

ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ И ИНТЕГРАЦИОНИ ПРОЦЕСИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Свето Пурић^{1*}, Милан Благојевић²

¹Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, Крагујевац

²Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент, Бања Лука,

Република Српска

* *svetopuric@yahoo.com*

Апстракт

Време у којем живимо карактеришу, између осталог, разноврсни процеси повезивања држава у свету, као и њиховог интегрисања у различите међународне организације. За простор на којем живимо од посебне важности су настојања да се он integriше у структуре Европске уније. Једно од питања које се с тим у вези већ дуже време поставља је, не само то какво државно уређење има БиХ, него и са каквим обликом тог уређења она може постати чланица поменуте Уније. Том питању је посвећен овај рад. У њему аутори, између осталог, указују на искуства држава Белгије и Шпаније, чије сложено државно уређење није препрека за њихово чланство у Европској унији. Због тога ни Дејтонски устав није препрека за чланство Босне и Херцеговине у тој организацији (као ни у другим међународним организацијама), што је и најважнија порука овог рада.

Кључне речи: интеграциони процеси, евроатлантске интеграције, државно уређење, ентитети, расподела надлежности.

STATE SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND INTEGRATION PROCESSES

Abstract

Our time is characterized, among other things, by different kind of processes of associating of states in the world, as well as their integration into different international organizations. To the area where we live, and as it has been shown many time in political practice, striving that this area be integrated into European Union structures is of special importance. One of the questions related to that striving, the question that is being put for a long time, is not only what kind of governmental structure has Bosnia and Herzegovina but with what kind of governmental structure this state can become a member of European Union. This paper is devoted to this question. In the work the author, inter alia, points out on the experiences of the states (Belgium and Spain) whose complex governmental structure is not obstacle for their membership in European Union. For that reason neither Dayton Constitution is

obstacle for membership of Bosnia and Herzegovina in that organization (it is not obstacle for membership of this state in other international organization as well), and exactly this is a main message of this paper.

Key words: integration processes, euro-atlantic integrations, governmental structure, entities, distribution of competences

УВОДНИ ДЕО

Савременом свету већ дуже време својствена су два међусобно супротстављена процеса, од којих је један дезинтеграција, а други је интеграција. Они се као својеврсне константе одвијају од завршетка Другог светског рата до данас. Простор на којем живимо био је (и још увек је) својеврсна позорница на којој су се одвијала (и још увек се одвијају) ова два противречна процеса. Дијалектици сваке противречности својствена је развојност која се у случају нашег простора кретала од дезинтеграционих ка интеграционим процесима. Иако су међусобно супротстављени, и један и други процес имају нешто заједничко, а то је да су болни. Као савременици ових процеса, ми смо те последице најбоље осетили (и осећамо их и даље).

Иако на први поглед звучи парадоксално, искуство са нашег простора говори нам како интеграциони процес подразумева (према идеологији оних који тај процес осмишљавају, планирају и изводе) претходну дезинтеграцију (праћену бомбардовањем и разарањем од стране „интегралиста“) одређених целина, чиме се циљ јединства ставља изнад циља различитости. С обзиром на то да ћемо о овоме говорити на одговарајућем месту у наставку, у уводном делу подсетићемо на још једну тегобу. Наиме, процес интеграције у облику за који смо се, како ће бити показано, већ определили, доноси са собом и тегобу о којој је, спознавши је, својевремено говорио Ђерђ Лукач. Он је, како се указује, већ у основној литератури из филозофије сматрао да грађанско друштво представља облик индивидуализма који вербално промовише различитост и грађанске слободе. Међутим, у стварности је на делу потпуно униформисање друштвеног живота, док на индивидуалном плану константно јачање аутономије појединца порађа апсурдну ситуацију у којој је живот без других људи немогућ, а са другима неиздржив, што грађанско друштво претвара у очајни индивидуализам, односно у трагедију усамљених у себе затворених појединаца. (Савић, Цветковић, Цветковић, 2006, стр. 241)

Тешко је отети се утиску о истинитости ове тегобе, тим више јер је она, ма колико јој се опирали, толико присутна и у нашим оновременим животима. Међутим, ни данашњег човека, као ни оног из Лукачевог времена (и простора на који су се односиле наведене Лукачеве мисли) не треба кривити за ову интровертност, јер је то

својеврсна законитост грађанског друштва, којој се (када се то друштво прихвати, а ми смо то већ учинили), као и свакој другој законитости. нико (и ништа) не може одупрети.

Но, за предмет овог рада од посебне важности је процес униформисања друштвеног живота, који је неизоставна компонента модела интеграционих процеса за који смо се већ определили. Тај процес се, мало по мало, одвија пред нама и ми смо његови савременици, иако тога често нисмо ни свесни. Он тангира све поре живота у глобалном друштву званом држава, а то значи и њено државно уређење, што се у нашем случају односи на државно уређење Босне и Херцеговине (БиХ). О томе ћемо, дакле, говорити у овом раду, и то тако што ћемо указати на различита схватања о томе какво државно уређење има БиХ, а потом на који начин интеграциони процес у који је она ушла утиче на то уређење. Разумевању свега овога претходи подсећање на то за који интеграциони процес се БиХ определила и на који начин је то учињено.

ЕВРОАТЛАНТСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Подсећање на то за шта се, када су интеграције у питању, Босна и Херцеговина већ определила потребно је због тога што се износе и могућности њеног другачијег пута. Тако се у позиву за научни скуп под називом „Балканско раскршће“, чије одржавање је било 30. маја 2013. године у Бањалуци, а које је реализовано у организацији Европског дефендологија центра, помиње „могућност избора алтернативног пута развоја“. С тим у вези у позиву се између осталог каже:

„Са обновом моћи и угледа Русије, главног ослонаца и заштитника мира и сарадње на евроазијским просторима, за Босну и Херцеговину се отвара могућност избора алтернативног пута развоја. Покретање је започето потписивањем Декларације о стварању Евроазијског савеза – ЕАС, 18. новембра 2011. године, на основу савеза Русије, Белорусије и Казахстана, док су кандидати за чланство Киргизија и Тацикистан. У основи Савеза је и низ гранских интеграционих структура Савеза независних држава – СНГ, а то су: 1) Организација договора о колективној безбједности – ОДКБ (Савез за безбедност основан 15. маја 1992. године, чије су сада чланице шест држава – пет наведених и Арменија); 2) Царински савез основан у децембру 2010. године и Јединствени економски простор (ЈЕП) Русије, Белорусије и Казахстана, који постоји од почетка 2012. године. Евроазијски савез је пројекат конфедеративног савеза држава са јединственим политичким, економским, војним, социјалним и културним простором, који треба да почне да делује 1. јануара 2015. године.“

Осим што указује на могућност и другачијег начина интеграције овог простора у светске геополитичке процесе, цитирани текст

неодољиво подсећа и на нека прошла времена у којима су људи и народи са овог простора (што је посебно важно када је српски народ у питању) стављани, као и сви бројчано мали народи, пред дилему којем царству је мудрије приклонити се. Није нам намера да овом приликом износимо разлоге *pro et contra* између могућности које се нуде, него да фактографски изнесемо шта је већ урађено апропо овог питања у БиХ од стране њеног политичког естаблишмента. Стога ће наставак овог рада бити својеврсно кратко подсећање на најважније кораке којима је у евроатлантском правцу Босна и Херцеговина већ прилично одмакла.

У том смислу ништа се не може потпуно и правилно разумети, уколико би се занемарила улога коју је у свему томе имао (и има) високи представник у Босни и Херцеговини. За правилно разумевање значаја и снаге одлука којима је високи представник трасирао пут БиХ према Европској унији и НАТО, од посебне важности је „Налог о provedби Одлуке Уставног суда БиХ“ високог представника, број АП-953/05. Овај налог високи представник (Кристијан Шварц Шилинг) наметнуо је 23. марта 2007. године. У наставку ћемо пренети садржај овог налога, уз напомену да је курзив у тексту наш. Дакле, налогом је високи представник одлучио следеће:

„Члан 1.

С циљем провођења Одлуке Суда, Предсједништво Босне и Херцеговине ће упутити високом представнику, као предсједавајућем Управног одбора Вијећа за имплементацију мира, сва питања истакнута у поменутој Одлуци која би требали разматрати међународни органи наведени у поменутој Одлуци.

Члан 2.

Сваку радњу коју предузме било која институција или орган у Босни и Херцеговини у циљу успоставе домаћег механизма контроле одлука високог представника донесених према његовом међународном мандату, високи представник ће сматрати покушајем да се угрози provedба цивилних аспеката Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, и сама по себи ће се сматрати понашањем којим се угрожава таква provedба.

Члан 3.

Без обзира на било коју супротну одредбу у било којем закону или другом правном акту у Босни и Херцеговини, *било који поступак покренут пред било којим судом у Босни и Херцеговини, којим се оспорава или доводи било како у питање једна или више одлука високог представника, прогласиће се недопустивим осим ако високи представник изричито не да своју претходну сагласност.*

О сваком поступку из става 1. овог члана, предметни суд ће безусловно и званично одмах обавијестити високог представника.

Ради отклањања сваке сумње или недоумице, а узевши у обзир свеукупност претходно споменутог, овим се, у вршењу наведеног међународног мандата високог представника и према тумачењу тога мандата даље у тексту овог налога те по снази наведеног Анекса 10, изричито налаже и утврђује да не постоји могућност да институције Босне и Херцеговине и/или било која од њених административних јединица и/или било који други орган власти у Босни и Херцеговини сносе било какву одговорност за било какав губитак или штету за које би се наводило да произлазе, директно или индиректно, из такве одлуке високог представника донесене према његовом међународном мандату, или уопште у било у којем случају по било по којем основу.

Члан 4.

Ради отклањања сумње, овим се изричито изјављује и указује да је оvdје садржане одредбе Налога, сваку појединачно и све заједно, утврдио високи представник према свом међународном мандату и да стога *не подлијежу изношењу пред ни одлучивању од стране судова Босне и Херцеговине ни судова њезиних ентитета или било гдје другдје, те да се ни пред којим судом, никада, не може покренути поступаку вези са обавезама чије извршење из њих проистиче.*

Члан 5.

Овај Налог ступа на снагу одмах и одмах се објављује у Службеном гласнику Босне и Херцеговине, Службеном гласнику Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине, Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине и у Службеном гласнику Републике Српске.“

Као што видимо, према овом Налогу, ни једна одлука или мера високог представника не може бити предмет судског преиспитивања од стране било које судске институције. Иако је и пре овога високи представник наметао одлуке (законе) којима је успостављао институције на нивоу БиХ (па и оне којима је трасирао евроатлантски пут БиХ), цитирани налог је важан јер представља својеврсну потврду такве његове вишегодишње праксе (њиме се само верификује оно што је и пре тога постојало у пракси), која ни пре овог налога није могла бити предмет судског преиспитивања. Дакле, није високом представнику био потребан овај Налог да би, и пре тога, наметао своје одлуке, а нарочито да би оне биле спровођене у пракси од стране домаћих институција. На то указује успостављање и делатност институција од значаја за евроатлантске интеграције БиХ.

Тако је Законом о Савету министара БиХ (Закон о Савету министара БиХ, 2003), који је наметнуо 2002. године, високи представник одлучио да успостави (као стално тело) Дирекцију за европске интеграције. Према том закону (Закон о Савету министара БиХ, 2003, чл. 23) ова Дирекција (курзив у тексту је наш):

„...врши нарочито послове који се односе на усклађивање активности тијела власти у Босни и Херцеговини, надзор над проведбом одлука које доносе надлежне институције у Босни и Херцеговини, а *које се односе на све одговарајуће активности потребне за европске интеграције.*

Дирекција учествује у активностима или израђује нацрте и предлоге политика, закона, других прописа и смерница које се односе на извршење послова које је *Босна и Херцеговина дужна предузимати како би се укључила у процесе европске интеграције.*

Дирекција обавља и друге послове који се односе на покретање иницијатива и савјетовање о питањима усклађивања укупних процеса и активности тијела власти у Босни и Херцеговини *на испуњењу обавеза према европским интеграцијама.*“

Ово је, дакле, суштина начина на који је дошло до формирања наведене институције на нивоу БиХ, након чега су уследиле њене активности усмерене на интеграцију БиХ у Европску унију, које у континуитету трају до данас.

Ово је у суштини модел по којем је БиХ усмерена и на придруживање НАТО савезу. Темељ за то представља одлука високог представника (Педија Ешдауна) од 8. маја 2003. године¹. Њоме је успостављена Комисија за реформу система одбране у БиХ. Том одлуком високи представник је одредио да:

„Одбрамбене структуре у Босни и Херцеговини, као и закони којима се те структуре успостављају, *морају бити усклађени са евроатлантским стандардима*, с циљем да се, као минимум, осигура прихватљива *кандидатура Босне и Херцеговине за улазак у програм Партнерство за мир.*“

Ова одлука, као и активности поменуте комисије које су потом уследиле, јесу темељ за пренос надлежности у области одбране са ентитета на ниво БиХ, услед којег су престали постојати Војска Републике Српске и Оружане снаге Федерације БиХ. Учињено је то Споразумом о преносу надлежности у области одбране², којег су 30. децембра 2005. године потписали премијери Републике Српске и Федерације БиХ (Перо Букејловић и Ахмет Хаципашић), у присуству тадашњег председавајућег Савета министара БиХ (Аднана Терзића). Споразумом је одређено да су стране сагласне да се *све надлежности ентитета у области одбране пренесу на институције Босне и Херцеговине*, да стране потписнице признају да ће *све надлежности* које ентитети пренесу на основу тог споразума у *потпуности и искључиво вршити институције Босне и Херцеговине.* На

¹ Одлука је доступна на интернет адреси: http://www.ohr.int/print/?content_id=29841. Приступ од 15.5.2013. године.

² Споразум је објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“, број 4/06.

основу овог споразума донети су Закон о одбрани Босне и Херцеговине, као и Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.³ С обзиром на тему овог рада указаћемо на неколико одредби из ових закона које показују како се Босна и Херцеговина и путем закона на својеврстан начин већ определила, боље рећи правно обавезала за своју НАТО будућност. Законом о одбрани Босне и Херцеговине, између осталог, прописано да министар одбране БиХ „предлаже и доноси прописе, издаје директиве и наређења која се односе на организацију, администрацију, особље, обуку, опремање, размјештај и употребу Оружаних снага *како би се осигурала* максимална интероперабилност у Оружаним снагама и *интероперабилност са снагама НАТО-а*“ (курзив је наш). (Закон о одбрани Босне и Херцеговине, 2005, чл. 15) Према члану 26 овог Закона, командант Оперативне команде Оружаних снага има надлежност предлагања иницијатива за побољшање *интероперабилности Оружаних снага с оружаним снагама држава чланица НАТО-а*. Исто је прописано као надлежност и за команданта Команде за подршку Оружаних снага. Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине све чиновне (генерала, официра, подофицира и војника) уподобљава НАТО ознакама, након чега је у члану 186. тога Закона прописано: „Сва професионална војна лица и лица у резервном саставу ће 1. јануара 2006. године преузети и чиновне НАТО-а на начин утврђен у члану 155. овог Закона“, с тим што је наредним ставом овог члана (а у истом циљу) одређено како ће се поступати у случајевима да претходни чин нема еквивалентан чин у чиновима НАТО-а.

Оваквим законским одредбама конвенира војна доктрина Оружаних снага БиХ. Тако се у њој, у поглављу посвећеном заштити суверенитета и територијалног интегритета БиХ, каже да (курзив је наш) „*Реструктурисање ОС БиХ у складу са НАТО стандардима* има за циљ постизање интероперабилности, како унутар БиХ тако и унутар колективних система сигурности“. У поглављу 4.2. „Помоћ цивилним властима“, указује се на изражено опредељење БиХ за изградњу партнерства односа са чланицама НАТО, *односно за приступање Програму партнерства за мир*. У Доктрини обуке Оружаних снага БиХ каже се да ће НАТО-ов регионални центар за обуку *подучавати особље Оружаних снага НАТО-овим процедурама, како на тактичком тако и на здруженом нивоу*.

³ Оба закона су објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број. 88/05. Законе је донела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на седници Представничког дома одржаној 28. 9. 2005. године, као и на седници Дома народа одржаној 5. 10.2005. године.

*УТИЦАЈ ИНТЕГРАЦИОНИХ ПРОЦЕСА
НА ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ БИХ*

Као што видимо БиХ се не само определила за евроатлантске интеграције, него је на том путу већ предузела значајне кораке. Тај процес је, како показује искуство, укључивао и питања која су у вези са државним уређењем Босне и Херцеговине. Око тог уређења у домаћој уставно-правној науци не постоје слагања. Ово стога што има схватања која негирају федералну уставно-правну структуру БиХ. Др Омер Ибрахимагић, с тим у вези, истиче како „...нема никакве уставне сметње да се БиХ сматра простом децентрализованом државом са два аутономна мултиетничка ентитета, који по ширини својих надлежности и Уставом дефинираној претпостављеној надлежности ентитета, БиХ приближава федерацији“ (Ибрахимагић, 2002, стр. 31).

На другој страни стално су присутна настојања да се ентитетима негира државно-правни карактер. Наводи се да је то питање решено тако што је „Уставни суд БиХ у својој Трећој делимичној одлуци већ 2000. године установио да ентитети нису државе, а да се сложена структура босанско-херцеговачке државности исцрпљује у различитим облицима расподеле надлежности између ентитета и државе“ (Шарчевић, 2010, стр. 320).

При томе као да се „заборавља“ да се не може одлуком суда (па макар то био и уставни суд) одређивати да ли одређена целина унутар неке федералне државе има или нема државно-правни карактер. Уместо тога, за давање одговора на ово питање треба користити критеријуме које је успоставила уставно-правна наука. С тим у вези треба водити рачуна најпре о количини и квалитету власти коју унутар одређене федералне државе врши нека њена ужа целина. Ако та целина на својој територији организује сопствену власт која је према квалитету и количини државна власт (свеобухватна државна власт, у смислу вршења законодавне, извршно-политичке, управне и судске власти у складу с одредбама савезног устава о подели надлежности), онда је то први од услова због којих таква целина заслужује својство федералне јединице која има државно-правни карактер. Други услов је да је таква власт заштићена савезним уставом. Ова заштита се остварује кроз савезним уставом извршену расподелу надлежности између савезне државе и њених федералних јединица. Тиме се предупређује улажење било које од ових власти у домен који припада оној другој, у ком смислу Савезни уставни суд има важну, боље рећи, неизоставну улогу у решавању оваквих спорова. О томе, вероватно, најбоље сведочи државно уређење БиХ, како у вези са њеним односом према Републици Српској и Федерацији БиХ на једној, тако и у вези са њеним односом према Брчко дистрикту БиХ на другој страни. Наиме, искуство садашњег државног уређења показује (у чему је јединствено у свету) како се уставно-правна

заштита положаја федералне јединице (оне расподеле надлежности о којој је малочас било речи) не мора нужно остваривати само применом партиципативног мерила⁴ већ и на начин на који је поступљено у случају Брчко дистрикта. „Тај начин се од до сада познатих модела разликује по томе што се власт федералне јединице, која је у свему једнака власти коју на својој територији врше остале федералне јединице унутар исте федерације, правно јемчи одговарајућим уставно-правним одредбама, чију заштиту та федерална јединица може добити пред надлежним судом“⁵ (Благојевић, 2011, стр. 151).

Када се имају у виду ова мерила, онда нема сумње да је БиХ по свом државном уређењу сложена (федерално) уређена држава. Међутим, интеграциони процеси за које се БиХ, како смо видели, определила (што на основу налога високог представника, што вољом домаћих политичких субјеката), имали су одраза на то уређење. Оно што се, с тим у вези, може одмах истаћи јесте да се радило о једнообразном процесу у којем је, зарад евроатлантских интеграција, долазило до преноса надлежности са ентитета на ниво БиХ. За протеклих петнаест година ентитети су на ниво БиХ пренели више од 60 својих надлежности, док није забележен ниједан случај у којем је нека надлежност пренета са нивоа БиХ на ентитете.

Ово преношење је, у основи, вршено на два начина. Читав процес је почео залажењем Високог представника у овај део уставно-правне материје. Наиме, најпре је високи представник наметао законе којима је вршио тај пренос, као у случају већ поменутог Закона о Савету министара БиХ којим је, како смо видели, образовао Дирекцију за европске интеграције БиХ. Потом су домаћи носиоци државно-политичке власти прихватили (у истоветном тексту) законе наметнуте од стране високог представника, јер је то био услов за њихово касније мењање и допуњавање. На овај начин су, у основи, пренете надлежности (у потпуности) са ентитета и у областима царине, одбране, индиректног опорезивања и слично. Поред тога, овом методологијом (у њеној основи) дошло је и до делимичног развлашћивања ентитета. Тако је, између осталог, поступљено у правосудној области, у којој су ентитети на ниво БиХ пренели своје надлежности за именовање и разрешење носилаца правосудних функција (судије и тужиоци). Стога је, између осталог, и позивањем на потребе евроатлантских интеграција, у протеклом периоду, дошло да развлашћивања ентитета у корист БиХ, мимо темеља који су, с тим у вези, по-

⁴ Ово мерило федерације подразумева учешће федералних јединица у вршењу власти на савезном нивоу, нарочито њихово учешће (путем својих представника – посланика, делегата) у вршењу законодавне власти на савезном нивоу.

⁵ Заштита о којој је овде реч одређена је у члану VI3(а) Устава БиХ, као и Амандману I (сада члан V14) Устава БиХ.

ложени њеним Уставом. Тиме је развој садашњег федералног државног уређења показао својеврсну (у светским размерама јединствену) специфичност, која се огледа у томе што се о „... развоју њеног сложеног државног уређења врло често није одлучивало кроз њене политичке институције већ изван њих и што су решења, с тим у вези, наметана споља од институције која је потпуно изван тог система“ (Благојевић, 2004, стр. 131).

Други начин на који је долазило до преноса надлежности се одвијао од стране домаћих актера. При томе када помињемо домаће актере не мислимо само на домаћи политички, него и на домаћи економски естаблишмент. Чинимо то ради тога што овај потоњи естаблишмент (у спреси са политичким), као уосталом и исти такав естаблишмент у Србији или Црној Гори, због својих већ изграђених (снажних) економских веза са економијом Европске уније има сопствени витални интерес да се интеграциони процеси доминантно одвијају у правцу евроатлантских интеграција (па и по цену да то буде на штету федералних јединица, када је реч о преносу њихових надлежности на савезну државу).

Код овог модела преноса надлежности у њега није био инволвиран тако отворено високи представник. Међутим, за тако нешто није ни било потребе, с обзиром на то да је уместо њега на такав начин у пренос надлежности била (и јесте) инволвирана Европска унија, и то не само путем својих представника у БиХ већ и службеним посетама (кад затреба) својих високих дипломата из Брисела. Како се то радило и ради? У суштини, и једноставним језиком казано, то се чини на следећи начин. Најпре се полази од тога да се БиХ „определила“ за евроатлантске интеграције, при чему није важно то што до тога, како смо показали, није дошло изворно од стране домаћих, демократски изабраних носилаца политичке власти. Потом се, пошто се ово опредељење узима као непорециво и неповратно, постављају услови Босни и Херцеговини које мора испунити на путу тих интеграција. Међу тим условима⁶ су и они који се односе не само на даљи пренос надлежности са ентитета на ниво БиХ већ и на конституционализацију политичко-територијалне прекомпозиције БиХ. Наиме, један од услова за даље евроатлантске интеграције БиХ био је, између осталог, и онај који се тиче Брчко дистрикта БиХ. Дакле, у основи на овај начин дошло је до усвајања Амандмана I на Устав БиХ којим је извршена својеврсна деконституционализација

⁶ За које је у домаћем политичком и правном вокабулару смишљена синтагма „европски стандарди“. Овој синтагми се врло често прибегава у свакодневnoj комуникацији (па и оној стручној и научној), иако они који се на њу позивају доста често не знају како обим, тако ни садржај тог појма у случајевима у којима се, иначе, њима служе.

ове федералне јединице. Учињено је то тако што је у Устав БиХ тим амандманом унесен члан VI4 према којем Брчко дистрикт има сопствене институције, законе, прописе, као и овлашћења и статус коначно прописан одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења. Поред тога, овим амандманом Брчко дистрикту је омогућена и судска заштита (пред Уставним судом БиХ) његовог уставно-правног положаја и надлежности⁷, и то сваки пут када његови овлашћени представници сматрају да су било којим актом или радњом друга два ентитета, или од стране институција БиХ, повређени тај положај или надлежности.

Од надлежности које су на претходно описани (други) начин пренесене са ентитета на ниво БиХ треба поменути област јавних набавки, а овоме се може додати и пренос надлежности везаних за организацију и рад институције омбудсмана. Један од свежијих примера је област државне помоћи. Наиме, у фебруару 2012. године Парламентарна скупштина БиХ усвојила је Закон о систему државне помоћи у Босни и Херцеговини. Прописано је да се њиме утврђују надлежна тела за примену његових одредби у складу са *правилима Европске уније о државној помоћи*, а посебно Савет за државну помоћ БиХ. Ова институција је од посебне важности с обзиром на то да је сада она искључиво надлежна за одлучивање о давању државне помоћи, без обзира да ли ту помоћ даје БиХ, њене федералне јединице, кантони у Федерацији БиХ или градови и општине. Ово стога, јер је чланом 5. став 3. предметног Закона прописано да је државна помоћ, која је додељена без одлуке или противно одлуци наведеног Савета, незаконита и мора да се изврши њена реституција. На овај начин федералне јединице су себе развластиле од одлучивања у овој, све важнијој области друштвених односа, преневши ту своју надлежност на ниво БиХ. Од какве је важности овај њихов корак, може се видети у хипотетичком примеру, довођењем у везу одредбе члана 5. став 3. са члановима 7, 10. и 11. овог Закона. Према члану 7. овог Закона, Савет има осам чланова, од којих три представника именује Савет министара БиХ, два представника именује Влада Републике Српске, два представника именује Влада Федерације БиХ, а једног представника именује Влада Брчко дистрикта. За одржавање седнице Савета потребно је присуство најмање седам његових чланова, а да би одлуке биле правно ваљане потребно је да за њих гласа седам чланова Савета, што подразумева и глас најмање једног члана из сваког конститутивног народа у БиХ. С обзиром на то да је Савет

⁷ Које у потпуности одговарају надлежностима Републике Српске и Федерације БиХ. Дакле, овај дистрикт је сада и кроз текст Устава БиХ (устава у формалном смислу), добио верификацију свог положаја и овлашћења као федералне јединице БиХ.

искључиво надлежан за одобравање програма државне помоћи и појединачне државне помоћи, као и за одлучивање о реституцији незаконито додељене државне помоћи, то значи да федералне јединице путем својих представника могу опструисати једна другу код додељивања државне помоћи на својој територији, чиме се могу блокирати важни економски пројекти. Довољно је, наиме, да представници једне од федералних јединица (или представници савезне власти) не дају своје гласове за одлуку која је у вези са додељивањем државне помоћи у другој федералној јединици, па да та одлука не буде усвојена.

ЗАКЉУЧНА ЗАПАЖАЊА

Претходно излагање показало је да су центри економско-политичке моћи (домаћи и инострани) у значајној мери већ трасирали правац којим се БиХ креће (и којим ће се кретати) када је реч о разноврсним интеграционим процесима. Ради се о евроатлантском интеграционом путу. Имајући у виду да је, како досадашње искуство показује, цена тих интеграција била развлашћивање ентитета, поставља се питање будућности њеног државног уређења. Питање је сасвим умесно, без обзира на то што наведено развлашћивање још није извршено у мери да би се рекло како БиХ више није федерално уређена држава. Оно што је до сада учињено (како од стране домаћих снага тако и од иностраних чинилаца) на плану развлашћивања федералних јединица у БиХ указује на две чињенице. Једна од њих (која је у вези с иностраним чиниоцима) показује да ће се инострани (евроатлански) чиниоци који управљају тим процесима задовољити процесом развлашћивања ентитета, тек онда када све њихове најважније надлежности буду пренете на ниво БиХ. Овога треба да буде нарочито свесна Република Српска с обзиром на то да, објективно посматрано, само она има стварни интерес да државно уређење БиХ остане федерално, јер је то *conditio sine qua non* њеног опстанка. Нема, међутим, таквог уређења, ако федералне јединице не поседују и не врше власт која је, по количини и квалитету (одређеним Савезним уставом), државна власт. А, такве власти опет нема, ако домаћи актери (економско-политички) не поставе (што све ове године нису учинили) својеврстан праг (ин)толеранције када је реч о даљем развлашћивању ентитета у БиХ.

Федерално државно уређење БиХ није, дакле, препрека за учешће БиХ у било којем интеграционом процесу, па ни оном евроатлантском. О томе, уосталом, сведоче примери држава, као што су: СР Немачка, Република Аустрија, Краљевина Белгија, Република Италија, Краљевина Шпанија. Државно уређење сваке од ових земаља је врло сложено, али то није препрека за њихово чланство у Европској унији.

Дакле, примери наведених, као и других држава чланица Европске уније које имају федерално државно уређење, показују како то уређење није препрека њиховом чланству у тој унији, с једне, као ни функционисању Европске уније, с друге стране. Стога ни државно уређење дејтонске БиХ, објективно, није и не може бити проблем њеном чланству у било ком облику интеграција. Међутим, оно што све ове године недостаје нашем друштву је прихватање и развијање једног посебног облика правне и политичке културе, који се може назвати федералном правно-политичком културом. Овај дефицит (у његовом политичком делу) је примарно последица чињенице да се интеграциони процеси од одређених политичких снага (пре свега бошњачке политичке провенијенције) покушавају искористити, како би се (и уз помоћ иностраног фактора) ентитети (у суштини Република Српска), што више развластили, чиме би била обесмишљена потреба њиховог даљег постојања. При томе, се не прихватају искуства других земаља, па ни оних на које је претходно указано, без обзира на то што је реч о позитивним искуствима. На другој страни, наведеном дефициту (у његовом правном делу) прилично је склона правничка професија у БиХ.

Стога, завршавајући овај рад, морамо поновити како, по нама, наведено схватање Уставног суда БиХ не би требало да буде прихваћено, јер за њега не постоји не само компаративно упориште већ, што је важније, оно нема упориште ни у Уставу БиХ. Уколико, међутим, оно преовлада, то ће бити још један од неуставних модела за развлашћивање ентитета.

ЛИТЕРАТУРА

- Адемовић Д., Јосеф М., Марковић Г. (2012). *Уставно право Босне и Херцеговине [Constitutional right of Bosnia and Herzegovina]*. Сарајево: Удружење „Konrad Adenauer“.
- Бановић Д., Гаврић С. (2010). *Уставна реформа у Босни и Херцеговини [Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina]*. Загреб: Политичка мисао.
- Благојевић, М. (2002). *Правна природа и положај Брчко дистрикта у Босни и Херцеговини [Legal nature and position of the Brčko District in Bosnia and Herzegovina]*. Босна и Херцеговина, Добој.
- Благојевић, М. (2011). *Правна природа Брчко дистрикта деценију после (Упоредни приказ) [Legal nature of the Brčko District decade after (Comparative review)]*. Босна и Херцеговина, Бања Лука.
- Благојевић, М. (2011). *Правни есеји [Legal Essays]*. Босна и Херцеговина, Бања Лука.
- Благојевић, М. (2004). *Технологија охаеризма [Technology of "ohaerizam"]*. Босна и Херцеговина, Добој.
- Куртчегајић С. (2012). *Облик државног уређења Босне и Херцеговине заснованог на Дејтонском уставу [Bosnia and Herzegovina government form based on the Dayton agreement]*. Преглед – часопис за друштвена питања, Универзитет у Сарајеву.

- Савић, М., Цветковић, В.Н. & Цветковић, Н. (2006). *Филозофија [Philosophy] (четврто издање)* Београд.
- Swenden, W. (2003). Belgian Federalism – Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union. *Royal Institute of International Affairs, European programme.*
- Swenden W. (2002). Asymmetric Federalism and Coalition-making in Belgium. *The Journal of Federalism*, 32, 67–87.
- Шарчевић, Е. (2010). *Устав из нужде [The Constitution of emergency]*. Консолидација уставног права Босне и Херцеговине, Босна и Херцеговина, Сарајево.
- Шарчевић Е. (2009). Дејтонски Устав: Карактеристике и карактеристични проблеми *[The Dayton Constitution: Characteristics and special problems]*. Сарајево: Удружење „Konrad Adenauer“.

Прописи

- Налог о provedби Одлуке Уставног суда БиХ Високог представника *[Order for implementation of the Bosnia and Herzegovina Constitutional Court decision of the High Representative]*, број АП-953/05, преузето 1.2.2014. године са сајта: http://www.ohr.int/print/?content_id=39398.
- Закон о Савету министара БиХ *[The Law on the Bosnia and Herzegovina Council of Ministers]*, Службени гласник БиХ. Бр. 94 (2003)
- Одлука којом се успоставља Комисија за одбрамбену реформу *[Decision for Establishing the Defense Reform]*, (2005) преузето 1.2.2014. године са сајта: http://www.ohr.int/print/?content_id=29841.
- Споразум о преносу надлежности у области одбране *[Agreement on the transfer of competences in the field of defense]*, Службени гласник РС. Бр. 4 (2005)
- Закон о служби у Оружаним снагама Босне и Херцеговине *[The Service Law in the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina]*, Службени гласник БиХ. Бр. 88 (2005)
- Закон о одбрани Босне и Херцеговине *[The Law of Defense of Bosnia and Herzegovina]*, Службени гласник БиХ. Бр. 88 (2005)
- Закон о систему државне помоћи у Босни и Херцеговини *[The Law of State Aid in Bosnia and Herzegovina]*, Службени гласник БиХ. Бр. 10 (2012)
- Закон о провођењу Анекса Г Споразума о питањима сукцесије на територији Републике Српске *[The Law of Annex G Implementation of the Agreement Succession Issues Agreement on Republic of Srpska territory]*, Службени гласник РС. Бр. 71 (2010).

STATE SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND INTEGRATION PROCESSES

Sveto Purić¹, Milan Blagojević²

¹University of Kragujevac, Faculty of Law, Kragujevac

²University of Business Engineering and Management, Banja Luka, Serb Republic

Summary

The form of government of Bosnia and Herzegovina (BiH) is highly complex, specific, and burdened by a number of problems, and, as such, it is seldom found in comparative constitutional practice. This is primarily due to the “solutions” achieved by the Dayton Agreement. Nevertheless, BiH is still considered capable of becoming a full-fledged EU member in the foreseeable future, as this former Yugoslav republic opted for the integration process a long time ago. Since BiH is a federation, centralization, decentralization, and recentralization are some of its core issues. In federal states there is a constitutionally-established division of power between the federal state on one hand and federal units on the other hand, accompanied by a parallel system of government bodies; unitary states, however, have central government bodies as the only governing authorities. Centralization refers to the governance of an area by a central government, i.e. the concentration of affairs in a single center with a hierarchically-determined organizational structure. Non-central bodies possess a certain degree of autonomy from the central bodies and establish a decentralized form of government, whose chief earmark is bringing the central government closer to the citizens (operating locally and not from the capital). Yet, there are demands for the recentralization of decentralized authorities, which could call into question the fundamental principle of every federation – provision of “unity in diversity”.

Bosnia and Herzegovina is a state with two entities (The Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska), ten cantons, the Brčko District (a condominium under the joint sovereignty of Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina), 200 municipalities, 13 governments, and 13 constitutions, so it is probably the state with the most complex form of government in the world. It should be noted, however, that neither federalism nor recentralization is any kind of a “magical” solution for the problems of minorities and ethnic conflicts, but federalist solutions can improve the situation of the minority groups, thus revealing the mutual benefits of the integrative and the protective function. In fact, BiH should (and can) never be centralized. It has to be a highly decentralized state, which does not necessarily mean it will look like Great Britain, but it will certainly bear some resemblance to Belgium or Switzerland. If BiH is not ready to be transformed, then the international community can no longer be expected to invest in it.

The fact remains that BiH and its form of government do not reflect the will of its citizens; rather, it is a result of the will of the international community and that it represents a protectorate, in the true sense of the term, which can be seen in numerous examples. Therefore, it can be concluded that government decentralization, rather than recentralization, in BiH is one of the key factors for the development of a functioning state, as it is this very functionality that the EU insists on in the membership negotiations. The very terms *decentralization* and *recentralization* are regarded as extremes in both political and intellectual circles in BiH. It should also be emphasized that this former Yugoslav republic has never throughout its history been a unitary state, and it should therefore be organized as a decentralized state with a strong local and regional self-government.

Finally, it can be concluded that the situation in BiH is very turbulent. Specifically, the forces of centralization and decentralization are divided, so the same jurisdictional levels sometimes encourage centralization and sometimes decentralization. It is even more noticeable that their standpoint depends on the nation or the political party that they represent; nevertheless, it is expected that BiH will overcome its numerous problems and strengthen its position as it heads for the integration process and membership in the large European family.