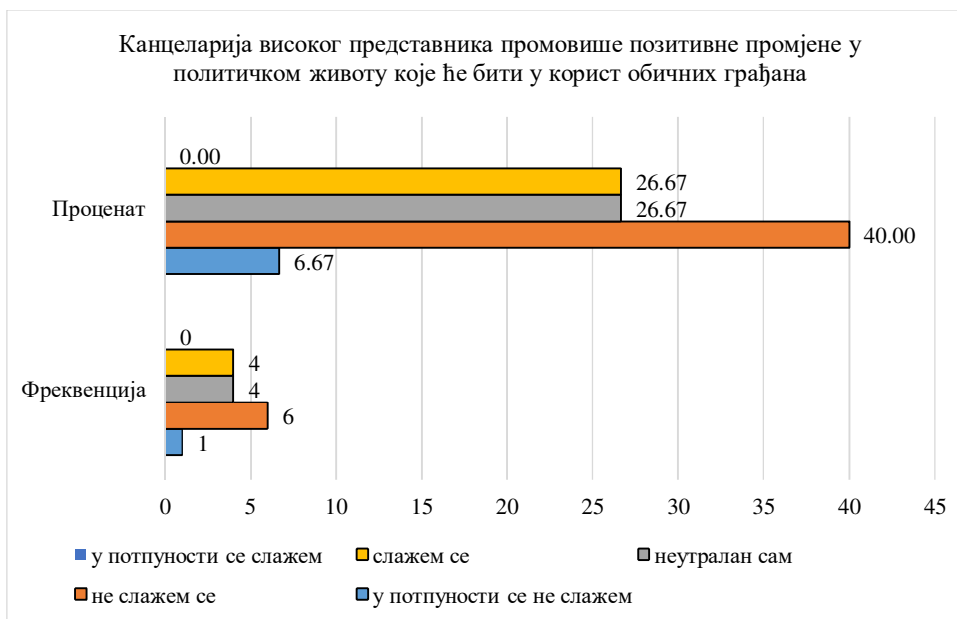
Графикон 9. Фреквенција и проценат одговора за П8

Графикони 8 и 9 показују фреквентност и процентуално учешће одговора за П7 и П8. Када је у питању ставка која се односи на утицај владајућих странака у БиХ на ОХР, 13,33% испитаника је у потпуности сагласно с тим, док је по 40%

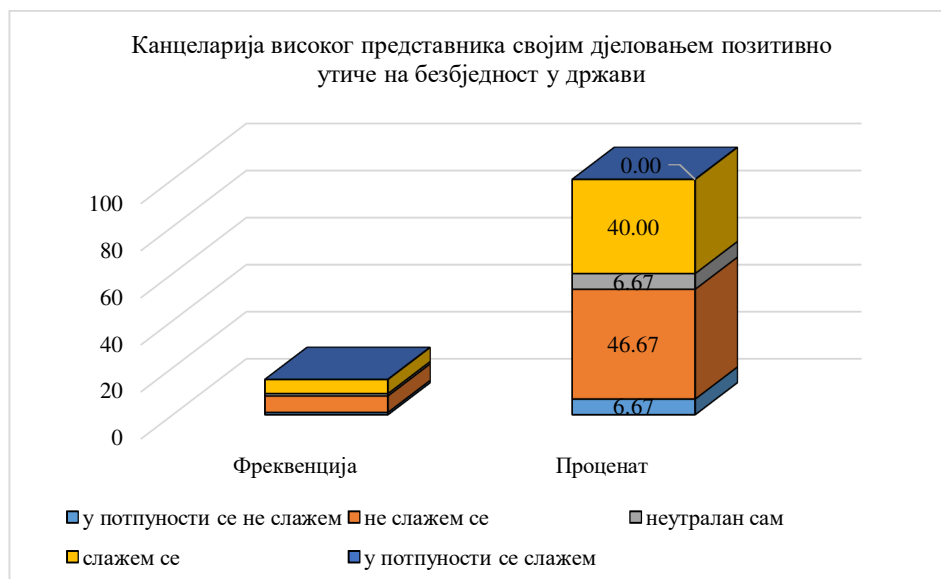
одговора који изражавају неутралност или сагласност кроз оцјену 4. Само 6,67% дало је одговор да није сагласно са овим, док оцјене 1 није било. Код П8 највећи проценат одговора, нешто мање од половине – 46,67% не слаже се да ОХР ради на повећању међусобног повјерења различитих етничких група, док је 20% оних који су сагласни с тим, али нико у потпуности, јер није било оцјене 5.



Графикон 10. Фреквенција и проценат одговора за П9



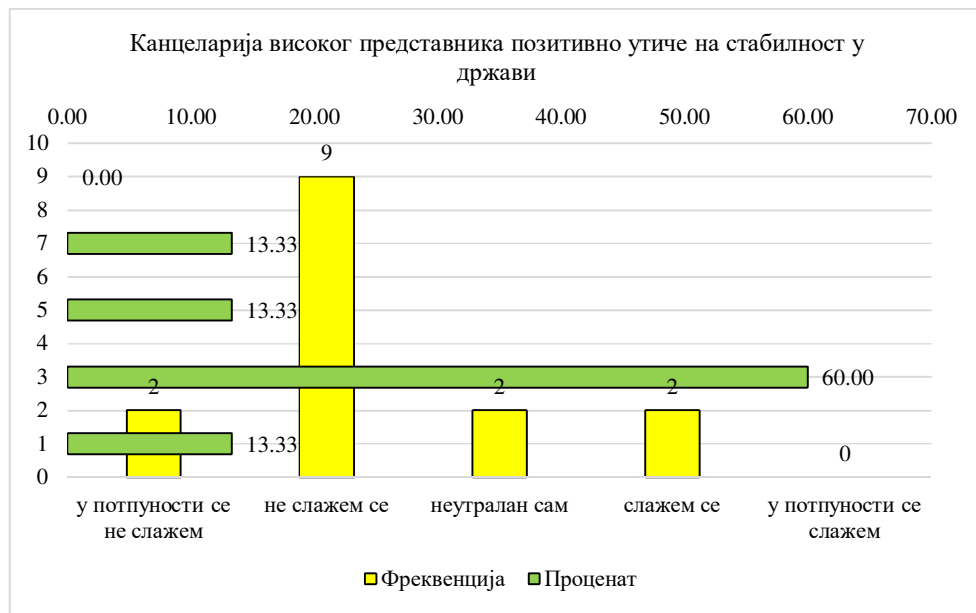
Графикон 11. Фреквенција и проценат одговора за П10



Графикон 12. Фреквенција и проценат одговора за П11

Графикон 10 показује фреквентност и процентуално учешће одговора за П9. Безбједност у држави, односно потенцијални ризик по безбједност, укључујући и терористичке нападе, није нимало смањен функционисањем ОХР-а, судећи према добијеним резултатима у овом истраживању. Само је 6,67% одговора који показују да ОХР има утицаја на смањење овог ризика, 66,67% сматра супротно, док је остатак од 26,67% неутралан.

На графиконима 11 и 12 приказана је фреквентност и процентуално учешће одговора за П10 и П11. Промовисање позитивних промјена у политичком животу од стране ОХР-а које ће бити на корист обичним грађанима добило је подршку кроз 26,67% одговора оцјеном 4, док је исти проценат неутралних. Највише је одговора, њих седам, тј. 46,67% којих се не слажу са овом констатацијом кроз шест одговора са оцјеном 2 и једним са оцјеном 1. Када је ријеч о дјеловању ОХР-а на безбједносну ситуацију у оквиру државе, мишљења су различита и подијељена, тако да је 40% оних који су сагласни са датом тврдњом, док 60% није сагласно с тим.



Графикон 13. Фреквенција и проценат одговора за П12

Графикон 13 показује фреквентност и процентуално учешће одговора за П12. Велики број одговора, чак 73,33% односи се на то да ОХР не утиче позитивно на стварање стабилности у држави, што је на неки начин последица дешавања у скорије протеклом и садашњем периоду.

## 2. Истраживање грађана Босне и Херцеговине

### Материјали и методе

#### Учесници

У овом истраживању учествовало је укупно 86 грађана Босне и Херцеговине, који представљају различите структуре које су упознате са радом и дјеловањем Канцеларије високог представника.

#### Методе

Поново је примијењен Бонферонијев агрегатор<sup>520</sup> за осредњавање свих вриједности оцјена које су дали доносиоци одлуке, како би се на што јаснији начин приказали резултати,

$$a_j = \left( \frac{1}{e(e-1)} \sum_{\substack{i,j=1 \\ i \neq j}}^e a_i^p \otimes a_j^q \right)^{\frac{1}{p+q}} \quad (1)$$

при чему  $e$  представља број доносилаца одлуке, док  $p, q \geq 0$  јесу сет ненегативних вриједности.

Као и у претходном истраживању, дефинисано је укупно 12 питања за одређивање улоге Канцеларије високог представника у развоју безбједности и политике у Босни и Херцеговини, а која су приказани у табели 1. Примијењена је Ликертова скала (1–5) за оцјењивање постављених ставки која подразумева:

- 1 – у потпуности се не слажем;
- 2 – не слажем се;
- 3 – неутралан сам;
- 4 – слажем се;
- 5 – у потпуности се слажем.

<sup>520</sup> Yager, R.R., On generalized Bonferroni mean operators for multi-criteria aggregation, u: *International Journal of Approximate Reasoning*, 50(8), 2009, p. 1279–1286; Pamucar, D., Normalized weighted geometric Dombi Bonferroni mean operator with interval grey numbers: Application in multicriteria decision making, u: *Reports in Mechanical Engineering*, 1(1), 2020, p. 44–52.

Табела 6. Упитник за оцјењивање

Ознака	Ставка/Питање	Оцјена				
		1	2	3	4	5
П1	Канцеларија високог представника улива повјерење грађанима БиХ.					
П2	Канцеларија високог представника позитивно утиче на побољшање економских услова у БиХ.					
П3	Канцеларија високог представника својим функционисањем утиче на смањење корупције у БиХ.					
П4	Канцеларија високог представника позитивно утиче на процес прикључивања БиХ у ЕУ.					
П5	Канцеларија високог представника треба да има активан анагажман у БиХ.					
П6	Канцеларија високог представника првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ.					
П7	Канцеларија високог представника је под утицајем владајућих странака у БиХ.					
П8	Канцеларија високог представника ради на повећању међусобног повјерења различитих етничких група у БиХ.					
П9	Функционисање Канцеларије високог представника у БиХ смањује потенцијални ризик од терористичких напада.					
П10	Канцеларија високог представника промовише позитивне промјене у политичком животу које ће бити на корист обичним грађанима.					
П11	Канцеларија високог представника својим дјеловањем позитивно утиче на безбједност у држави.					
П12	Канцеларија високог представника позитивно утиче на стабилност у држави.					

### Статистичка анализа

За поузданост креираног упитника и њихових ставки, односно унутрашњу досљедност примијењен је Кронбахов алфа коефицијент, који се заснива на варијанси, суми варијансе и броју параметара, односно у конкретном случају ставки у упитнику.

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left( 1 - \frac{\sum_{j=1}^n \text{var}_j}{\text{var}_x} \right) \quad (1)$$

Као и код претходног истраживања, унутрашња конзистентност упитника подразумијева мјерење колико успјешно одређена питања која одражавају исту структуру дају исти резултат. Уколико су вриједности Кронбаховог алфа коефицијента веће од 0,70, сматра се да је поузданост на задовољавајућем нивоу, иако, да нагласимо још једанпут, одређени аутори узимају и нижу вриједност као референтну. Дескриптивна статистика обухвата просјек, стандардно одступање, минимум, максимум и суму.

## Резултати

У овом дијелу рада приказани су одговори тј. оцјене испитаника, заједно са статистичком анализом поузданости, што је детаљно приказано у табели 7.

Табела 7. Статистичка анализа поузданости упитника

	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П8	П9	П10	П11	П12	Сума
П1	2	2	1	3	4	3	2	2	4	5	2	2	32
П2	2	3	2	3	2	3	2	2	2	3	2	3	29
П3	3	3	2	4	4	5	5	4	2	5	3	3	43
П4	3	3	3	4	5	3	2	3	3	5	4	3	41
П5	2	3	3	2	4	5	4	3	4	5	4	3	42
П6	3	2	3	4	3	5	3	3	3	1	3	3	36
П7	3	2	2	3	4	4	4	3	3	3	3	3	37
П8	2	3	1	2	5	4	3	3	1	3	2	2	31
П9	5	4	5	3	5	1	3	3	5	5	4	4	47
П10	1	1	1	1	1	5	3	1	1	1	1	1	18
П11	3	2	2	3	5	4	3	2	3	2	3	3	35
П12	4	3	3	2	2	4	2	4	5	3	4	4	40
П13	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	36
П14	2	2	3	2	2	4	2	2	2	2	3	2	28
П15	3	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	45
П16	3	2	2	4	2	5	4	2	2	1	2	2	31
П17	3	3	3	3	5	3	4	3	3	3	3	3	39
П18	2	2	2	2	2	4	3	2	3	2	2	2	28
П19	1	1	1	1	4	4	4	1	1	1	1	1	21
П20	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	25
П21	2	1	1	1	1	5	3	1	1	1	1	1	19
П22	2	2	2	2	4	4	4	2	2	3	2	2	31
П23	2	2	3	3	3	4	2	3	3	3	2	3	33
П24	1	1	1	1	1	5	5	1	1	1	1	1	20
П25	3	2	2	4	3	4	3	1	2	2	3	3	32
П26	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12



I27	4	4	3	5	5	4	2	3	4	4	4	4	46
I28	2	2	1	2	2	5	3	2	1	2	1	2	25
I29	4	4	3	3	5	3	5	2	2	2	3	3	39
I30	2	3	2	2	1	4	3	2	3	2	2	2	28
.....													
I86	1	2	2	1	1	5	2	3	2	1	2	2	24
Тотал	206	198	192	230	266	328	254	204	222	220	216	222	2758
Вари- јанса	0,983	0,862	0,876	1,196	2,084	1,128	1,021	0,838	1,220	1,549	1,041	0,988	13,78
БМО	<b>2,280</b>	<b>2,201</b>	<b>2,168</b>	<b>2,532</b>	<b>2,959</b>	<b>3,734</b>	<b>2,867</b>	<b>2,292</b>	<b>2,488</b>	<b>2,438</b>	<b>2,419</b>	<b>2,487</b>	
к	12	Σвар	14,001	вар	75,917	α	0,890						

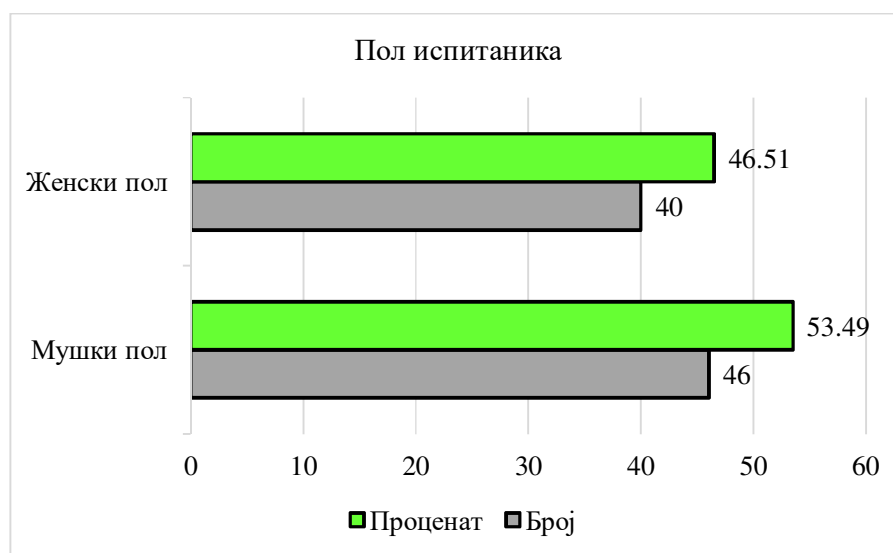
На основу резултата статистичке анализе (табела 7), односно мјере поузданости може се закључити валидност истраживања кроз креирани упитник, јер Кронбахов алфа коефицијент износи 0,890, што представља високу вриједност за потврђивање поузданости, чак за приближно 0,20 већу од доње граничне вриједности. У табели 7 такође су приказане и суме оцјена, како за свако питање појединачно, тако и за све испитанике. Као и у претходном истраживању, прорачуната је варијанса и сума варијансе како би се могао израчунати поменути Кронбахов алфа коефицијент. Прорачунате су осредњене вриједности за свако питање појединачно примјеном Бонфереонијевог агрегатора. Када је у питању прво питање, које се односи на уливање повјерења грађанима дјеловањем ОХР-а, осредњена вриједност је 2,280, што означава негативан одраз на ово питање (П1), јер тежи ка несагласности са ставком да ОХР улива повјерење грађанима. Генерално, сличне осредњене вриједности односе се и на питања П2 = 2,201, П3 = 2,168, П8 = 2,292, П9 = 2,488, П10 = 2,438, П11 = 2,419 и П12 = 2,487 које се односе на утицај ОХР-а на побољшање економских услова, утицање на смањење корупције, повећање међусобног повјерења различитих етничких група у БиХ, смањење потенцијалног ризика од терористичких напада, промовисање позитивних промјена у политичком животу које ће бити на корист обичних грађана, да ОХР својим дјеловањем позитивно утиче на безбједност у држави, да позитивно утиче на стабилност у држави, респективно. Може се закључити да су при овим ставкама испитаници изражавали своје поприлично неслагање. Када је ријеч о питањима П4, П5 и П7, која се односе на позитиван утицај ОХР-а на процес прикључивања БиХ у ЕУ, да Канцеларија високог представника треба да има активан ангажман у БиХ, те да је Канцеларија високог представника под утицајем владајућих странака у БиХ, осредњене вриједности су 2,532, 2,959 и 2,867, што тежи ка неутралности при изношењу одговора на ова три питања. Питање П6, која подразумијевају да ОХР првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ, има прилично велику осредњену вриједност – 3,734, што говори да се испитаници слажу са овим ставкама. У табели 8 представљена је дескриптивна статистика.

Табела 8. Дескриптивна статистика

	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П8	П9	П10	П11	П12
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12
Просјечна средина	2,395	2,302	2,233	2,674	3,093	3,814	2,953	2,372	2,581	2,558	2,512	2,581
Медијана	2,00	2	2	3	3	4	3	2	3	2	3	3
Мод	3	2	3	3	5	4	3	2	3	3	3	3
Стандардно одступање	0,997	0,934	0,942	1,100	1,452	1,068	1,016	0,921	1,111	1,252	1,026	1,000
Минимум	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Максимум	5	4	5	5	5	5	5	4	5	5	5	5

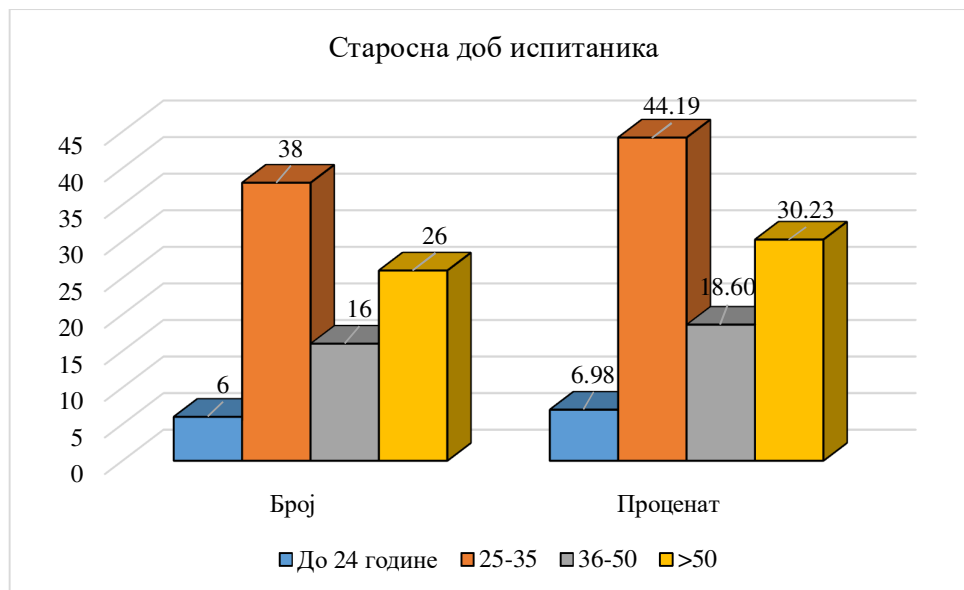
Оно што је уочљиво из дескриптивне статистике јесте да се аритметичка средина креће у интервалу 2,233–3,814 уз минимум за П3 и максимум за П6, да се оцјена 1, која подразумијева потпуно неслагање са ставкама појављује у 100% одговора на питања, док се потпуно слагање односно оцјена 5 појављује у 83,33% одговора, али је много већи број оних испитаника који су дали оцјену 1. Стандардна девијација највећа је код питања П4, П5, П6, П7, П9, П10 и П11 и износи максимално 1,452, што јасно показује да су одступања доносилаца одлука поприлично мала, тј. да су они претежно усаглашено оцјењивали дате ставке. Поред тога, у табели 8 приказани су медијана, која се с обзиром на непаран број опсервација рачуна као  $(n+1)/2$ , те мод који означава да је оцјена 3 она која се најчешће појављује у одговорима испитаника (у осам од 12 постављених питања).

На сљедећим графиконима приказане су основне информације о испитаницима, као што су пол испитаника, старосна доб, радни статус, ниво образовања, тип посла и најчешћи облик информисања.



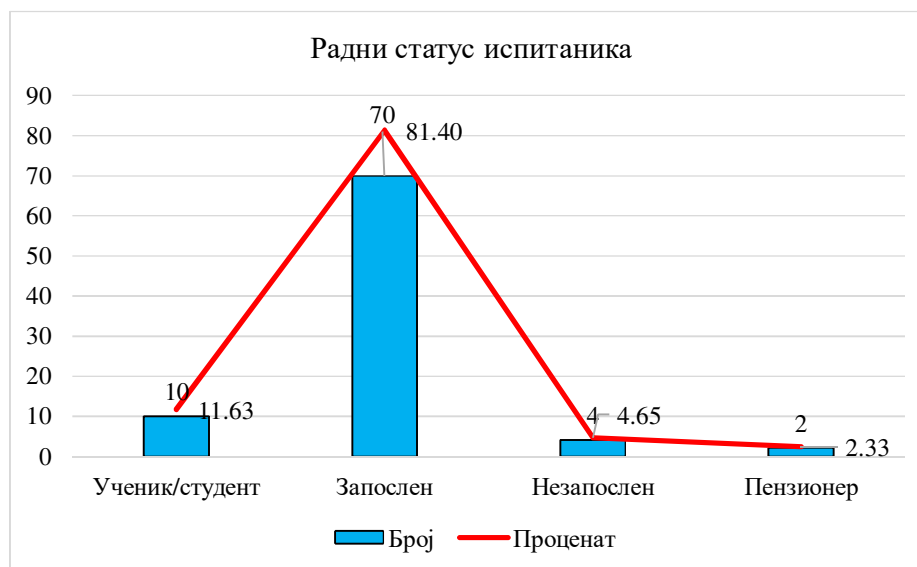
Графикон 14. Структура испитаника према полу

На графикону 14 приказана је структура испитаника са аспекта пола и, као што се види, ради се о скоро подједнаком учешћу оба пола. Блага приједност је на страни мушког пола, који има учешће од 53,49% наспрам 46,51% испитаника женског пола.



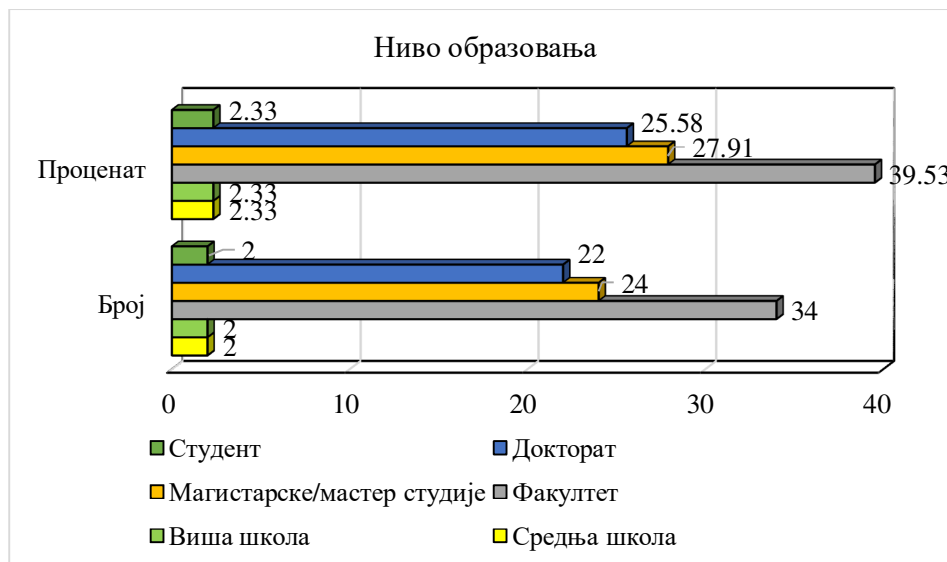
Графикон 15. Структура испитаника према старосној доби

На графикону 15 дата је структура испитаника према старосној доби. Највећи број испитаника је млађе доби која подразумева 25–35 година, а износи 44,19%, док је најмање учесника доби до 24 године, свега 6,98%. Друга најзаступљенија категорија старосне доби јесте преко 50 година са учешћем од 30,23%, а остатак од 18,60% односи се на старосну доб 36–50.



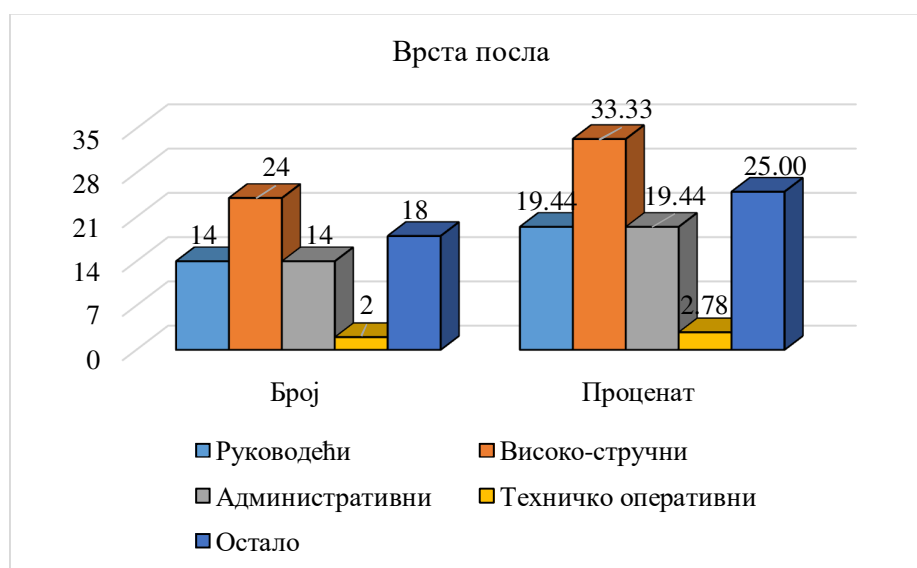
Графикон 16. Структура испитаника према радном статусу

На графикону 16 приказан је радни статус учесника упитника и, као што се може видјети, највећи број, њих 70, што чини 81,40%, представља категорију запослених испитаника, док су остале категорије драстично мање заступљене: 11,63% чине ученици/студенти, незапослених је 4,65%, а пензионера 2,33%.



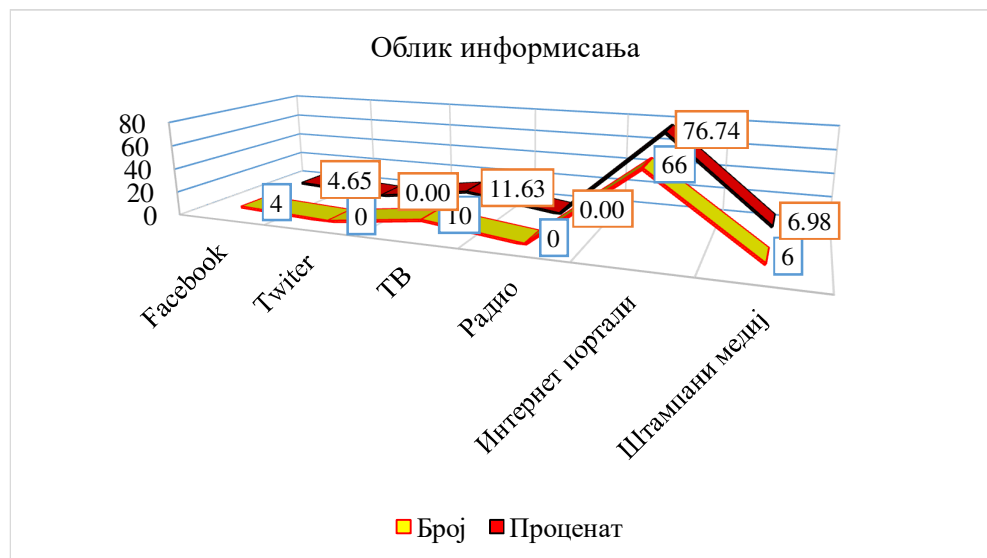
Графикон 17. Структура испитаника према нивоу образовања

Графикон 17 показује да је највећи број испитаника завршио факултет (39,53%), а најмањи број је оних са средњом, вишом школом и студената, који имају учешће по 2,33%. Велики је број испитаника који су завршили II циклус студија или докторске студије, 27,91% и 25,58%, респективно.



Графикон 18. Структура испитаника према типу посла

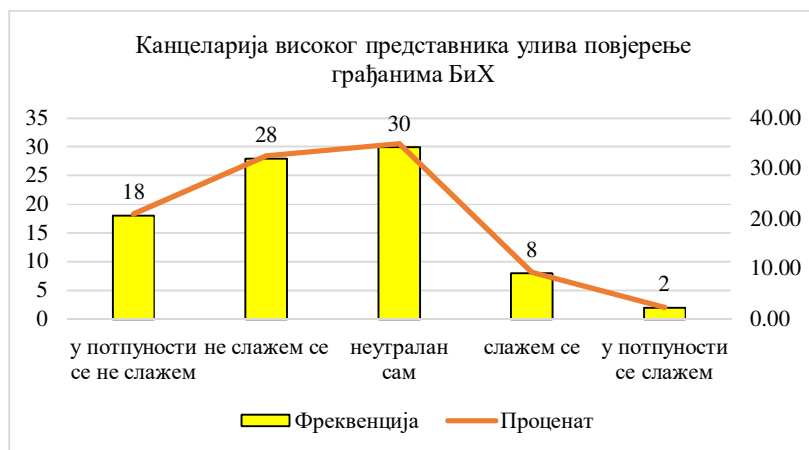
Битно је напоменути да је од укупно 86 испитаника њих 72 дало одговор на питање у вези са радним статусом, што је и разумљиво, с обзиром на то да је број запослених испитаника 70. Овакав број узима у обзир постојање рубрике остало. Графикон 18 приказује да највећи проценат испитаника обавља високостручне послове (24), а њих 18 означило је категорију „остало”, што најчешће подразумева занимање наставника или професора. Такође, треба напоменути да у овој групи постоје и одговори који не дефинишу ниједан тип посла. По 14 испитаника запослено је на руководећим и административним пословима, док је само двоје на техничкооперативним пословима.



Графикон 19. Облик информисања испитаника

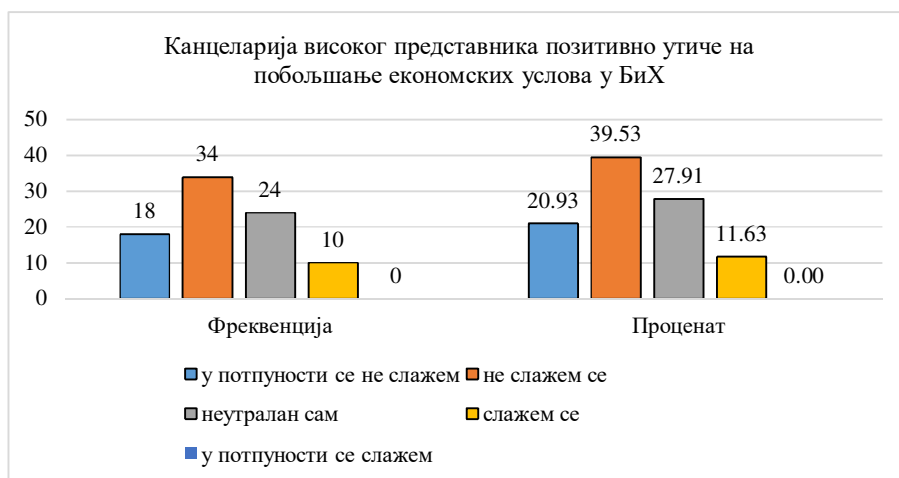
На графикону 19 приказан је облик информисања који подразумева интернет портале, јер се укупно 66 испитаника се информисе преко овог облика комуникације. Преко ТВ програма информисе се десет испитаника, док је њих шесторо, тј. четворо информисе преко штампаних медија и фејсбука, респективно.

На следећим графиконима приказане су фреквенције одговора доносилаца одлука и процентуално учешће истих за сва питања и ставке дефинисане у упитнику.



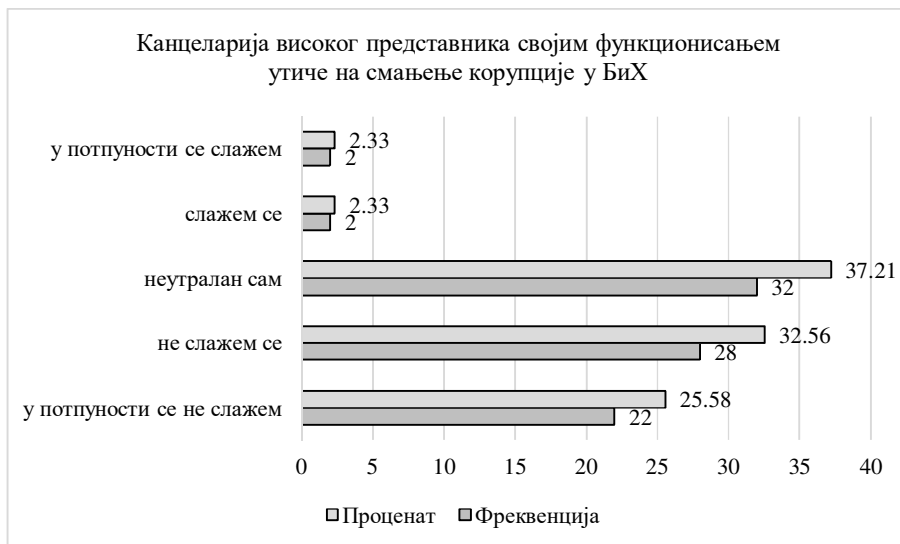
Графикон 20. Фреквенција и проценат одговора за П1

На графикону 20 могуће је уочити да се највећи број одговора за П1, њих 30 (што чини 34,88%) односи на неутралност. Два испитаника дала су одговор да се потпуно слажу с тим да ОХР улива повјерење грађанима БиХ (2,33%), док је 32,56% њих одговорило да се не слажу, односно 20,93% да се у потпуности не слажу с тим. Само је осам одговора (9,33%) који потврђују да ОХР улива грађанима повјерење.

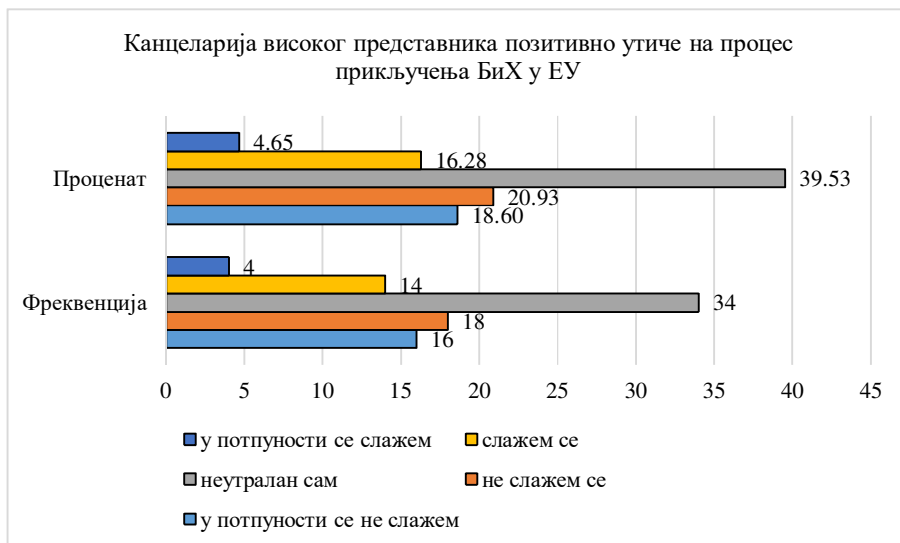


Графикон 21. Фреквенција и проценат одговора за П2

На питање П2 (графикон 21), које се односи на побољшање економских услова, нико није дао одговор који се односи на потпуну сагласност, док је за оцјене 1, 3 и 4 било таквих одговора 18 (20,93%), 24 (27,91%) и 10 (11,63), респективно. Највећи проценат одговора (39,53%) односи се на то да доносиоци одлука нису сагласни са овом констатацијом.

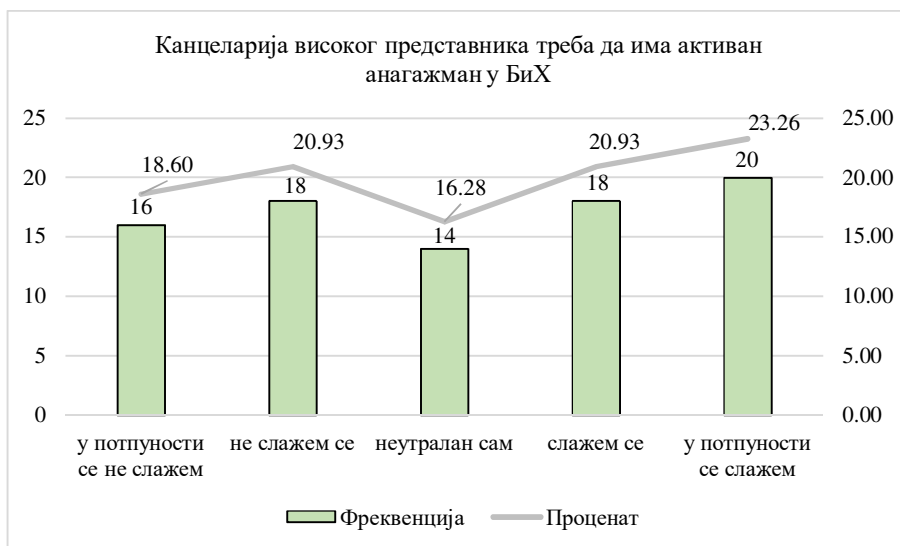


Графикон 22. Фреквенција и проценат одговора за П3



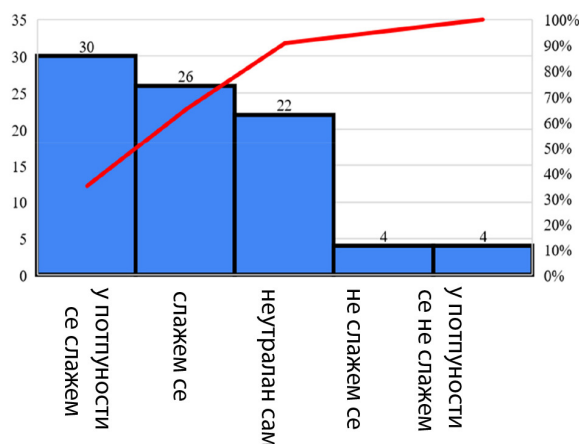
Графикон 23. Фреквенција и проценат одговора за П4

Графикони 22 и 23 показују фреквентност и процентуално учешће одговора за П3 и П4. Када су у питању одговори који се односе на смањење корупције функционисањем ОХР-а, 95,35% одговора подразумијева да ОХР нема никаквог утицаја на смањење корупције, јер су дате оцјене 1 (25,58%), 2 (32,58) и 3 (37,21), док је само 4,66% одговора који наговјештавају да ОХР има позитивног утицаја на смањење корупције – по 2,33% за оцјене 4 и 5. На питање П4, које подразумијева позитиван утицај на процес прикључивања БиХ у ЕУ, одговори су нешто другачији и укупно 20,93% (рачунајући оцјене 4 и 5) испитаника сагласно је са овим, док је 39,53% оних који нису сагласни (оцјене 1 и 2), а остатак од 39,53% је неутралан.



Графикон 24. Фреквенција и проценат одговора за П5

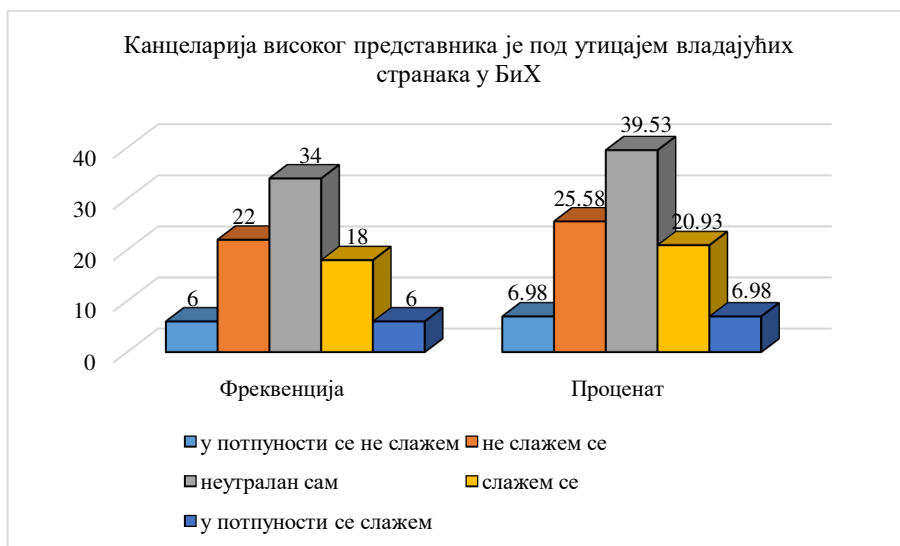
Канцеларија високог представника првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ



Графикон 25. Фреквенција и проценат одговора за П6

Графикон 24 показује фреквентност и процентуално учешће одговора за П5. Може се констатовати да су мишљења подијељена. Укупно 44,19% одговора (оцјене 4 и 5) односи се на то да ОХР треба имати активан ангажман у БиХ, док је поприлично велики број испитаника одговорио да није у потпуности сагласан с тим (18,60%). Остатак од 37,21% дао је оцјене 2 и 3. Када је ријеч о питању П6 (графикон 25), које се односи на то да ли ОХР првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ, највећи број испитаника изразио је да је сагласан с тим, чак 65,12% њих, тако што су додијелили оцјене 4 (34,88%) и 5 (30,23%). Укупно 9,30% испитаника и то са једнаким учешћем дало је оцјене 1 и 2, док је остатак од 25,58% неутралног става.



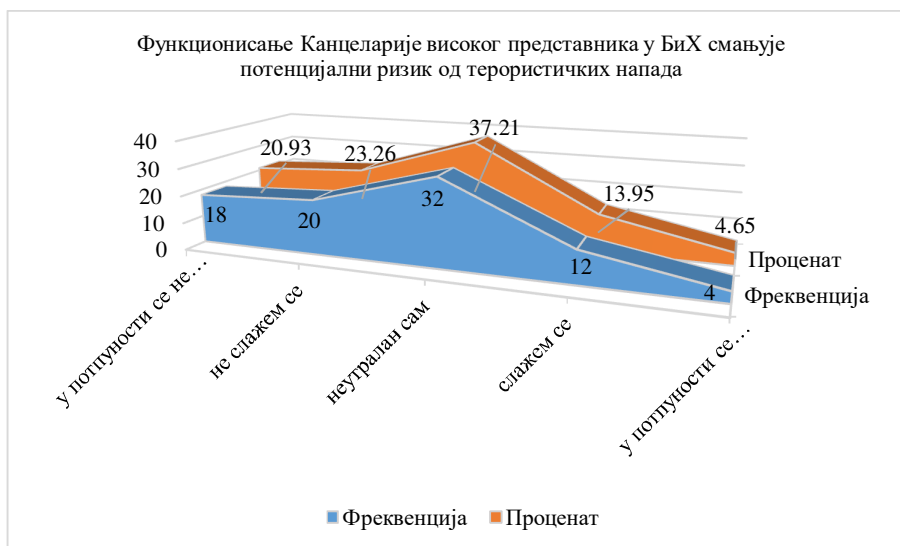


Графикон 26. Фреквенција и проценат одговора за П7



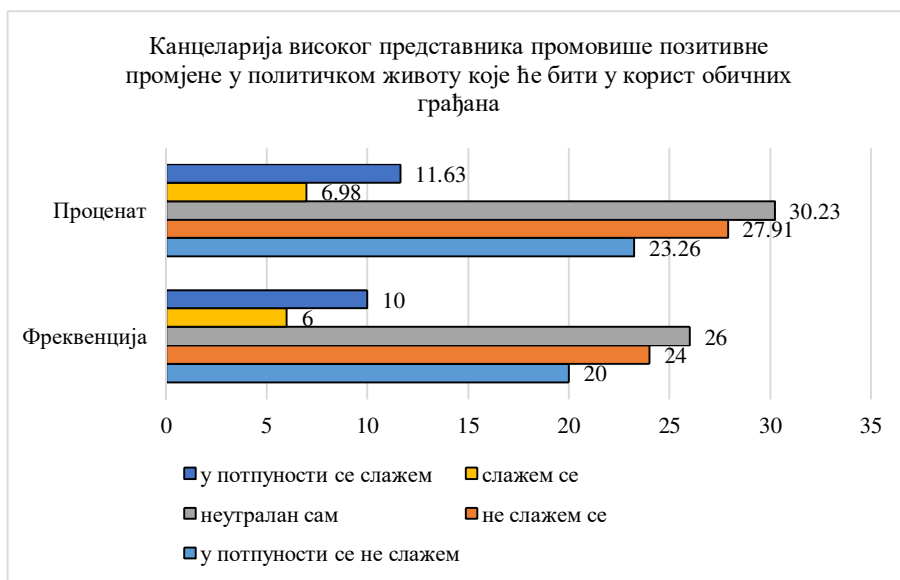
Графикон 27. Фреквенција и проценат одговора за П8

Графикони 26 и 27 показују фреквентност и процентуално учешће одговора за П7 и П8. Када је у питању ставка која се односи на утицај владајућих странака у БиХ на ОХР, 6,98% је у потпуности сагласно с тим, док 20,93% одговора чини сагласност кроз оцјену 4. Такође, 6,98% дало је одговор да у потпуности није сагласно са овим, док је оцјену 2 дало укупно 25,58%. Највећи број испитаника је неутралног става (39,53%). Код питања П8, сумарно за оцјене 1, 2 и 3, укупно је 88,37% испитаника изрезало такав став да подразумијевају да ОХР не ради на међусобном повјерењу различитих етничких група. Само је 11,63% оних који су сагласни с тим, али нико у потпуности, јер није било оцјене 5.

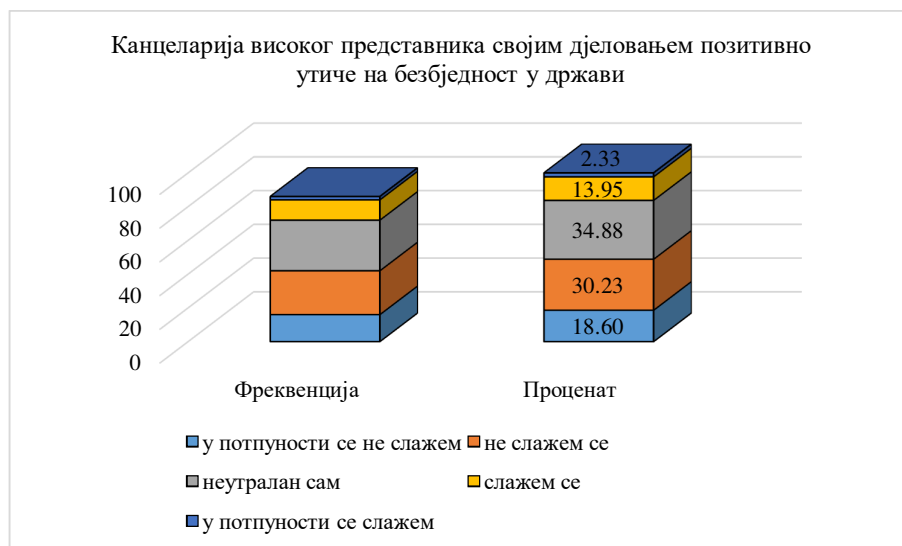


Графикон 28. Фреквенција и проценат одговора за П9

Графикон 28 показује фреквентност и процентуално учешће одговора за П9. Безбједност у држави, односно потенцијални ризик по њену безбједност, укључујући и терористичке нападе, није нимало смањен функционисањем ОХР-а, судећи према добијеним резултатима у овом истраживању. Само је 18,60% одговора који сматрају да ОХР има утицаја на смањење овог ризика, док је 44,19% оних који говоре супротно, а остатак од 37,21% је неутралан.

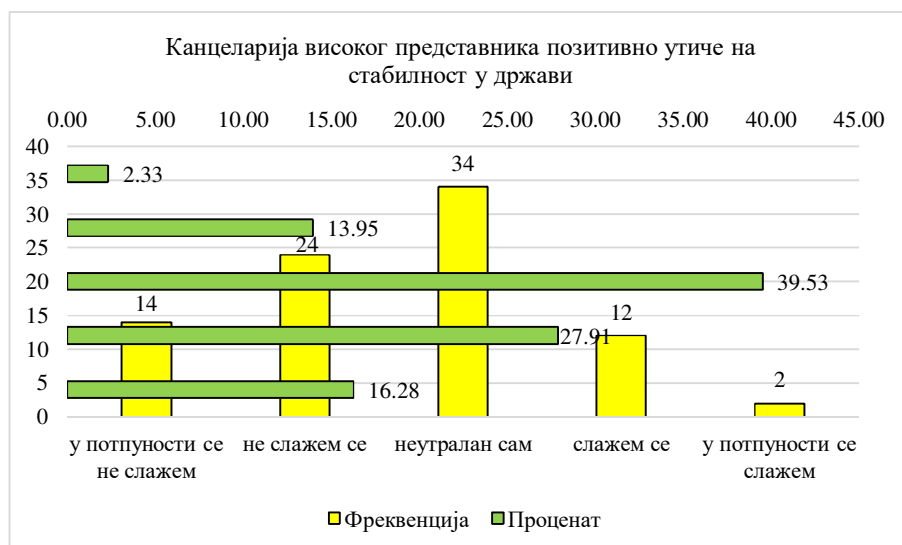


Графикон 29. Фреквенција и проценат одговора за П10



Графикон 30. Фреквенција и проценат одговора за П11

Графикони 29 и 30 показују фреквентност и процентуално учешће одговора за П10 и П11. Промовисање позитивних промјена у политичком животу од стране ОХР-а које ће бити на корист обичним грађанима добило је подршку кроз 18,60% одговора оцјенама 4 и 5, док је 30,23% неутралних. Највише одговора, њих 44, тј. 51,16% се не слаже са овом констатацијом, кроз 24 одговора са оцјеном 2 и 20 са оцјеном 1. Када је ријеч о дјеловању ОХР-а на безбједносну ситуацију у оквиру државе, стање је слично, тако да је само 16,28% оних који су сагласни с тим кроз додјељивање оцјена 4 и 5, скоро половина испитаника (48,84%) није сагласно с тим, док је остатак од 34,88% неутралан.



Графикон 31. Фреквенција и проценат одговора за П12

Графикон 31 показује фреквентност и процентуално учешће одговора за П12. Велики број одговора, чак 83,72% односи се на то да ОХР не утиче позитивно на стварање стабилности у држави, што је на неки начин, као што се могло закључити и из претходног истраживања, директна посљедица дешавања у скорије протеклом и садашњем периоду. Овај проценат је сума оцјена 1, 2 и 3.

## **ЗАКЉУЧАК**

Питање државности Босне и Херцеговине, односно њеног настанка, јесте једно од круцијалних питања чије појашњавање може умногоме помоћи разумијевању функционисања БиХ каква данас постоји. Наиме, данас постоје два основна и супротстављена становишта о томе када се Босна и Херцеговина конституисала као држава у модерном смислу ријечи. Према првом становишту, Босна и Херцеговина, као суверена и независна држава, настала је доста прије настанка самих ентитета у њој, а за тренутак обнове њене самосталности наводи се 25. новембар 1943. године, односно засједање Земаљског антифашистичког вијећа народног ослобођења Босне и Херцеговине (ЗАВНОБиХ). Друго становиште заступа углавном српска етничка заједница и према њему је Босна и Херцеговина настала потписивањем Париско-дејтонског мировног уговора од 14. децембра 1995. године и састављена је од двије државе – Републике Српске и Федерације БиХ. Према овом становишту, ентитети су ти који су први настали, па су они потом својим одлукама створили заједничку државу Босну и Херцеговину.

Босна и Херцеговина у саставу Османског царства није имала државност, аутономију, правни систем, као ни независне институције, већ је била само дио Османске империје који је 1878. године на Берлинском конгресу дат Аустроугарској монархији на управу (односно окупацију). Аустроугарска је покушавала да овај временски ограничен мандат претвори у потпуно и трајно узимање територије Босне и Херцеговине. У свјетским круговима ово је покушано да се аргументује тиме да њена окупација почива на међународној државноправној и унутрашњој основи. Све до 1908. године и анексије Босне и Херцеговине постојало је једно велико питање, а то је ко је у ствари главни господар на овим просторима. Иако је османска застава представљала симбол турске власти у Босни и Херцеговини, Аустроугарска је имала потпуну и трајну присутност у свим другим аспектима друштвеног живота. Окупација Босне и Херцеговине довела је до промјене њеног међународног положаја, па је она од крајње периферије на западној граници Османског царства постала једна од истуренијих територија Европе. Промјене извршене уласком Аустроугарске на простор Босне и Херцеговине извршене су полако и опрезно, а континуитет између старог (османског) и новог (аустроугарског) права био је одржан. Такође, одржане су и многе правне установе из претходног периода (како писаног, тако и обичајног права). Те прописе аустроугарска власт је постепено мијењала и прилагођава својим потребама, тако да је до 1914. године на снази остало само неколико турских закона из доба танзимана.

Аустроугарска је донијела Земаљски устав (Штатут) за Босну и Херцеговину 1910. године и конституисала народно представништво (Сабор), Земаљску владу и Котарско вијеће. Суштински, Земаљски устав донио је мало промјена, с обзиром на то да је управна власт остала и даље у ингеренцијама заједничког Министарства финансија и Земаљске владе у Сарајеву, која је њему била подређена. Босна и Херцеговина имала је посебан правни субјективитет унутар Аустроугарске монархије, а ова територија је представљала једну њену управну јединицу. Иако Земаљски устав није био први устав који се повезује са територијом Босне и Херцеговине, он је са пет закона који су донијети у кратком временском периоду (Изборни ред, Саборски пословни ред, Закон о друштвима за БиХ, Закон о

скупљању за БиХ и Закон о котарским вијећима) увео нови уставни поредак на овој територији.

Након завршетка Првог свјетског рата, 1. 12. 1918. године, створена је Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца. Требало је да нова држава обезбиједи повезивање народа на економском плану, уз развој демократије и правне сигурности за све. Краљевина СХС није била ни етнички хомогена. Утицај различитости вјерских опредјељења највише се очитовала у Босни и Херцеговини, а каснији историјски развој показао да је та различитост била повод и узрок многих, на жалост, неразумних и несрећних догађања. Босна и Херцеговина је после 1918. године, прво преко Земаљске владе, а од 1921. године преко Покрајинске управе, задржала један облик аутономије. Тек су 1924. године ступиле на снагу одредбе Видовданског устава, према којима је заведена централизована управа. Тада је БиХ подијељена на шест области, које нису имале друштвено-политичких веза и биле су подређене Влади, која је свој центар имала у Београду. Правно-политички положај Босне и Херцеговине, организација локалне управе, институционални и правни систем у Краљевини СХС били су дефинисан у сљедећим документима: Крфском декларацијом од 20. јула 1917. године, Прокламацијом Главног одбора Народног вијећа Босне и Херцеговине од 1. новембра 1918. године, Прводецембарским актом од 1. децембра 1918. године и Видовданским уставом из 1921. године. Према Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, тј. Видовданском уставу, Босна и Херцеговина била је распоређена у области у својим тадашњим границама и имала је елементе аутономне власти са сједиштем у Сарајеву до дефинитивног успостављања централистичке власти нове државе.

Послије завршетка Другог свјетског рата Босна и Херцеговина је ушла у састав Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ), као федерална јединица равноправна са другим републикама и имала је свој устав, парламент, владу и све друге елементе државности. Уставом из 1946. године Народна Република БиХ добила је, сада у цјелини, своје државно и правно устројство. Уставом из 1963. године, познатим као Повеља самоуправљања, десиле су се одређене промјене у правно-политичком животу свих грађана. Савезна народна скупштина, као највише представничко тијело радног народа и свих народа Југославије, донијела је 7. априла 1963. године Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Народна скупштина НР БиХ је на сједници одржаној 10. априла 1963. године донијела Одлуку о проглашењу Устава Социјалистичке Федеративне Републике Босне и Херцеговине, према којем је СФРЈ била социјалистичка демократска заједница, заснована на власти радног народа и на самоуправљању. Друштвено-политички систем Федерације инкорпориран је у друштвено-политички систем републике. СФРЈ је конституисана као федерација, која обезбјеђује јединство политичког система, док су републике извршавале савезне законе и друге прописа донијете на савезном нивоу на својим територијама. Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године даље се наставља континуитет изградње друштвених односа на темељу начела Антифашистичког вијећа народног ослобођења Југославије – социјалистичког друштвеног уређења, које се заснива на демократији, националној равноправности, братству и јединству, слободи рада и федеративном уређењу. Све до доношења Устава из 1974. године републике су

јачале своју државност у односу на СФРЈ, а Југославија је од федеративне и централизоване државе полако постајала конфедерални савез република.

Органи СФР Југославије дозволили су државно отцјепљење Словеније и Македоније и њихово осамостаљивање, док је у случају Хрватске био другачији случај. Такође, почетком рата у Босни и Херцеговини савезни органи су се повукли. Дефинитивни распад СФРЈ започео је 1990. године на Конгресу Савеза комуниста Југославије, на којем су Словенија и Хрватска тражиле реформу државног система и већу децентрализацију, док је Србија била против тога. Још један извор спорења били су слободни избори на савезном нивоу, за које је Србија тражила да буду на принципу „један човјек, један глас” у сврху јединствености гласања на нивоу цијеле територије. Социјалистичка Република Босна и Херцеговина донијела је Одлуку о независности, која је усвојена у Скупштини БиХ октобра 1991. године, а против које је била српска заједница.

Становништво Босне и Херцеговине чинила су три народа: Муслимани (признати као народ Уставом из 1974. године, а данас се називају Бошњацима), затим Срби и Хрвати, и ова чињеница може се узети као кључна за државотворни статус БиХ. Међутим, представници Срба, Хрвата и Муслимана који су били изабрани на изборима прије избијања ратних сукоба (1990. године), нису успјели да пронађу компромис којим би били задовољени и заштићени сви њихови интереси, што је водило избијању грађанског рата у Босни и Херцеговини, чије су посљедице биле трагичне. Национална питања сва три конститутивна народа остала су потпуно неријешена, а посебно за босанске Муслимане, који су захтијевали да буду изједначени са другим народима бивше Југославије – Србима, Хрватима, Словенцима, Македонцима и Црногорцима. Поред српског, ниједан конститутивни народ у Босни и Херцеговини није желио да она остане у саставу Југославије, па се у овом политичко-државотворном схватању може и разумјети разлог ступања у коалицију хрватских и муслиманским представника у органима Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине, посебно у 1991. и 1992. години. Врхунац нетрпељивости према српском народу било је доношење конститутивног акта, тзв. Меморандума о суверености БиХ и Платформе о положају БиХ у будућем устројству југословенске заједнице 11–15. октобра 1991. године. Скупштина БиХ у овом периоду усвојила је наведене документе без представника Срба, као конститутивног и државотворног народа, који су напустили сједницу. Меморандум је био усвојен противуставно, с обзиром и на чињеницу да је све одлуке које су се односиле на међунационалне односе прво морао да усвоји Савјет за питања остваривања равноправности народа и народности. Доношење Меморандума и Платформе може да се означи почетком процеса распада Босне и Херцеговине, односно тим актима започео је процес разградње њених политичких институција и Уставом предвиђене територијалне организације (поједини аутори овај процес називају дисолуцијом). Посљедице усвајања Меморандума о суверености БиХ биле су несагледиве и вишеструке. Убрзо послје његовог доношења на неуставан начин и без консултовања српског народа и с обзиром на то да српски народ у Скупштини БиХ више није могао да штити своје интересе, српски политички представници 24. октобра 1991. године оснивају Скупштину српског народа у Босни и Херцеговини.



Полазећи од реалног стања у Босни и Херцеговини, међународна заједница је у оквиру Конференције о Југославији сачинила тзв. Кутиљеров план, који је настао у фебруару 1992. године под вођством португалског дипломате Кутиљера, по коме је и добио име. Према дијеловима тог плана који носе називе *Принципи за уставно уређење Босне и Херцеговине* и *Мапа о подјели БиХ на три конститутивне јединице*, подјела БиХ требало је да се изврши управо на три конститутивне јединице, односно три државе чланице које би заједно чиниле једну савезну државу. Због тога смо мишљења да је План представљао посљедњу шансу да се међуетнички сукоби у Босни и Херцеговини ријеше мирним путем.

Након грађанског рата (у овом рату учествовали су сви конститутивни народи) у Босни и Херцеговини, који је завршен 1995. године, настала је БиХ у садашњем облику. До 1995. године, односно до потписивања Дејтонског споразума, Босна и Херцеговина је кроз своју историју увијек имала унитарно унутрашње уређење. Додуше, када се прича о уређењу Босне и Херцеговине кроз историју, онда треба рећи да она није била самостална држава и независна политичка заједница, односно налазила се у саставу СФРЈ и била је једна од шест федералних јединица. Према томе, постоје два схватања о стварању, тј. промјени уређења Босне и Херцеговине након 1995. године, од унитарног ка сложеном друштвеном уређењу. Једна група аутора сматра да је Босна и Херцеговина настала деволуцијом, од државног уређења које је било унитарно када је она била у саставу Југославије, ка сложеном уређењу, какво она има сада. С друге стране, има аутора који сматрају да је Босна и Херцеговина настала агрегацијом, с обзиром на то да је Босна и Херцеговина у ранијем облику престала да постоји почетком рата, односно 1992. године, а да је БиХ у овом облику настала послје рата, уједињењем ентитета Републике Српске и Федерације БиХ (раније Муслиманско-хрватске федерације).

Послије распада СФРЈ, као друге југословенске државе, дошло је до бројних криза у бившим југословенским републикама, које су, нажалост, у неким од њих биле праћене и ратовима – најприје у Словенији, затим у Хрватској и, коначно, у Босни и Херцеговини. У рјешавање кризе у БиХ била је укључена међународна заједница, а резултат њеног ангажовања јесу бројни мировни планови и споразуми. Период између 1991. и 1995. године представљао је завршну фазу у којој је конституисана државност Босне и Херцеговине. Овај четворогодишњи период послје распада СФРЈ био је изузетно динамичан и праћен бројним неријешеним проблемима између бивших федералних јединица које су се осамосталиле (Словенија, Хрватска, Македонија, Босна и Херцеговина). Такође, постојали су и бројни проблеми у вези с формирањем и конституисањем Босне и Херцеговине, јер су ту биле сукобљене различите националне концепције, па се с правом може рећи да је она била у најтежем положају. Националне вође три конститутивна народа у Босни и Херцеговини нису могле да постигну ни приближно одређену сагласност, што је на крају довело до грађанског рата, који се по начину вођења, непоштовању међународног хуманитарног права, броју жртава и слично, може сврстати у групу најокрутнијих.

Сви покушаји да до тога не дође и да се државна криза ријешити мирним путем нису успјели. Због тога је одржана Конференција о бившој Југославији у Хагу 27. августа 1991. године, поводом које је формирана Арбитражна комисија Мировне

конференције о Југославији, познатија још као Бадинтерова комисија, названа по њеном предсједнику Роберту Бадинтеру. Циљ ове комисије био је да се на миран начин дође до рјешења кризе на тлу бивше Југославије, а посебно да се у оквиру Босне и Херцеговине уваже легитимни интереси сва три народа, као и право Босне и Херцеговине на независност, попут осталих југословенских република.

У покушају проналажења мирног рјешења за кризу у Босни и Херцеговини, у оквиру Конференције о Југославији сачињено је неколико мировних планова, међу којима као први наводимо поменути Кутиљеров план из фебруара 1992. године. Послије распада СФРЈ и међународног признавања независности бившим југословенским републикама формирана је и трећа југословенска држава, Савезна Република Југославија, коју су чиниле само двије чланица – Србија и Црна Гора. У арбитражни процес били су укључени специјални изасланик генералног секретара Организације уједињених нација Сајрус Венс и представник Европске заједнице Дејвид Овен, који су почетком јануара 1993. године започели преговоре о миру са зараћеним странама. Санкције које су уведене Савезној Републици Југославији тичале су се безусловног прихватања Венс–Овеновог плана од стране Срба у БиХ, а рок за његово прихватање одређен је за крај априла 1993. године. Тиме је СРЈ уведена у тешку економску кризу, која је представљала својеврсно средство притиска на Србе из Босне и Херцеговине. За српску страну био је проблематичан трећи и четврти дио овог плана, односно његов уставни дио. У њему је фактички признато постојање појединих територија са једним већинским народном, међутим, није се признавала конститутивност народа. На нивоу организације власти у Босни и Херцеговини био је предвиђен систем подјеле надлежности. Главни недостатак Венс–Овеновог плана и разлог зашто га је одбила српска страна лежи у чињеници да он није јасно дефинисао начин остваривања националних интереса конститутивних народа кроз институције, односно њиме се није гарантовала државност ниједног конститутивног народа. Дакле, може се претпоставити да би Босна и Херцеговина била држава без етничке конститутивности народа који су живјели у њој – Срба, Муслимана и Хрвата да је Венс–Овенов план прихваћен. Основа за подјелу Босне и Херцеговине при креирању овог плана није била конститутивност народа, већ су провинције креиране на основу економске и географске основе.

Почетком мјесеца августа 1993. године министар спољних послова Торвалд Столтенберг је заједно са Дејвидом Овеном креирао нови мировни план за Босну и Херцеговину – Овен–Столтенбергов план. Њиме је предложена нова мапа територијалне подјеле БиХ, према којој би Босна и Херцеговина била подијељена на три републике у којима би већинско становништво било сачињено од једног од три конститутивна народа. У то вријеме се чинило да је ово био један од најбољих приједлога, међутим, План је одбацила муслиманска страна. Босна и Херцеговина би се састојала од три републике које би биле конститутивне, односно чије би већинско становништво чинио један од конститутивних народа – Срби, Хрвати и Муслимани. Требало је да ове три републике у блиској будућности дефинишу уставни споразум о њиховој унији, чиме би Босна и Херцеговина била формирана као држава без јаких савезних институција, односно она би представљала конфедералну заједницу конститутивних народа. Када се говори о територијалној подјели Босне и Херцеговине, према Овен–Столтенберговом плану било би уведено

потпуно територијално разграничење наведених етничких (конститутивних) народа и све територије представљале би компактне цјелине. Европска унија је већ децембра 1993. године надоградила овај план, ревидирајући проценат територијалне заступљености појединих република. Према новим мапама, муслиманска територија је била повећана на 33%, а српска територија је смањена на 49%, што је остало и у каснијим преговорима (преузето је мишљење да српска територија не може заузимати више од 49%).

Упоредо са израдом Овен–Столтенберговог плана вођен је још један, паралелни процес рјешавања кризе у Босни и Херцеговини. Носилац овог процеса биле су Сједињене Америчке Државе, с обзиром на то да су капацитети Уједињених нација и Европске уније већ били искоришћени практично до краја. Учешће САД-а у рјешавању кризе у Босни и Херцеговини утицало је на промјену начина преговарања, које је сада требало да се води уз активно учешће свих зарађених страна, како би се упоредо преговарало о свим спорним питањима до коначног рјешења проблема. Тиме су зарађене стране добиле још једно право у преговорима, а то право обухватало је њихову детаљну припрему на усаглашавању најбитнијих спорних питања. Резултат овог паралелног процеса и укључивања САД-а у рјешавања проблема у БиХ био је Вашингтонски споразум, који је потписан 18. марта 1994. године. Циљ Вашингтонског споразума превасходно је било рјешавање сукоба између хрватске и муслиманске стране, чиме је ријешен само дио проблема. Њиме је створена мјешовита муслиманско-хрватска држава која није обухватала Републику Српску и српски народ. Вашингтонски споразум потписан је између Хрвата из БиХ, Републике Хрватске и босанскохерцеговачке владе, у којој су већину чинили Муслимани (Бошњаци).

Стварањем Федерације Босне и Херцеговине створена је и заједничка Уставотворна скупштина, која је 30. марта 1994. године усвојила Устав Федерације БиХ двотрећинском (квалификованом) већином, а услов је био да за њега гласа више од половине сваке националне делегације – хрватске и муслиманске. Тиме је у Федерацији БиХ призната конститутивност оба ова народа. С обзиром на то да је Уставотворна скупштина формирана на наведеним принципима и да се базирала на четири године раније спроведеним изборима, њеним формирањем дат је легитимитет тада изабраним представницима, па је исто правило примијењено и на посланике из српских редова.

Након потписивања Вашингтонског споразума на територији Босне и Херцеговине су постојала два ентитета (тако је и данас) – Федерација БиХ и раније створена Република Српска. Признавање Федерације БиХ као ентитета значило је и индиректно признавање Републике Српске. С обзиром на то да су ова питања ријешена и да су на територији Босне и Херцеговине сада постојала два призната ентитета, логичан слијед догађаја представљало је потписивање споразума између њих, којим би се они ујединили у једну заједничку државу. Формирање заједничке државе је, међутим, ишло врло споро и са пуно проблема. Наиме, Република Српска је жељела да се уједињење изврши на конфедералним основама, против чега су биле бошњачка страна и међународна заједница. С друге стране, Бошњаци су инсистирали на подјели Републике Српске на кантоне и њеном потпуном прикључивању Федерацији БиХ, против чега је одлучно била српска страна.

Пет великих свјетских сила – САД, Русија, Велика Британија, Француска и Њемачка, формирале су тзв. Контакт-групу, коју су чинили њихови представници, а чији је циљ било предлагање коначног рјешења за кризу у Босни и Херцеговини. Сам настанак Контакт-групе био је показатељ значајнијег ангажовања међународне заједнице, јер су се њеним формирањем САД и Руска Федерација активно укључиле у рјешавање сукоба у БиХ. План Контакт-групе преузео је текст Вашингтонског споразума и према њему је Босна и Херцеговина требало да буде подијељена на два ентитета – Федерацију БиХ (51%) и Републику Српску (49%), што га је разликовало од ранијих докумената, који су предлагали три јединице – српску, муслиманску и хрватску.

Облик државног уређења Републике Српске био је непознат све до потписивања Дејтонског мировног споразума, а о њему су постојале и данас постоје бројне дискусије и непознанице. Тако поједини правни теоретичари тврде да је Република Српска држава која посједује само ограничени суверенитет унутар конфедералне Босне и Херцеговине (закључак да Република Српска представља само једну конфедералну јединицу унутар заједничке државе може се извести анализом Дејтонском мировног споразума), док неки други правни стручњаци сматрају да је ријеч о федерацији или пак држави која има специфично државно уређење.

Коначно су у Дејтону (Охајо, САД) од 1. до 21. новембра 1995. године одржани завршни мировни преговори под директним руководством САД и Европске уније, односно пет великих сила: САД, Велике Британије, Русије, Француске и Њемачке, уз присуство три заинтересоване бивше југословенске републике – Савезне Републике Југославије, Републике Хрватске и Босне и Херцеговине (сва три конститутивна народа) са импозантним бројем учесника у делегацијама (198). На овој мировној конференцији усаглашен је и прихваћен Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини се једанаест анекса:

- 1) Анекс 1А – Споразум о војним аспектима мировног рјешења и Анекс 1Б – Споразум о регионалној стабилизацији;
- 2) Анекс 2 – Споразум о међуентитетској линији разграничења;
- 3) Анекс 3 – Споразум о изборима;
- 4) Анекс 4 – Устав Босне и Херцеговине;
- 5) Анекс 5 – Споразум о арбитражи;
- 6) Анекс 6 – Споразум о људским правима;
- 7) Анекс 7 – Споразум о избјеглицама и расељеним лицима;
- 8) Анекс 8 – Споразум о комисији за очување националних споменика;
- 9) Анекс 9 – Споразум о оснивању јавних корпорација БиХ;
- 10) Анекс 10 – Споразум о цивилној имплементацији;
- 11) Анекс 11 – Споразум о међународним полицијским снагама.

Дејтонски споразум сачињен је од четири дијела. Први дио чине основни принципи који су усвојени у Женеви и Њујорку, док други дио чини Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини. Трећи дио чине једанаест анекса (од којих је најважнији Анекс IV, који представља Устав БиХ и којим је утврђен данашњи уставни поредак ове бивше југословенске републике). Наравно, не треба изгубити из

вида да су и други анекси Мировног споразума од значаја за уставни поредак Босне и Херцеговине, јер они, такође, садрже одредбе које га на извјестан начин одређују. Четврти дио Дејтонског мировног споразума чини Споразум о парафирању Општег оквирног споразума, с тим што морамо указати и на чињеницу да Дејтонски споразум поред наведених једанаест анекса садржи и Европску конвенцију о људским правима (заједно са њеним протоколима). Имајући у виду да је Европски суд за људска права, као међународни суд са сједиштем у Стразбуру, саставни дио Конвенције, треба рећи и да његове пресуде имају исту правну снагу у Босни и Херцеговини, као и друге норме Конвенције, док за Мировни споразум закључен у Дејтону треба рећи да, према сопственој структури, чини својеврстан спој, с једне стране унутрашњег и с друге стране међународног права (као посљедица израженог удјела ове гране права у цјелокупном обиму Дејтонског споразума јавља се велико присуство представника међународне заједнице у самом функционисању политичког система БиХ).

Улога Високог представника у имплементацији цивилног дијела Дејтонског мировног споразума ближе је описана у одредбама Анекса X, при чему посебно указујемо на његов члан 5, који даје дефиницију овог политичког органа. Према овом члану, Високи представник је „коначни орган на терену везано за тумачење овог споразума о имплементацији мировног рјешења” и то у цивилном сектору. Међутим, у прве двије године након завршетка ратних сукоба није било неког виднијег напретка у овој имплементацији, тако да је Савјет за спровођење мира одлучио да искористи наведену одредбу и Високом представнику омогућио добијање додатних овлашћења. То су била тзв. бонска овлашћења, која су знатно појачала улогу овог политичког органа и створила ситуацију у којој је он могао да намеће своје законе и да смјењује легитимно изабране представнике и носиоце најважнијих политичких функција у Босни и Херцеговини. Оправдање за то је било да су они, према мишљењу његове канцеларије, опструисали започете покушаје процеса изградње мира у овој бившој југословенској републици.

Многи сматрају да је институција Високог представника демократски нелегитимна, јер правни основ свог владања налази у надлежностима садржаним у Анексу X Дејтонског споразума и политичким декларацијама – ту се прије свега мисли на позната бонска овлашћења. Она су му омогућила да добије и улогу уставотворца, јер је путем својих одлука доносио и амандмане на уставе ентитета (Републике Српске и Федерације БиХ) и то је чињено више пута, као што су, на примјер, Одлука о измјенама и допунама Устава Републике Српске и Одлука о измјенама и допунама Устава Федерације Босне и Херцеговине од 12. децембра 2005. Поред тога, Високи представник добио је и улогу законодавца, јер је, доносећи своје одлуке, наметао одређене законе, а врло често је представљао и оличење егзекутиве (извршне власти), као и јудикативе (судске власти), што значи да је у мањем или већем степену и у одређеним ситуацијама вршио све три власти. На основу овога може се закључити да је суверенитет државе прокламован Уставом замијењен суверенитетом Високог представника, који угрожава потпуни суверенитет Босне и Херцеговине, према коме је државна власт независна и највиша у односу на све друге власти унутар државе. Такође, потпуни суверенитет обухвата

у себи и правну неограниченост државне власти, која је релативна (а не апсолутна) у односу на међународну заједницу.

С циљем спровођења Дејтонског споразума у Лондону је 8. и 9. децембра 1995. године формиран Савјет за спровођење мира у БиХ, који је поред представника раније формиране Контакт-групе био проширен са још око 50 чланова осталих међународних субјеката, држава и организација. Декларацијама Савјета проширивана су овлашћења Високог представника. У састав Савјета ушли су представници неколико земаља, попут САД-а, Велике Британије, Русије, Немачке, Француске, Италије, Јапана, Канаде, Турске (као представника Организације исламских земаља – укупно 57 земаља исламске вјероисповијести), као и представници Европске уније. Оно што посебно изненађује јесте чињенице да Република Србија (која је остварила међународноправни континуитет, као држава наследица Државне заједнице Србија и Црна Гора) и Република Хрватска нису чланице Управног одбора, иако су потписнице Дејтонског споразума. Када је ријеч о Савјету за спровођење мира, може се рећи да је он правни наследник Конференције о Југославији, која је овај назив носила од септембра 1991. до августа 1992. године. Савјет за спровођење мира у БиХ проистекао је из арбитражне природе Дејтонског споразума, с обзиром на то да до тада није могло да се ријеша питање његове примјене. Политички представници свих конститутивних народа у Босни и Херцеговини нису могли да закључе мировни споразум, да усагласе државни статус, као ни да уреде Босну и Херцеговину. Зато је било неопходно формирање једног специфичног, посебног органа (субјекта), чији би основи задатак било надзирање и помагање примјене Дејтонског споразума.

Савјет за спровођење мира је, према мишљењу Европског суда за људска права, једна „неформална група држава”. Такође, треба указати и на то да бројни теоретичари и носиоци политичких функција сматрају да овај савјет није формиран од стране међународне заједнице, односно неког њеног надлежног органа. Поред тога, овом савјету за спровођење мира нико није одредио састав (чланове), он нема оснивачки акт, па чак ни акт који одрађује његов рад и процедуре. С обзиром на то да је Савјет за спровођење мира правно неутемељена конструкција, долазимо до закључка да он није могао да именује високе представнике, а посебно не да им даје одређена овлашћења. Конференција Савјета за спровођење мира, одржана 1997. године у Бону, дала је изузетно велику власт Високом представнику у Босни и Херцеговини, али за чије спровођење и предузимање изузетно значајних активности, овај политички орган никоме не одговара.

Када је ријеч о Канцеларији високог представника (*OHR – Office of the High Representative*), треба рећи да је овај политички орган успостављен као *ad hoc* институција, чија је једна од главних надлежности надгледање спровођења (имплементације) цивилне компоненте Дејтонског мировног споразума. Посебно треба нагласити да је Високи представник у Босни и Херцеговини успостављен Анексом Х, у америчкој војној бази *Рајт-Петерсон* у Дејтону. Овај анекс изазивао је и изазива највише контроверзи, а потписало га је пет страна (СРЈ, Република Хрватска, Република БиХ, Федерација БиХ и Република Српска). Дејтонски мировни споразум потписан је 1995. године, али је имплементирање активности, које су биле предвиђене овим споразумом, стагнирало двије године, све док Високи

представник није добио овлашћења да може директно да наметне законе и да прописује санкције изабраним званичницима, уколико сматра да врше опструкцију примјене Дејтонског мировног споразума.

Анализирајући текст Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, лако се може уочити да Високи представник није поменут у његовим одредбама, него се само у члану VIII Споразума наводи да „странке поздрављају и подржавају постигнуте договоре о провођењу овог мировног рјешења, укључујући посебно оне који се односе на провођење цивилних (невојних) аспеката, изложених у Споразуму у Анексу X”. На основу тога се може закључити да је формирање овог политичког органа било условљено захтјевом страна потписница за његово именовање. Оправдано се поставља питање да ли је Високи представник функционер међународне заједнице, јер ову функцију, као што смо могли уочити анализом текста Дејтонског мировног споразума, није установио сам споразум, него Анекс X, којим је одређен начин спровођења цивилног дијела Споразума. То значи да је ово питање на мјесту, јер састављачи и потписници Дејтонског мировног споразума нису намјеравали да Високом представнику додијеле функцију цијелог цивилног дијела Споразума. Зато су и његова овлашћења наведена само у једном члану овог Анекса X, који одређује његове задатке, мандат и све друго што је у вези са Високим представником.

Увидом у одредбе члана 2 Анекса X и њиховом анализом, такође уочавамо још једну противрјечност у надлежностима, начину рада и досадашњим активностима Високог представника, јер у оквиру његових надлежности не можемо препознати било каква законодавна или извршна овлашћења. То значи да он не може доносити одлуке које имају обавезујући карактер у односу на легитимно изабране политичке институције Босне и Херцеговине, као ни у односу на њене грађане, јер је неспорно да Високи представник, сагласно с одредбама члана 5 Анекса X, има „коначну надлежност интерпретације овог Споразума о цивилном провођењу мировног рјешења”. Он има улогу „врховног тумача” само једног анекса Дејтонског мировног споразума (Анекса X), па из тог свог права на интерпретацију он не може да црпи било каква законодавна и извршна овлашћења, нити може да преузима улогу било ког органа власти у Босни и Херцеговини и да умјесто њега доноси било какве акте. Високи представник не представља институцију Дејтонског споразума, јер му овај споразум такву улогу и не даје, већ само прописује да ће Анекс X утврдити његове задатке и надлежности.

Мандат и овлашћења Високог представника подробније је разрадио Савјет за спровођење мира, који надгледа и води процес његове имплементације у пракси. Тако се врло лако може увидјети да овај политички орган у себи сједињује надлежности законодавне, извршне и судске власти, да доноси прописе који имају снагу закона, допуњава, мијења или чак поништава постојеће законе који важе на свим нивоима, а у случају настанка спора посредује међу сукобљеним странама. Поред тога, он има могућност и да смјењује изабране политичке представнике (функционере), уколико се, према његовом мишљењу, огријеше о прописе које је донио Савјет за спровођење мира или уколико он сматра да ови званичници спречавају и ометају имплементацију, тј. спровођење Дејтонског мировног споразума. Према томе, није тешко закључити да су овлашћења Високог

представника изузетно велика, али да је њихов основ много више политичке, него правне природе и да своје надлежности да тако суверено одлучује изводи, тј. налази у политичкој, економској и војној снази држава које чине Управни одбор Савјета за спровођење мира. Посебно треба нагласити да је предвиђен и репресивни апарат с циљем спровођења одлука Високог представника.

Анекс Х Дејтонског мировног споразума дао је Високом представнику доста непрецизна и прилично широка овлашћења и у вези с тим било је, још од самог почетка његове примјене, доста оправданих примједби. Зато је одржана Бонска конференција Савјета за спровођење мира 10. децембра 1997. године, на којој су чланови овог савјета у закључцима Конференције поздравили намјеру Високог представника да користи свој врховни ауторитет ради тумачења одредби Анекса Х, а све ради доношења одређених обавезујућих одлука о појединим питањима. Међутим, врло се брзо показало да је то „поздрављање намјере” доживјело своју деформацију и да се као такво претворило у своју супротност, тј. постало је једна врста диктаторског начина рјешавања проблема и доношења одлука. Бонска овлашћења, у деценији која је остала иза нас, ипак нису коришћена у оној мјери у којој су коришћена раније, а разлог за то су бројне примједбе стручњака који се баве овом проблематиком, Венецијанске комисије, одговарајућих организација и других, који су, такорећи од самог почетка незаконитог и нелегитимног примјењивања ових овлашћења, указивали на њихову штетност по остваривање владавине права и могућност Босне и Херцеговине да постане независна у вршењу Уставом повјерених надлежности.

Приликом анализе одлука Високог представника, од одлучујућег значаја је утврђивање њиховог правно-политичког аспекта. Тако је у Босни и Херцеговини извршена правна реформа, али је то учињено наметањем више закона и у ту реформу можемо сврстати и реформу правосуђа, започету прије више од двије деценије, тј. 2002. године. Том приликом донијето је неколико значајних закона, као што су Кривични закон БиХ, Закон о кривичном поступку БиХ, Закон о суду БиХ и Закон о тужилаштву БиХ, али треба нагласити да је, имајући у виду из којих земаља долазе високи представници, овом реформом дошло до уграђивања елемената англосаксонског права у континенталну правну традицију која је карактеристична за босанскохерцеговачки правни систем. Имајући у виду то да је Високи представник у свом образовању користио англосаксонски правни систем, он је и у свом мандату у Босни и Херцеговини примјењивао своја рјешења и формулације, што је наводио и у уводним дијеловима, тј. преамбулама највећег броја својих одлука. Наиме, он је при рјешавању спорних ситуација наводио да је он крајњи (највиши, коначни) ауторитет у овој бившој југословенској републици када се ради о тумачењу Дејтонског мировног споразума.

Утицај Високог представника доста је примјетан у измјенама устава ентитета и кантона, што значи да се његова активност може назвати ревизионом влашћу, чиме се неспорно крше одредбе, како Устава БиХ, тако и устава Републике Српске и Федерације БиХ, као и одредбе устава кантона. Користећи своја овлашћења, Високи представник доносио је (проглашавао) цјелокупне законе, с тим што су они одмах ступали на снагу и објављивани су у постојећим службеним гласилима БиХ, у зависности од тога на који ниво власти се ти закони односе. Оно што посебно



изненађује јесте чињеница да се из донијетих одлука и налога Високог представника може закључити да он има, поред двије власти – законодавне и извршне, такође и трећу – судску, што није примјерено за било коју демократску државу, чија је организација власти уређена према начелу подјеле власти.

За акте које је Високи представник доносио карактеристично је да су доношени, или у форми закона, или у форми одлука којима је проглашаван одређени закон, с тим што су парламенти ентитета и државе Босне и Херцеговине били обавезни да касније усвоје ове законе у непромијењеној форми и садржају. Наравно, мора се примијетити и то да је том приликом овај високи политички орган у Босни и Херцеговини често наметао донијете одлуке. Притом су скоро увијек коришћени одређени начини уцјена и притисака на домаће политичке институције и носиоце политичке власти, иако Високи представник одредбама Анекса Х није имао право на то, јер није могао да врши ни законодавна, ни извршна (наредбодавна овлашћења), већ само да надгледа спровођење Мировног споразума, да одржава контакте са надлежним органима страна уговорница, да координира различите активности цивилних организација, да даје неопходне савјете за доношење одређених рјешења и да сугерише начин њиховог спровођења, да даје периодичне извјештаје о напретку у свим овим активностима и спровођењу (примјени) Дејтонског споразума. Он никако није могао да доноси законе и друге прописе, јер је то искључиво право законодавних и других органа Босне и Херцеговине и њених ентитета, који су изабрани на легалан и легитиман начин. Међутим, у пракси је ситуација била често другачија, јер је његова иницијатива (уз одређени притисак) била неопходна за спровођење реформи, ревизија или промјена највиших општих правних аката или политичког система.

Оно што је изазвало посебне проблеме, прије свега у ентитетима, а највише у Републици Српској, јесте законска и институционална реформа која се односила на пренос једног броја надлежности са нивоа ентитета на виши ниво, тј. на ниво БиХ, а као разлози за то навођени су побољшање положаја људских и грађанских слобода и права, рјешавање проблема избјеглица, (не)сарадња са Хашким трибуналом, изрицање одређених санкција политичким и другим кадровима у БиХ и слично. Као оправдање за предузимање оваквих активности Високог представника и његове канцеларије навођени су неефикасност законодавног органа (парламента) у доношењу законских прописа на највишем (државном) нивоу, постојање „празног простора” у самом законодавном процесу, велика супротстављеност ставова различитих политичких елита које су представљале ентитете, што је често изазивало и проблеме у гласању и одлучивању у Парламентарној скупштини у БиХ и доводило до парламентарних криза.

Дјелатност Високог представника доста се испољавала и у извршној власти, јер је он и доносио законе и извршавао исте. То је чинио путем доношења подзаконских аката, чије доношење спада у надлежност Владе БиХ, као главног представника извршне власти. Његова активност огледала се и у креирању буџета, тј. планирању и трошењу одређених буџетских средстава намијењених за одређене сврхе. Одлуке Високог представника у Босни и Херцеговини највећим су дијелом постајале извршне непосредно по свом доношењу, а санкције које су њима биле предвиђене, у највећем броју случајева биле су временски неограничене. Када је

ријеч о извршној власти, треба нагласити да су се ове одлуке најчешће односиле на смјене и суспензије, а оно што је веома чудно јесте да су садржавале у себи и забрану да тако смијењени носиоци државних функција ступе на неку другу јавну функцију у будућем периоду. Такође, морамо навести и податак да су такве одлуке имале (и имају) већу правну снагу и на одређени начин предност у погледу на законодавство Босне и Херцеговине. Када се говори о реформи правосуђа, улога Високог представника за Босну и Херцеговину врло је значајна, с обзиром на то да је он имао кључну улогу у формирању и успостављању нових институција БиХ. Наиме, он је доносио, како материјалне, тако и процесне кривичне законе. Неспорно је да је оваквим активностима Високог представника дошло до кршења основних људских и грађанских права у Босни и Херцеговини, јер за њихово предузимање није постојао одговарајући правни основ.

Указујући на карактер положаја овог политичког органа, као једне значајне међународноправне институције, Уставни суд БиХ одбио је да врши преиспитивање одређених одлука Високог представника и себе прогласио ненадлежним. Имајући у виду да моћ Високог представника у БиХ има међународноправну основу и да црпи своју снагу из резолуција Савјета безбједности Уједињених нација, овај суд сматра да би нагли престанак одредби садржаних у Анексу Х произвео нерјешиве проблеме и бројне сукобе са несагледивим посљедицама и сумњивим политичким исходом, па отуда овај политички орган и његова канцеларија, не могу ни у ком случају (ни на који начин) бити позвани на одговорност за свој рад.

На основу свега реченог може се закључити да је овај високи политички орган у себи сјединио све три власти (законодавну, извршну и судску) и да је постао надзорни орган, налогодавац, лице које изриче санкције и предузима друге мјере за које није био овлашћен.

На крају ових закључних разматрања, посебно желимо да укажемо на два истраживања која су обављена у Босни и Херцеговини. Прво истраживање односи се на доносиоце одлука који обављају различите функције у овој бившој југословенској републици, а које су на директан или индиректан начин повезане са функцијом Високог представника и његовом канцеларијом. Послије детаљно и стручно спроведеног истраживања добијени су резултати на свих 12 питања. Када је ријеч о питањима (да ли Канцеларија високог представника улива повјерење грађанима БиХ, да ли Канцеларија високог представника позитивно утиче на побољшање економских услова у БиХ, да ли Канцеларија високог представника својим функционисањем утиче на смањење корупције у БиХ, да ли Канцеларија високог представника позитивно утиче на процес прикључивања БиХ у ЕУ, да ли Канцеларија високог представника ради на повећању међусобног повјерења различитих етничких група у БиХ, да ли функционисање Канцеларије високог представника у БиХ смањује потенцијални ризик од терористичких напада, да ли Канцеларија високог представника промовише позитивне промјене у политичком животу које ће бити на корист обичним грађанима, да ли Канцеларија високог представника својим дјеловањем позитивно утиче на безбједност у држави и да ли Канцеларија високог представника позитивно утиче на стабилност у држави), већина испитаника је негативно одговорила, тј. да се у потпуности не слаже или да се не слаже са овим тврдњама. С друге стране, на питања: да ли Канцеларија

високог представника треба да има активан ангажман у БиХ, да ли Канцеларија високог представника првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ и да ли је Канцеларија високог представника под утицајем владајућих странака у БиХ, већина испитаника се позитивно изјаснила, односно одговорили су да се слажу или у потпуности слажу с тим. На основу свих ових одговора (од 12 постављених питања на девет је одговорено негативно, а само на три питања потврдно), може се закључити да доносиоци одлука у Босни и Херцеговини, немају позитивно мишљење о Високом представнику и његовој канцеларији и активностима које он спроводи у овој бившој југословенској републици. У раду је дат детаљан графички приказ фреквенција и процената датих одговора, па се отуда у овом дијелу рада не бисмо дуже задржавали на анализи истих.

Друго истраживање односи се на грађане Босне и Херцеговине и том приликом анкетирано је 86 испитаника. Њима је такође постављено 12 идентичних питања, која су на одређен начин (директан или индиректан) повезана са функцијом Високог представника и његовом канцеларијом. Спроведено истраживање дало је одређене резултате, тако да се може рећи да је овдје ситуација у погледу одговора још драстичнија него у претходном случају. Наиме, на сва постављена питања, осим питања П6 (Канцеларија високог представника првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ), одговори су били негативни, тј. грађани су се изјаснили да се у потпуности не слажу или да се не слажу са свим преосталим тврдњама, што ствара лошу слику и неповољан утисак о досадашњим активностима Високог представника и његове канцеларије. Такође, и одговор на специфично постављено питање П6, тј. да ли се грађани слажу или у потпуности слажу са тврдњом да Канцеларија високог представника првенствено спроводи политику међународне заједнице, без обзира на потребе БиХ, говори о томе да овај високи политички чинилац међународног значаја у Босни и Херцеговини не води довољно рачуна о потребама грађана Босне и Херцеговине. Напротив, према мишљењу испитаника, у активностима Високог представника и његове канцеларије, спроводи се, прије свега, политика међународне заједнице.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Аврамовић, С., Станимировић, В., *Упоредна правна традиција*, Службени гласник, Београд, 2007.
2. Ademović, N., Joseph, M., Marković, G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u BiH, Sarajevo, 2012.
3. Александар, Ф., *Видовдански устав*, Српска академија наука и уметности, Посебна издања, Књига DCLXIX, Одељење друштвених наука, Књига 105, Београд, 2011.
4. Alijević, M., *Ustav Bosne i Hercegovine (1995–2010) sa posebnim osvrtom na ustavnu reformu*, u: Mutarčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011.
5. Алманах Краљевине Југославије, IV јубиларна свеска, 1929–1931, *Службене новине Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца*, 9/1929.
6. Амандман I на Устав БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 25/09.
7. Ashdown, P., *Swords and Ploughshares: Bringing Peace to the 21st Century*, Weidenfeld & Nicholson, London, 2007.
8. Бабић, Б., *Водич кроз право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2009.
9. Вакшић-Муфтић, Ј., Razumiјевање Дејтонског устава 10 година касније, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Godina 42, 2005.
10. Вановић, Д., Гаврић, С., *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini*, IKD University Press – Magistrat izdanja, Sarajevo, 2011.
11. Банцов, Љ., *Начела уставности и законитости*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1988.
12. Bandžović, S., *Spone i sporovi: Bosna i Hercegovina u jugoslavenskoj državi (1918–1941)*, Posebna izdanja ANUBiH CLXXIX, ODN 11, OHN 46.
13. Батавेलјић, Д., *Практикум за уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2011.
14. Батавелјић, Д., *Упоредна анализа законодавне власти бивших југословенских земља*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2002.
15. Батавेलјић, Д., *Уставно право*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.
16. Батавелјић, Д., *Уставно право*, Друго измењено и допуњено издање, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2022.
17. Batthelemy et Paul' Duez, J., *Trois de droit constitutional*, Librairie "Daloz", Paris, 1933.
18. Begić, D., Pokret za autonomiju Bosne i Hercegovine u uslovima Sporazuma Svetković–Maček, *Prilozi*, br. 2/1966.
19. Begić, K.I., *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*, Bosanska knjiga, Sarajevo, 1997.
20. Већиновић, Д., Засједанја ЗАВНОБИХ-а и први устав Народне Републике Босне и Херцеговине, *Историјска траганја*, 12, 2013.
21. Билт, К., *Мисија мира*, Погледи, Крагујевац, 1998.
22. Благојевић, М., *Правна природа Брчко дистрикта деценију после (Упоредни приказ)*, Службени гласник Републике Српске и Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука, 2011.
23. Благојевић, М., *Понављање историје*, Интернет часопис „Фронтал“, доступно на: <https://www.frontal.rs/milan-blogojevic-ponavljanje-istorije>.

24. Благојевић, М., *Хрестоматија технологије охаеризма (Хроника једне националне и уставне патологије)*, ЈУ „Службени гласник Републике Српске”, Бања Лука, 2018.
25. Bobio, N., *Država, vladavina, društvo*, CID, Cetinje, 1995.
26. Војић, И., Ћирковић, С., Екмећић, М., Дедијер, В., *Istorija Jugoslavije*, Prosveta, Beograd, 1972.
27. Војић, М., *Historija Bosne i Bošnjaka (VII–XX vijek)*, ТКД Šahinpašić, Sarajevo, 2001.
28. Borak, N., *Ekonomski vidiki delovanja in razpada Jugoslavije*, ZPS, Ljubljana, 2002.
29. Borovčanin, D., *Izgradnja bosanskohercegovačke državnosti u uslovima NOR-a*, Svjetlost, Sarajevo, 1979.
30. Brown, J.D., Likert items and scales of measurement, *Statistics*, 15(1), 2011.
31. Вајс, А., Кандић, Љ., *Општа историја државе и права*, Феудални период, Савремена администрација, Београд, 1994.
32. Војиновић, Н., *Национална историја државе и права*, III издање, Правни факултет Универзитета у Српском Сарајеву, Српско Сарајево, 2001.
33. Вукадиновић, Г., *Теорија државе и права*, Футура, Нови Сад, 2006.
34. Vukadinović, R., Vukadinović Marković, J., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, „Službeni glasnik”, Beograd, 2020.
35. Вучковић, Ј., *Медијско право*, Медивест, Ниш, 2018.
36. Вучковић, Ј., Уставни принципи поделе власти и глобализација, у: Ирена Пејић (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 76, година LVI, Ниш, 2017.
37. Гађиновић, Р., Анексија Босне и Херцеговине као узрок опште турбуленције на Балкану, *Политичка ревија*, Година (XXVI) XIII, vol. 39, бр. 1/2004.
38. Gavrić, S., Banović, D., Krause, C., *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar, Sarajevo, 2009.
39. Girginov, A., *Izlazni zahtjevi Bosne i Hercegovine za međunarodnu pravosudnu saradnju*, TDP Sarajevo, Sarajevo, 2016.
40. Glaurdić, J., *The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*, Yale University Press, London, 2011.
41. Glojtnarić, M., *Borba Hrvata*, Tipografija, Zagreb, 1940.
42. Goci, S., *Evropska vlada*, Biblioteka „Diplomatija”, Beograd, 2003.
43. Група аутора, *Историја народа Југославије*, Просвета, Београд, 1960.
44. Група аутора, *Историја српског народа*, књ. V-1, СКЗ, Београд, 1981.
45. Група аутора, *BiH od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, Bosanski kulturni centar, Sarajevo, 1998.
46. GŠ Armije R BiH, *ZAVNOBiH i sadašnjost*, Sarajevo, 1995.
47. Дабић, Љ., *Концесије у праву земаља Централне и Источне Европе*, Институт за упоредно право Београд, Београд, 2002.
48. Даниловић, Ј., *Историјско правне студије*, Правни факултет, Подгорица, 2002.
49. Dašić, M., Nedeljković, S., Dugo putovanje u Dejton: međunarodne inicijative za mirno okončanje oružanih sukoba u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1994. godine, у: Nedeljković, S., Krstić, M., Živojinović, D. (urednici), *Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma – trajni mir ili trajni izazovi*, Zbornik radova, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd.
50. Дедијер, В. Екмечић, М., Божић, И., Ћирковић, С., *Историја Југославије*, Просвета, Београд, 1973.
51. *Декларације и комуникеи Вијећа за проведбу мира*, доступно на

- <http://www.ohr.int/cat/deklaracije-i-komunike-vijesa-za-provedbu-mira-hr>.
52. Декларација о правима човјека и грађанина, 1789, доступно на: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=14287#top>.
  53. Денковић, Д., *Добра управа*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2010.
  54. Деспотовић, Љ., *Модели демократије*, Културни центар Новог Сада, 2022.
  55. Dijk, P. Hoof, G.J.H., *Теорија и пракса Европске конвенције о људским правима*, (треће издање), Muler, Sarajevo, 2001.
  56. Диклић, М., *Европска унија и српско-хрватски односи*, Институт за европске студије Београд, Београд, 2010.
  57. Димитријевић, М., Димитријевић, П., Димитријевић, Ј., *Увод у право – општа теорија државе и права*, Свен, Ниш, 2008.
  58. Димитријевић, П., *Управно право*, Свен, Ниш, 2012.
  59. Дмичић, М., БиХ као државна заједница *sui generis* – привремено рјешење или модел за будућност, у: *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVIII, 1/2010.
  60. Дракић, Г., Станковић, У., Локална самоуправа у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, у: *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017.
  61. Durmišević, E., *Увод и развој правне мисли и Босни и Херцеговини*, Правни факултет, Универзитет у Сарајеву, Сарајево, 2014.
  62. Durmišević, E., *Њеријатско право и наука њеријатског права у Босни и Херцеговини у првој половини XX столјећа*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2008.
  63. Ђорђевић, Ј., *Уставно право (ново допуњено издање)*, Савремена администрација, Београд, 1986.
  64. Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1967.
  65. Ђорђевић, С., Матић, Д., *Устав и процедуре*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2015.
  66. Ђорђевић, С., Палевић, М., *Закон о забрани дискриминације (правна анализа)*, Институт за правне и друштвене науке, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.
  67. Европска комисија за демократију кроз право (Венецијанска комисија), *Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћенима Вишег представника*, Венеција, 2005.
  68. Екмечић, М., *Ратни циљеви Србије 1914*, Библиотека Модерно доба, Београд–Гацко, 2014.
  69. Џерић, В., *Устав Босне и Херцеговине и државне димензије сигурности*, Правни факултет Свеучилишта у Mostaru, Mostar, 2007.
  70. Живковић, М., *Мерило устава*, Штампa, ГРО Култура, Београд, 1987.
  71. Живковић, М., Минић, Ј., Синђић, М., *Уставно право*, Универзитет „Дон Незбит“, Београд, 2018.
  72. Заједничка изјава о БиХ од 22. 5. 1993. године, у: *Планови, споразуми, изјаве о уставном устројству Босне и Херцеговине 1991–1995*.
  73. Закон о држављанству Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 22/2016.
  74. Закон о државној граничној служби, *Сл. гласник БиХ*, бр. 01/02.
  75. Закона о државној служби Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 12/02.
  76. Закон о имунитету РС, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 69/02.
  77. Закон о кривичном поступку БиХ, *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 5 2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 – др. закон, 93/2009, 72/2013 и 65/2018.

78. Закон о оснивању Института за акредитовање Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00.
79. Закон о оснивању Института за стандарде, метеорологију и интелектуално власништво Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 29/00.
80. Закон о потврђивању Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 12/2002.
81. Закон о Радио-телевизији Републике Српске, *Сл. гласник БиХ*, бр. 19/2002.
82. Закон о референдуму, *Сл. лист СР БиХ*, бр. 29/77 и 24/91.
83. Закон о Савјету министара, *Сл. гласник БиХ*, бр. 38/02.
84. Закон о Суду Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Босне и Херцеговине*, бр. 29/00, *Сл. новине Федерације Босне и Херцеговине*, бр. 52/00 и *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 40/00.
85. Закон о Суду БиХ, *Сл. гласник Босне и Херцеговине*, бр. 49/2009 – пречишћен текст, 74/2009 – исправка и 97/2009.
86. Закон о унутрашњој управи, *Сл. новине*, бр. 143-LXI од 21. 6. 1929.
87. Закон о федералним јединицама, *Сл. новине Федерације БиХ*, бр. 3/96.
88. Зарковић, В., Борба Вилијама Дентона за побољшање положаја хришћана у Османском царству почетком друге половине XIX века, у: *Баштина*, св. 34, Приштина – Лепосавић, 2013.
89. Зарковић, В., Реформе у Османском царству и Стара Србија у XIX и почетком XX века, у: *Баштина*, св. 35, Приштина–Лепосавић, 2013.
90. *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1882, Naredba o vlasti civilnog adlatusa poglavice zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu.*
91. Zlatko Matijević, *Državno-pravni položaj BiH u političkim koncepcijama Dr. Ive Pilara*, Prilozi, 31, Sarajevo, 2002.
92. Zovko, L., Pitanje položaja Bosne i Hercegovine i njene administrativno-teritorijalne podjele u Kraljevini SHS (1921–1929), у: *Zbornik radova naučnog skupa*, Tuzla, 2010.
93. Zukić, A., Pravni položaj Bosne i Hercegovine u stvaranju Jugosloveske države, у: *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 14/2014.
94. Zulić, O., *Ulazak Bosne i Hercegovine u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca prema pisanju Narodnog jedinstva*, доступно на: <https://heionline.org/HOL/LandingPage?handle=hein,iournals/htiskp2&div=13&id=&page=>.
95. Ibrahimagić, O., Država Bosna i Hercegovina prema evropskim demokratskim standardima, *Pregled: časopis za društvena pitanja*, 1(1–2)/2019.
96. Ibrahimagić, O., *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Vijeće bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998.
97. Ibrahimagić, O., *Državnopravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2009.
98. Ibrahimagić, O., Državno-pravno stanje Bosne i Hercegovine danas, у: *Ljudska prava*, broj 3-4/2003.
99. Ibrahimagić, O., Kurtćehajić, S., *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo, 2002.
100. Ибрахимагић, О., Оптимална организација територије и власти БиХ, *Грачанички гласник*, бр. 17, 2004.
101. Изборни закон Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 23/2001, 7/2002, 9/2002, 20/2002, 25/2002 – испр., 4/2004, 20/2004, 25/2005, 77/2005, 11/2006, 24/2006, 33/2008, 37/2008, 32/2010, 48/2011 – одлука УС, 63/2011 – одлука УС,



- 18/2013, 7/2014, 31/2016, 54/2017 – одлука УС, 41/2020, 38/2022, 51/2022 и 67/2022.
102. Изборни закон Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 34/2002, 35/2003, 24/2004, 101/2004 – др. закон, 19/2005, 24/2012, 94/2012 – одлука Уставног Суда БиХ, 109/2012, 45/2018 и 18/2020 од 13. 3. 2020.
103. Илић, Ј., *The Serbian Question in The Balkans*, Faculty of Geography, University of Belgrade, Belgrade, 1995.
104. Imamović, М., *Vjerske zajednice u Bosni i Hercegovini i Jugoslaviji između dva svjetska rata*, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 2008.
105. Imamović, М., *Istorija Bošnjaka, Bošnjačka zajednica kulture*, Preporod, Sarajevo, 1997.
106. Imamović, М., *Osnove upravno-političkog razvitka i državnopravnog položaja Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
107. Imamović, М., *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878–1914*, Svjetlost, Sarajevo, 1976.
108. Imamović, М., *Uvod u historiju i izvore Bosanskog prava*, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
109. Išerić, Н., Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH, *Electronic Journal*, 2017.
110. Jakšić, G., *Bosna i Hercegovina na Berlinskom kongresu*, Naučna knjiga, Beograd 1955.
111. Јанковић, Д., Мирковић, М., *Државноправна историја Југославије*, Драганић, Београд, 1997.
112. Јанковић, М., Михаљевић, М., II – Општи оквир, у: Лозо, П. (уредник), *Република Српска у Одбрамбено-отаџбинском рату*, Републички центар за истраживање рата, ратних злочина и тражење несталих лица, Бања Лука, 2018.
113. Јанталек, С., *Историја државе и права народа ФНРЈ*, Научна књига, Београд, 1951.
114. Јањевић, М., *Treći stub Evropske unije*, Službeni list SCG, Beograd, 2003.
115. Јањевић, М., *Европска монетарна унија – евро на европској и светској сцени*, Институт економских наука, Београд, 1998.
116. Јевтић, Д., Поповић, Д., *Правна историја југословенских народа*, Драганић, Београд, 1994.
117. Јевтић, Д., Прилог питању поделе Краљевине Југославије на бановине, *Анали правног факултета*, година XXI, број 6, 1973.
118. Јовановић, С., *О држави*, Београд, БИГЗ, 1990.
119. Јовичић, М., *Државност федералних јединица*, Издавачка задруга „Политика и друштво”, Научна књига, Београд, 1992.
120. Јовичић, М., *Изабрани списи – Уставни и политички системи*, Том 5, Правни факултет у Београду и Службени гласник, Београд, 2006.
121. Јовичић, М., *О уставу*, Институт за упоредно право, Београд, 1977.
122. Јовичић, М., *О уставу, теоријско-компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977.
123. Јончић, В., *Међународноправни статус учесника оружаног сукоба*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2012.
124. Јузбашић, Д.Ж., *Politika i privreda u BiH pod austrougarskom upravom*, ANU BiH, Sarajevo, 2002.
125. Kamberović, Н., Osnovna obilježja društva u Bosni i Hercegovini od 1945. do 1953. godine, *Časopis za suvremenu povijest*, Vol. 30, No. 2, 1998.
126. Karan, S., Ustavnopravna i politička priroda Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, u: *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, godina 5, broj 5, Banja Luka,

- 2015.
127. Karčić, F., *Moderne pravne kodifikacije*, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
  128. Kasarović, M., BiH: 10 godina nakon Deytona, u: *Magazin za političku kulturu i društvena pitanja „STATUS”*, 09/2006.
  129. Kasim, T., *Konstitutivnost naroda*, Vijeće bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 2000.
  130. Касим, Т., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Сарајево, 2000.
  131. Келзен, Х., *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.
  132. Келзен, Х., *Проблем суверености и теорија међународног права Прилог једној чистој теорији права*, Службени гласник СЦГ, Београд, 2003.
  133. Кеџмановић, Н., *Немогућа држава*, Филип Вишњић, Београд 2007.
  134. Kitić, D., *Međunarodno privatno pravo*, Treće izdanje, Pravni fakultet, Univerzitet Union, Beograd, 2019.
  135. Klanjšek, R., Flere, S., Exit Yugoslavia: longing for mononational states or entrepreneurial manipulation, *Nationalities Papers*, 39:5, 2011.
  136. Ковач, О., Поповић, Т., *Прилагођавање привреде условима пословања на тржишту Европске уније*, Институт економских наука, Београд, 1995.
  137. Ковачевић, С., Дајић, П., *Хронологија Југословенске кризе 1996.*, Институт за студије, Београд, 1997.
  138. Kožar, A., Uloga civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom, u: Mutarčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011.
  139. Кокољ, М., *Међународни кривични суд за претходну Југославију (Коме се суди у Хагу)*, Центар маркетинг, Београд, 1995.
  140. Kordić, S., *Jezik i nacionalizam*, Durieux, Zagreb, 2010.
  141. Крајсар, Д., *Споразум Цветковић–Маček и Вановина Хрватска (1939)*, доступно на: <https://povijest.hr/nadanasnjidan/sporazum-cvetkovic-macek-i-banovina-hrvatska-1939>.
  142. Крећа, М., *Међународно јавно право*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2018.
  143. Кривични закон Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/2003, 32/2003 – испр., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47 2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 и 47/2023.
  144. Кркљуш, Ј., *Правна историја српског народа*, Мићо Соколовић, Рогатица, 2007.
  145. Kuzmanić, T., Raspad SFR Jugoslavije i nasljedstvo: narodnjaštvo – a ne nacionalizam u: Hadžić, M. (urednik), *Nasilno rasturanje Jugoslavije - uzroci, dinamika, posledice*, Beograd, 2004.
  146. Кузмановић, Р., Досљедна примјена Дејтонског споразума гаранција је мира и стабилности у Босни и Херцеговини и региону, у: *Зборник радова „Дејтонски споразум – две деценије мира и поуке за свет”, Представништво Републике Српске у Србији*, Факултет политичких наука Универзитета у Бања Луци и Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.
  147. Кузмановић, Р., *Есеји о уставности и државности*, Правни факултет, Универзитет у Бањој Луци, Бања Лука, 2004.
  148. Кузмановић, Р., *Нови есеји о уставности и државности*, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2010.

149. Кузмановић, Р., *Уставно право*, Пето измењено издање, Факултет правних наука, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, 2011.
150. Кузмановић, Р., *Уставно право*, Универзитета у Бањој Луци, Правни факултет, Бања Лука, 2002.
151. Кунић, П., *Република Српска – држава са ограниченим суверенитетом*, Атлантик, Бања Лука, 1997.
152. Ласал, Ф., *О суштини устава*, Издање Српске социјалдемократске странке, Београд, 1907.
153. Lederach, J.P., *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1997.
154. Лужија, С., Бечки лист „Neue Freie Presse” о питању Босне и Херцеговине на Берлинском конгресу, у: *Зборник радова: Устанак Срба у Херцеговини и Босни 1875–1878. године*, Бања Лука, 2016.
155. Лукић, В. Р., Уставна криза у социјалистичкој Републици Босни и Херцеговини у периоду 1990–1992. године и њене последице, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, *Правна ријеч*, бр. 27/2011.
156. Лукић, Р., *Теорија државе*, Игам, Београд, 2008.
157. Ljubo, V., *Maček i politika HSS 1928–1941 (1–2)*, Liber, Zagreb, 1974.
158. Маленица, А., Деретић, Н., *Римско право*, десето издање, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
159. Malešević, S., Ethnicity and federalism in communist Yugoslavia and its successor states, u Malešević, S., *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
160. Marković, G., *Ustav SFRJ iz 1974, grobar druge Jugoslavije*, доступно на: <https://www.noviplamen.net/glavna/ustav-sfri-iz-1974-grobar-druge-jugoslavije>.
161. Марковић, Г., *Уставно право*, Завод за уџбенике и наставна средства и Правни факултет Пале, Универзитета у Источном Сарајеву, 2021.
162. Marković, L., *Jugoslovenska država i hrvatsko pitanje*, Екопрес, Zrenjanin, 1991.
163. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, ЈУ „Службени гласник”, Београд, 1995.
164. Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2014.
165. Martinović, D., *Visoki predstavnici međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2014.
166. Matuz, J., *Osmansko Carstvo*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
167. Merdžanović Adis, *Democracy by Decree, Prospects and Limits of Imposed Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina*, Ibidem Press, Zurich, 2015.
168. Мијановић, Г., *Специфичности уставног уређења СР Босне и Херцеговине*, Правни факултет, Сарајево, 1983.
169. Мијановић, Г., Sistem zaštite ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj, u: *Naučni skup u Vanjalsci*, Akademija nauka i umjetnosti RS, 997.
170. Микеш, М., *Босна и Херцеговина и владавина права*, Атлантик, Бања Лука, 2008.
171. Микић, Ђ., *Политичке странке и избори у Босанској крајини*, Институт за историју, Бања Лука, 1997.
172. Misita, N., *Uvod u pravo Evropske unije*, treće izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 2019.
173. Митровић, С., *Шмит одсвирао крај ОХР-а*, Доступно на: <https://www.glassrpske.com/cir/komentar/kolumne/smit-odsvirao-kraj-ohr-a/479324>.
174. Михајловић, В., *Уставно право*, Владан Михајловић, Краљево, 2009.

175. Николић, П., *Уставно право*, „Службени лист СРЈ”, Београд, 1993.
176. Nešković, R., *Nedovršena država Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Friedrich-Ebert-Stiftung”, Sarajevo, 2013.
177. Нешовић, С., Петрановић, Б., *АВНОЈ и револуција*, Народна књига, Београд, 1983.
178. Novak, J., Pouzdanost mjerenja u psihologiji: Razvoj metode, zaluđenost Cronbachovim alfa koeficijentom i preporuke za ispravnu procjenu pouzdanosti, u: *Psihologijske teme*, 29(2), 2020.
179. Nusret, Š., Narodno vijeće SHS za Bosnu i Hercegovinu i njegova djelatnost nakon sloma Austro-ugarske (novembar – decembar 1918), Institut za istoriju, *Prilozi*, br. 19, 1982.
180. Одлука о допустивости и меритуму број АП 953/05 од 8. јула 2006. године, став 40, *Сл. гласник БиХ*, бр. 20/07.
181. *Odluka o konstituisanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo federalne Bosne i Hercegovine*, dostupno na: <https://digital.bgs.ba/odluke-drugog-zasiedania-zavnobih-a>.
182. Одлука о проглашавању Закона о кривичном поступку Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 3/2003.
183. Одлука о проглашењу Устава Федеративне Народне Републике Југославије, *Сл. лист ФНРЈ*, Београд, бр. 10/1946.
184. Одлука о расписивању и провођењу плебисцита српског народа у Босни и Херцеговини, *Сл. гласник српског народа у Босни и Херцеговини*, број 1/92.
185. Одлука о расписивању републичког референдума, *Сл. гласник Републике Српске*, број 45/11.
186. Одлука о расписивању републичког референдума, *Сл. гласник Републике Српске*, број 86/17.
187. Одлука Уставног суда БиХ бр. У-7/97, *Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине 1997. године*, Уставни суд Босне и Херцеговине, бр. 1/97, Сарајево, 1999.
188. Одлуке Високог представника, доступно на <http://www.ohr.int>.
189. Оквирни закон о високом образовању у Босни и Херцеговини, *Сл. гласник БиХ*, бр. 59/2007 и 59/2009.
190. Omerović, E., Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, u: Vanović, D., Gavrić, S., (urednici), *Zbornik radova „Država, društvo i politika u Bosni i Hercegovini: analiza postdejtonskog političkog sistema”*, University Press i Magistrat Sarajevo, Sarajevo, 2011.
191. Орловић, С., Национално и грађанско у Уставу Босне и Херцеговине, *Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума”*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2017.
192. Ortaylı, I., Upravno uređenje u doba tanzimata i kasnije, u: Ihsanoglu, E. (prir.), *Historija osmanske države i civilizacije*, Sarajevo, 2004.
193. ОНР, *Опите информације*, доступно на <http://www.ohr.int>, 2021.
194. Owen, D., *Balkanska odiseja*, Hrvatska sveučilišna naklada i Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 1998.
195. Павловић, М. (уредник), *Српске политичке елите и Венс–Овенов план, Том I*, Стенографске белешке са проширених седница Савеза за усаглашавање ставова о државној политици, Институт за савремену историју, Београд, 2010.

196. Pamucar, D., Normalized weighted geometric Dombi Bonferroni mean operator with interval grey numbers: Application in multicriteria decision making, *Reports in Mechanical Engineering*, 1(1)/2020.
197. Пантић, Д., *Општа правна историја цивилизације, државе, правни системи и кодификације*, Мићо Соколовић, Рогатица, 2001.
198. Pariski mirovni ugovor, u: Oakes, A., Mowat, R.B. (ed.), *The Great European Treaties of the Nineteenth century*, Oxford University press, Oxford, 1930.
199. Parish, M., The Demise of the Dayton Protectorate, *Journal of Intervention and Statbuilding (2007) Special Edition*, 1:11/2007.
200. Пауновић, М., Царић, С., *Европски суд за људска права, надлежност и поступак*, Правни факултет, Универзитет у Београду, Београд, 2007.
201. Рејановић, М., *Kontinuitet razvoja državnosti Bosne i Hercegovine od prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a 1943. godine do referenduma građana o suverenosti i nezavisnosti 1992. godine*, Posebna izdanja ANUBiH CLXXIX, ODN 11, OHN 46.
202. Перић, Ж., *Југословенска савезна држава*, Правна мисао, Сепарат, Београд, 1940.
203. Perović, L., *Vidovdanski ustav (29. jun 1921), prvi ustav jugoslovenske države: pobjeda unitarističko-centralističkog koncepta nad Vidovdanski ustav (29. jun 1921)*, dostupno na: [http://yuhistorija.com/serbian/jug\\_prva\\_txt01c1.html](http://yuhistorija.com/serbian/jug_prva_txt01c1.html).
204. Петрановић, Б., *Историја Југославије 1918–1978*, Полит, Београд, 1981.
205. Петрич, В., *Босна и Херцеговина од Дејтона до Европе*, Сарајево, 2002.
206. Petrović, A., *Ustavni okvir privrednog razvoja Bosne i Hercegovine*, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011.
207. Пилиповић, М., *Настанак и државност Републике Српске – од државе до ентитета Босне и Херцеговине, од своје прошлости и садашњости ка будућности*, у: *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 87, Година LIX, 2020.
208. Пилиповић, М., *Ревизија Устава БиХ кроз одлуке Високог представника*, у: *Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума”*, Правни факултет у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2017.
209. Поплашен, Н., *Рушење Дејтона*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука, 2001.
210. Поповић, В., Лукић, В., *Дејтон–Париз*, Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, Бања Лука, 1997.
211. Поповић, Д., *Општа правна историја – Стварање модерне државе*, III издање, Досије, Београд, 1999.
212. Поповић, М., *О правној природи Републике Српске*, у: Живановић, М. (ур.), *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет Универзитета у Бањалуци, Бањалука, 1997.
213. Роровић, М., *Podjela nadležnosti između entiteta i institucija BiH*, naučni skup, Вања Лука, Академија наука и умјетности RS, 2000. godine.
214. Пресуда Европског суда за људска права, Велико Вијеће, *Сејдић и Финци против БиХ*, Апликације бр. 27996/06 и 34836/06, Стразбур, 22. децембар 2009.
215. *Priručnik o međunarodnoj zaštiti (azilu) u BiH*, Predstavništvo Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice u BiH, Predstavništvo UNHCR-a u BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice u BiH 2010.
216. Проглас Народне владе за Босну и Херцеговину, *Народно јединство*, бр. 33, 1918.
217. Prokopijević, M., *Evropska unija*, „Službeni glasnik”, Beograd, 2009.

218. Radivojević, Z. (ur.), *Ustavne i međunarodne granice ljudskih prava*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, Niš, 2008.
219. Радојевић, М., Димић, Љ., *Србија у великом рату 1914–1918*, Српска књижевна задруга, Београд 2014.
220. Ramić, E., Sporazum Cvetković–Maček i Bosna i Hercegovina, u: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011.
221. Резолуција СБ бр. 47/1 од 19. септембра 1992. године.
222. Renouvin, P., *Evropska kriza i Prvi svjetski rat*, Naprijed, Zagreb, 1965.
223. Ribičić, S.K., *Ustavno pravo SFRJ*, Ljubljana, 1986.
224. Савез независних социјалдемократа, О анексу 10. Дејтонског споразума, Бања Лука, 2021, Доступно на: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://snsd.org/wp-content/uploads/2021/06/O-Aneksu-10-Dejtonskog-sporazuma-2.pdf>.
225. Савић, С., *Земаљски устав (Штатут) за Босну и Херцеговину*, Правни факултет, Универзитет у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2021.
226. Савић, С., *Конститутивност народа у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Бањалуци, Правни факултет, Бањалука, 2000.
227. Савић, С., Неке специфичности правног поретка Босне и Херцеговине – Улога Високог представника за Босну и Херцеговину, *Правна ријеч*, бр. 1, Бањалука, 2004.
228. Savić, S., *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2000.
229. Samardić, Đ., *Opšta istorija države i prava*, Studentski servis u Sarajevu, Sarajevo, 1976.
230. Schierup, C.U., Nacionalističko buđenje i njegove globalne nepredvidljive posledice, u: Hadžić, M. (urednik), *Nasilno rasturanje Jugoslavije – uzroci, dinamika, posledice*, Beograd, 2004.
231. Секељ, Л., *Југославија – структура распадања*, Рад, Београд, 1990.
232. Simović, M., *Ustavnopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija*, Projekat „Ustav Bosne i Hercegovine ka novim rješenjima”, Fond za otvoreno društvo, Sarajevo, 2004.
233. Simonović, M., Demirović, M., *Od obnove državnosti do ravnopravnosti Bosne i Hercegovine u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji*, Posebna izdanja ANUBiH ODN, СХСIII/15.
234. Скендеровић, И., *Устав као темељни извор уставног права*, Велеучилиште у Пожеги, Пожега, 2017.
235. Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Zagrebu, Zagreb, 2007.
236. Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) између ЕУ и БиХ, доступно на <https://www.vladars.net>.
237. *Sporazum Cvetković–Maček i Banovina Hrvatska (1939)*, доступно на: <https://povijest.hr/nadanasniidan/sporazum-cvetkovic-macek-i-banovina-hrvatska-1939>.
238. Сретеновић, С., Димитријевић, Б., Спољна политика Краљевине СХС/Југославије 1918–1934, *Историја 20. века*, бр. 2, 2008.
239. Stanković, M., *Uspostavljanje BiH-federalizma: agregacija ili devolucija?*, Fondacija Centar za javno pravo – Projekti, 2019.
240. Статут Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ*, бр. 2/2010.
241. Стевић, Б.Х., Питање суверености Босне и Херцеговине с обзиром на

- овлашћења високог представника, у: *Годишњак Правног факултета*, 1/2017.
242. Stević, Ž., Tanackov, I., Puška, A., Jovanov, G., Vasiljević, J., Lojaničić, D., Development of Modified SERVQUAL–MCDM Model for Quality Determination in Reverse Logistics. *Sustainability*, 13(10), 2021.
243. *Sto godina Krfske deklaracije*, dostupno na: <https://www.muzej-jugoslavije.org/program/sto-godina-krfske-deklaracije>.
244. Стојановић, Д., *Уставно право – Књига I*, Свен, Ниш, 2009.
245. Stojković, M., *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996: dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, JP „Službeni list SRJ”, Beograd, 1998.
246. Субић, Р., *Аустро-Угарска и Хрвати у Босни и Херцеговини (1903–1914)*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, Београд, 2021.
247. Sućeska, A., *Istorija države i prava naroda SFRJ*, Svjetlost, Sarajevo, 1979.
248. Schwegmann, C., “The Contact Group and its Impact on the European Institutional Structure”, *Occasional Papers 16*, Institute for Security Studies, Western European Union, 2000.
249. Taylor, A. J. P., *Habsburška Monarhija 1809–1918*, Znanje, Zagreb, 1990.
250. *Tekst Deklaracije Drugog zasjedanja AVNOJ-a*, dostupno na: <https://www.rastko.rs/rastko/delo/11333>.
251. *Tekst Rezolucije ZAVNOBiH-a*, dostupno na: <https://partizani.info/tekst-rezolucije-zavnobih-a>.
252. Tokić Marić, S., Mirovni planovi i sporazumi za Bosnu i Hercegovinu, u: *Mostariensia – časopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 22 No. 1, 2018.
253. Томас, З., Jugoslovenski federalizam, izlaganje sa znanstvenog skupa, *Politička misao*, Vol. ННШ/1986, No. 3.
254. Трапара, В., Вишедимензионални историјски значај Дејтонског споразума, *Зборник радова „Дејтонски споразум – две деценије мира и поуке за свет”*, Представништво Републике Српске у Србији, Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци и Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2016.
255. Тркуља, Ј., Апорије југословенске државе, *Национални интерес*, бр.01/2019, година XV. vol.34.
256. Trnka, K., *Ustavno pravo (drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje)*, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006.
257. Ćirić, J., *Suverenitet u savremeno doba*, Filozofija i društvo, 1/2008.
258. Ћоровић, В., *Хисторија Босне*, Едиција, Београд, 2018.
259. *UN Security Council resolution 1174 (1998) on the situation in BiH*, доступно на: <https://www.ohr.int/un-security-council-resolution-1174-1998-on-the-situation-in-bih-3>.
260. Уредба Министра унутрашњих послова из јануара 1929. године, *Сл. новине*, бр. 9-IV од 11. 1. 1929.
261. Устав Босне и Херцеговине, *Сл. гласник БиХ*, бр. 25/2009.
262. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, доступно на [https://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS\\_Vidovdanski%20ustav%20\(1921\).pdf](https://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS_Vidovdanski%20ustav%20(1921).pdf).
263. Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.
264. Устав Републике Српске, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 21/92.

265. Устав Савезне Републике Југославије, *Сл. лист СРЈ*, бр. 1/92, 34/92 – Амандман I и 29/2000 – Амандмани II–IX.
266. Устав СФРЈ из 1974. године, доступно на [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/ustav\\_sfrj\\_1974.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_sfrj_1974.html).
267. Устав Социјалистичке Републике Босне и Херцеговине са уставним амандманима и уставним законима, доступно на: <https://radnici.ba/wp-content/uploads/2018/04/Ustav-SRBIH-1963-sa-amandmanima.pdf>.
268. Устав СР Хрватске из 1963. године, доступно на: <https://www.scribd.com/doc/260888715/Ustav-SR-Hrvatske-1963>.
269. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, *Стручно објашњење*, Институт за политичке студије факултета политичких наука, Београд, 1975.
270. Устав Федеративне Народне Републике Југославије, доступно на: [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/ustav\\_fnrj.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html).
271. Устав Федерације Босне и Херцеговине, *Сл. новине ФБиХ*, бр. 1/1994, 1/1994 - Амандман I, 13/1997 - Амандмани II-XXIV, 13/1997 - Амандмани XXV i XXVI, 16/2002 - Амандмани XXVII-LIV, 22/2002 - Амандмани LVI-LXIII, 52/2002 - Амандмани LXIV-LXXXVII, 60/2002 - испр. Амандмана LXXXI, 18/2003 - Амандман LXXXVIII, 63/2003 - Амандмани LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Амандмани XCV-CII, 32/2007 - испр., 20/2004 - Амандмани CIII i CIV, 33/2004 - Амандман CV, 71/2005 - Амандмани CVI-CVIII, 72/2005 - Амандман CVI, 88/2008 - Амандман CIX i 79/2022 - Амандмани CX-CXXX.
272. Fedić, I., *Uprava, vlast, zakonitost*, Правни факултет, Универзитет у Сарајеву, Сарајево, 2004.
273. Festic, I., *Raspodjela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica-studija*, Правни факултет, Универзитет у Сарајеву, Сарајево, 2003.
274. Flere, S., 'Otcpljenje' – je li neko pomenuo 'otcpljenje'? *Još o uzrocima raspada Jugoslavije – Odgovor Aleksandru Pavkoviću*, Политичке перспективе – осврти, прикази, рецензије.
275. Florian, B., *Bosna i Hercegovina poslije rata: Politički sistemi u podijeljenom društvu*, Buybook, Сарајево.2006.
276. Franić, D., „Bonski sustav” у Босни и Херцеговини, у: *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, 4(13)/2013.
277. Hammer, J., V., *Historija Turskog (Osmanskog) carstva*, сvezak 3, Загреб, 1979.
278. Hasanović, I., *Људска права у Земалском статуту из 1910. године*, у: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Правни факултет Универзитета у Тuzли, Тuzла, 2011.
279. Hauptmann, F., *Дjelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva finansija*, у: *Glasnik arhiva i DAR BiH*, бр. 3, Сарајево 1963.
280. Hadžibegović, I., Imamović, M., *Bosna i Hercegovina od najstarijeg vremena do kraja drugog svjetskog rata*, Pres centar Armije BiH, Сарајево 1995.
281. Hadžić, I., *Повијесни континуитет развоја државности Босне и Херцеговине до Првог свјетског рата*, у: *Transition/tranzicija*, 2016, Vol. XVIII, No. 38.
282. Hadžić, S., *Објава Уставног закона Вилајета Босанског и његова проведена*, у: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Правни факултет Универзитета у Тuzли, Тuzла, 2011.
283. Hadžović, D., *Ured Visokog predstavnika i reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini*, Centar za sigurnosne studije – BiH, Сарајево, 2019.



284. Хејден, М. Р., *Скице за подијељену кућу – уставна логика југословенских сукоба*, Самиздат Б 92, Београд, 2003.
285. Holbrooke, R., *Završiti rat*, Šahinpašić, Sarajevo, 1998.
286. Horspool, M., Humphreys, M., *European Union Law*, Oxford University Press, 2010.
287. [http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna\\_navigacija/leksikon\\_jugoslavije/konstitutivni\\_akti\\_jugoslavije/beogradski\\_sporazum\\_tito\\_subasic.html](http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/beogradski_sporazum_tito_subasic.html).
288. Camisar, A. et al., *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, 2005.
289. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, 2009.
290. Cronbach, L. J., *Coefficient alpha and the internal structure of tests*, Psychometrika, 16(3), 1951.
291. Чавошки, К., Васић, Р., *Увод у право*, Службени гласник, Београд, 2007.
292. Чавошки, К., *Од слова до духа Дејтона*, Српско Сарајево, 1999.
293. Чавошки, К., *Увод у право и Основни појмови и облици*, Драганић, Београд, 1996.
294. Чаушевић, М., *Правно-политички карактер новог устава Босне и Херцеговине – успјешно превладавање Дејтонског мировног споразума*, Harmonius, 2018.
295. Čaušević, Dž., *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine, Dokumenti sa komentarima*, Magistrat, Sarajevo, 2005.
296. Чиплић, С., Имунитет неповредивости у уставима неких европских земаља у транзицији, у: *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2012.
297. Ђокић, М., Ustavno-pravni okvir privrednog razvoja SR BiH u SFRJ od 1946. do 1991. godine, у: Mutapčić, E. (ured.), *Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla, 2011.
298. Čolović, V., (ur.), *Pravo zemalja u regionu*, у: *Zbornik radova*, Institut za uporedno pravo Beograd, Beograd, 2010.
299. Čulinović, F., *Jugoslavija između dva rata, 1–2*, Zagreb, 1961.
300. Čulinović, F., Predgovor у: Zvonimir Kulundžić, *Atentat na Stjepana Radića*, Zagreb, 1967.
301. Šarkić, S., Popović, D., *Veliki pravni sistemi i kodifikacije*, Draganić, Beograd, 2005.
302. Šarčević, E., *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Fondacija „Konrad Adenauer”, Sarajevo, 2009.
303. Šehić, N., *Narodno vijeće SHS Za Bosnu i Hercegovinu i njegova djelatnost nakon sloma Austro-Ugarske (novembar – decembar 1918)*, dostupno на: <https://iis.unsa.ba/wp-content/uploads/2019/09/19-Prilozi-%c4%8clanak-Nusret-%c5%a0ehi%c4%87.pdf>.
304. Šišić, F., *Pregled povijesti hrvatskog naroda od najstarijih dana do godine 1873*, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 1916.
305. Yager, R.R., On generalized Bonferroni mean operators for multi-criteria aggregation, *International Journal of Approximate Reasoning*, 50(8), 2009.

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

**Николина (Драган) Војиновић** је рођена 1. 1. 1993. године, на Палама, Босна и Херцеговина. Основну школу и гимназију завршила је на Палама. Основне студије завршила је 2018. године на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу са просечном оценом 7,61 и тиме стекла стручно звање Дипломирани правник. Кандидаткиња је завршила мастер академске студије 2019. године на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу (тема мастер рада: *Развој медија и медијског права и њихов утицај на друштво*) са просечном оценом 10,00. Тренутно је трећа година докторских студија на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу.

### **Радно искуство:**

- 2021–2022. године – Prvako Engineering d.o.o, Крагујевац, рад на правним пословима;
- 2020–2021. године – рад у Централној изборној комисији Босне и Херцеговине на позицији супервизора у периоду од 4 месеца;
- 2018–2021. године – обављање праксе у адвокатској канцеларији „Дражић, Беатовић и Стојић” у Београду у прекидима од неколико месеци, због програма и рада у Америци;
- 2015, 2017, 2019. и 2021. године (период од 5 месеци) – рад у Америци у Sunsations на позицији менаџера.

### **Познавање језика:**

- Енглески језик (напредни ниво – читање, писање и говор)

**ИЗЈАВА АУТОРА О ОРИГИНАЛНОСТИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Изјављујем да докторска дисертација под насловом:

**ИНСТИТУЦИЈА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ**

---

представља *оригинално ауторско дело* настало као резултат *сопственог истраживачког рада*.

Овом Изјавом такође потврђујем:

- да сам *једини аутор* наведене докторске дисертације,
- да у наведеној докторској дисертацији *нисам извршио/ла повреду* ауторског нити другог права интелектуалне својине других лица,

У Крагујевцу, 18.12.2023. године.

*Николина Војновић*  
потпис аутора

***ИЗЈАВА АУТОРА О ИСЛОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ  
ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ***

Изјављујем да су штампана и електронска верзија докторске дисертације под насловом:

**ИНСТИТУЦИЈА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ**

---

истоветне.

У Крагујевцу, 18.12.2023. године,

*Николина Војновић*  
\_\_\_\_\_  
потпис аутора

**ИЗЈАВА АУТОРА О ИСКОРИШЋАВАЊУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Ја, Николина Војиновић,

дозвољавам

не дозвољавам

Универзитетској библиотеци у Крагујевцу да начини два трајна умножена примерка у електронској форми докторске дисертације под насловом:

**ИНСТИТУЦИЈА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ**

---

---

и то у целини, као и да по један примерак тако умножене докторске дисертације учини трајно доступним јавности путем дигиталног репозиторијума Универзитета у Крагујевцу и централног репозиторијума надлежног министарства, тако да припадници јавности могу начинити трајне умножене примерке у електронској форми наведене докторске дисертације путем *преузимања*.

Овом Изјавом такође

дозвољавам

не дозвољавам<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Уколико аутор изабере да не дозволи припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци, то не искључује право припадника јавности да наведену докторску дисертацију користе у складу са одредбама Закона о ауторском и сродним правима.

припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од следећих *Creative Commons* лиценци:

- 1) Ауторство
- 2) Ауторство - делити под истим условима
- 3) Ауторство - без прерада
- 4) Ауторство - некомерцијално
- 5) Ауторство - некомерцијално - делити под истим условима
- 6) Ауторство - некомерцијално - без прерада<sup>2</sup>

У Крагујевцу, 18.12.2023. године,

  
потпис аутора

---

<sup>2</sup> Молимо ауторе који су изабрали да дозволе припадницима јавности да тако доступну докторску дисертацију користе под условима утврђеним једном од *Creative Commons* лиценци да заокруже једну од понуђених лиценци. Детаљан садржај наведених лиценци доступан је на: <http://creativecommons.org.rs/>