

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

(НЕ)УСТАВНОСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ И ПОЛИТИЧКИ ВОЛУНТАРИЗАМ¹

Матеј Савић²*Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука*

Апстракт: У овом раду аутор се бави проблемом заштите уставности у Босни и Херцеговини и (политичким) волунтаристичким тенденцијама које су све израженије у пракси Уставног суда Босне и Херцеговине. Такође, посебна пажња је посвећена ситуацији у којој не постоји јединствен аутентичан текст Дејтонског мировног споразума, а тиме и Устава Босне и Херцеговине, што отвара простор за селективне преводе и произвољне интерпретације ових докумената. У раду се расправља о статусу и надлежностима Уставног суда Босне и Херцеговине, као и проблему тзв. екстензивног тумачења одредаба садржаних у Уставу Босне и Херцеговине, те фактичког утицаја политичког Сарајева на Уставни суд Босне и Херцеговине, при чему је аутор дошао до (појединих) основних одговора на питање зашто највиша институција судске власти, која има примарни задатак заштите уставности, директно подрива владавину права у Босни и Херцеговини, а према захтјевима бошњачких политичких представника.

Кључне ријечи: уставност и законитост, устав, Уставни суд Босне и Херцеговине, Народна скупштина Републике Српске, политички волунтаризам, тумачење права, надлежност.

1. УВОД

Већ дуже вријеме размишљамо на који начин подијелити са јавношћу неколико фундаменталних питања у вези са праксом Уставног суда Босне и Херцеговине, положајем високог представника, а посебно тенденцијама

¹ Овај рад је у скраћеном облику изложен на округлом столу: Улога Уставног суда БиХ у примјени Општег оквирног споразума за мир у БиХ (Дејтонског мировног споразума) који је одржан у Бањалуци 2022. године, у организацији Академије наука и умјетности Републике Српске.

² Ванредни професор, кореспонденција: matej.savic@fpn.unibl.org и matejsavic@yahoo.com

политичких представника Бошњака и проблемом тумачења Устава Босне и Херцеговине.³ Поред тога, што је све ово јако тешко сажети у једну систематизовану цјелину (*per se* ради се о врло сложеним појмовима), посебну димензију даје чињеница да се ради о стварима које нису једнозначне и које се, посебно у другом дијелу Босне и Херцеговине (Федерације Босне и Херцеговине), односно политичком Сарајеву, погрешно и тенденциозно интерпретирају. Због тога је и тема овог рада широко постављена, јер све наведено се може научно оправдано и методолошки сљедствено, предметом уоквирити у ситуацију сукоба, с једне стране политичког волунтаризма - фактичког елемента и, с друге, правног оквира - нормативног елемента унутар једног државноправног поретка.⁴ Такође, свима је јасно да се ђаво крије у малим стварима. И то и јесте највећи проблем наше збиље, јер када се саберу на једно мјесто све ове мале ствари и ставе у контекст државноправног поретка, ђаво долази по своје! А то је оно са чиме се Република Српска суочава у смислу заштите (не)уставности пред Уставним судом Босне и Херцеговине од Дејтона до данас.

На овом мјесту мора се нагласити да је посебно симптоматична чињеница, а што је и одраз реалног стања ствари, да је у задњем периоду значајно повећан број захтјева за оцјену уставности пред Уставним судом Босне и Херцеговине и то посебно оних захтјева које подносе званични политички представници бошњачког народа. Кроз досадашњу праксу, почевши од 1998. године у периоду једног сазива Народне скупштине Републике Српске у трајању од четири године, просјечно смо имали релативно мали број захтјева за оцјену усклађености аката Народне скупштине са одредбама Устава Босне и Херцеговине, или пак усклађености са обавезујућим међународним документима.⁵ Међутим, у десетом скупштинском сазиву,

3 „Тумачење или интерпретација устава истражује његов смисао и садржину, као и домет позитивних уставних норми и начела. За уставно право интерпретација је од одлучујућег значаја. Имајући у виду ширину и отвореност устава, карактер уставних норми које су добрим дијелом апстрактне, начелне и уопштене, интерпретациони проблеми чешће настају овде него у другим гранама права, чије нормирање иде више у детаље и показује се знатно конкретнијим.“ Драган Стојановић, *Уставно право, књига I* (Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, 2005), 119.

4 Проблем нормативног и фактичког (стварног) у оквиру правног поретка. Шире види, Матеј Савић, „Међународно право на почетку XXI вијека – теоријски поглед на савремену доктрину, процесе и проблеме међународног правног поретка“, *Правна ријеч*, 12, 44 (2015).

5 Овде, на првом мјесту мислимо на Европску конвенцију о основним људским правима и слободама, која на основу чл. II/2 Устава Босне и Херцеговине има директну примјену у Босни и Херцеговини. Види Устав Босне и Херцеговине, *текст доступан у*: Витомир Поповић, Владимир Лукић, *Документи Дејтон – Париз, прво издање* (Бања Лука: Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, 1997) и у: Витомир Поповић, Владимир Лукић, *Документи Дејтон – Париз, друго издање* (Бања Лука: Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, 2002), као и у https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, приступљено маја, 2022.

од 2018. године, Комшићев захтјев⁶ је јубиларни двадесети! Међутим, овај захтјев није и посљедњи у овој години.⁷ У задње четири године бошњачки представници, заједно са Жељком Комшићем⁸ су поднијели Уставном суду Босне и Херцеговине готово двадесет и пет захтјева за оцјену уставности аката које је донијела Народна скупштина Републике Српске, при чему је и Одбор за уставна питања у десетом сазиву размотрио рекордан број предмета, усвајајући званичне одговоре Народне скупштине у поступцима за оцјену уставности.⁹ Када томе придодемо блокирање закона у Вијећу народа због виталног националног интереса и значајног броја захтјева за оцјену уставности који су били поднесени Уставном суду Републике Српске, јасно се види да су бошњачки политички представници у (политичкој) волунтаристичкој офанзиви. Офанзиви с циљем докидања државотворности, дејтонског статуса и надлежности Републике Српске.¹⁰

У теоријском смислу ово је сукоб реалитера, који по сваку цијену покушава урушити постојећу констелацију односа и наметнути нову фактичку ситуацију и, с друге стране идеатера, који у основи представља нормативноправни темељ правног поретка, односно кохезију (усклађеност) нормативног-фактичког-вриједносног, а у смислу квалитета и функционалности (државно)правног поретка. Општепозната је ствар да усклађеност ових елемената условљава квалитет правног поретка. Што је већа усклађеност *inter se*, то је правни поредак ближе остварењу владавине права, правичности, једнакости, правној сигурности и сл. Што је већи раскорак између основних елемената, то смо ближе партикуларизму, дисфункционалности

6 Члан Предсједништва Босне и Херцеговине, Жељко Комшић поднио је захтјев за оцјену уставности дијела Амандмана LXXVII којим је допуњен Устав Републике Српске (предмет У-16/22), види <https://www.ustavnisud.ba>, приступљено у децембру 2022.

7 Након овог захтјева Жељка Комшића, крајем јуна 2022. године предсједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине, Шефик Џаферовић поднио је захтјев за оцјену уставности Закона о лијековима и медицинским средствима Републике Српске и Закона о допунама Закона о републичкој управи (предмет број: У-17/22). Такође, седам делегата из Клуба Бошњака у Вијећу народа Републике Српске поднијели су, средином октобра 2022. године два захтјева за оцјену уставности више закона Републике Српске (предмети У-28/22 и У-29/22). Види *ibidem*, приступљено у децембру 2022.

8 Жељко Комшић је више пута био изабран у Предсједништво Босне и Херцеговине из реда хрватског народа и сваки пут је био изабран већинским гласовима бошњачког народа.

9 Положај Одбора за Уставна питања Народне скупштине регулисан је чланом 63. и 64. Пословника Народне скупштине Републике Српске. Чланом 251. Пословника дефинисано је утврђивање одговора Народне скупштине Уставном суду. Шире види Пословник Народне скупштине Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 66/2020.

10 Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини – Дејтонски мировни споразум утврђен (парафиран) је 21. новембра 1995. године у војној бази Рајт-Петерсон (*Wright-Patterson*) у Дејтону/Охајо и потписан 14. децембра 1995. године у Паризу. Споразум је закључен између Републике Босне и Херцеговине, Републике Хрватске и Савезне Републике Југославије, док су потписани свједоци Европска Унија, Француска, Савезна Република Њемачка, Руска федерација, Уједињено краљевство и Сједињене државе.

и коначно хаосу.¹¹ „У смислу државног уређења, Босна и Херцеговина се данас није примакла конкретном рјешењу које би могло задовољити интересе сва три конститутивна народа и истовремено обезбиједити њено ефикасно функционисање.“¹² Нажалост, у Босни и Херцеговини ово питање је, у правном и политичком смислу, данас дошло до тачке кључања.

Поред свега претходно наведеног, оваква ситуација, односно тренутне тенденције представљају изазов правној науци и правним вриједностима уопште, јер се директно политичким волунтаризмом покушава урушити поредак који је тешком муком успостављен Дејтонским мировним споразумом у Босни и Херцеговини. Те тенденције, видљиве у произвољним и једностраним преводима одредаба Дејтонског мировног споразума, насилним и правно неоснованим доношењем законских, а затим и подзаконских аката на нивоу Босне и Херцеговине, паушалним и тенденциозним интерпретацијама готово свих Анекса Дејтонског мировног споразума су нажалост наша стварност. Да ствар још буде гора, ми у Босни и Херцеговини још увијек немамо један јединствен и аутентичан текст Устава према којем би се требали понашати. Не постоји уставни акт са бројем службеног гласила на који би се требали позвати – ово је супротно не само правној доктрини и свему ономе што се учи на факултетима широм свијета, већ и здравом разуму.

2. (НЕ)УСТАВНОСТ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ И ПОЛИТИЧКИ ВОЛУНТАРИЗАМ

Да бисмо могли одговорити на претходно постављене теме неопходно је да се спроведе конкретна расправа у окиру овог рада. С тим циљем покушаћемо да изоставимо општеприхваћене и општепознате појединости и нагласићемо посебне специфичности (*differentia specifica*) у смислу положаја, надлежности и, свакако праксе Уставног суда Босне и Херцеговине, уз анализу положаја високог представника и тенденција политичких представника Бошњака, те проблемом тумачења Устава Босне и Херцеговине.

¹¹ Шире видјети Matej Savić, „Fundamental Structure of International Legal Order - Contemporary Issues of Normative, Factual and Axiological Elements”, *Yearbook of Faculty of Law, Goce Delcev University*, 7, 7 (2017).

¹² Матеј Савић, *Босна и Херцеговина између државноправних и међународноправних проблема* (Бања Лука: Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, 2022), 34.

2.1. Проблем у погледу Уставног Суда Босне и Херцеговине

Чланом VI Устава Босне и Херцеговине дефинисан је статус, састав и надлежност Уставног суда Босне и Херцеговине. Уставни суд Босне и Херцеговине је једина државна институција у Европи коју чине страни држављани, односно судије странци.¹³ Иако је истом одредбом Устава Босне и Херцеговине предвиђено да ће се начин избора судија уредити посебним актом, до данас то није урађено, упркос иницијативама из Републике Српске. С друге стране, Уставни суд је већину кључних одлука у предметима за оцјењивање уставности усвојио већином гласова судија (5:4), при чему је већина судија из Босне и Херцеговине била прегласана.¹⁴ Надлежност, односно јурисдикција Уставног суда је јасно дефинисана у члану VI/3 Устава Босне и Херцеговине.¹⁵ Међутим, суд је одавно изашао изван предвиђених оквира, при чему је произвољно регулисао надлежност, положај судија, процедуре и сл. усвојивши Правила суда, која, прије свега у материјалноправном смислу немају основу у претходно наведеном члану Устава Босне и Херцеговине.¹⁶ Све претходно наведено не би било толико спорно, односно могло би се кориговати, да не постоји проблем у вези са праксом Уставног суда Босне и Херцеговине.

Наиме, Уставни суд у континуитету доноси противрјечне одлуке и на тај начин поништавајући сопствену праксу, заправо, урушава цјелокупни државноправни поредак. На овај начин, највиша институција судске власти која има примарни задатак заштите уставности, директно подрива владавину права, а према захтјевима бошњачких политичких представника. Један од посљедњих случајева у вези са „Одлуком о Декларацији и закључцима Народне скупштине“,¹⁷ доказује само једну ствар, а то је да владавине права у Босни и Херцеговини нема и да доминира политички волунаризам. Нажалост, тај политички волунаризам је присутан у Уставном суду Босне и Херцеговине, што је прворазредни парадокс. Јасно је да сваки државноправни поредак представља динамичку и сложену цјелину подложну промјенама и тренутном развоју. Међутим, случај са Босном и Херцеговином је јединствен у цивилизованом свијету, јер нигдје се на овакав начин и у оволикој мјери, изузев на територији Србије, тј. простору

13 Види Устав Босне и Херцеговине, *текст доступан на*: https://www.ustavnisud.ba/public/download/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, приступљено у мају, 2022.

14 У правилу, овдје се ради о судијама из реда српског и хрватског народа.

15 Исто, види Устав Босне и Херцеговине.

16 Види Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, текст документа доступан на интернет страници Уставног суда БиХ: https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/pravila-bs_1611132311.pdf, приступљено у мају, 2022. Такође, види Устав Босне и Херцеговине.

17 Види, обједињени предмет У-2/22.

Косова и Метохије, не покушава прекројити цјелокупни државноправни поредак и то преко уставом успостављених институција.

Такође, образложења одлука Уставног суда Босне и Херцеговине су, готово увијек произвољна и политички обојена. Тако је у предмету „Дан републике“ Уставни суд констатовао да постоји проблем дискриминације због субјективног осјећаја подносилаца захтјева и једног дијела становништа због тога што је на одређени датум донесена Уставна декларација. Дакле, субјективни осјећај, у конкретном предмету апстрактне дискриминације за суд је био ваљана основа за поништавање и прекрајање објективних, историјски потврђених, чињеница и доношење одлуке. Надаље, у предмету „Конститутивност народа“, а од чега је, заправо све почело, суд је, и тада прегласавањем 5:4 заузео становиште према којем се Преамбула Устава Босне и Херцеговине мора сматрати за нормативни дио овог конститутивног акта, иако свеобухватна доктрина и правна пракса европско-континенталног правног система, којем и овај простор припада сматра другачије.¹⁸

Овдје можемо навести и неколико примјера упоредне уставносудске праксе и то, прво у предмету Брунер и други против Уговора о оснивању ЕУ (*Brunner and Others v. The European Union Treaty*), Федерални Уставни суд Њемачке, је заузео становиште, између осталог, да Оснивачки акт представља специфичан међународноправни документ, који производи обавезе за државе потписнице ... и да садржај преамбуле представља скуп у том тренутку изражених ставова и опредјељења без изразитог правног значаја.¹⁹ Такође, Уставни суд Краљевине Шпаније није разматрао неколико претходних ситуација поводом оцјењивања уставности одлука, закључака, декларација и сл. које су доносиле Каталонске власти. Тек, када је Шпански парламент одобрио примјену члана 155. Устава Шпаније, нетом последије објављивања „Декларације о независности којом се Каталонија успоставља као република изван Шпаније, Уставни суд се прогласио надлежним и узео у разматрање наведене акте, у складу са својим надлежностима. Ову декларацију је усвојио Парламент Каталоније 27. октобра 2017. године, иако за то није имао Уставом предвиђену надлежност. Шпанске власти су реаговале брзо и поред репресивних мјера које су уведене Уставни суд Шпаније је 31. октобра 2017. године ставио ван снаге Декларацију

¹⁸ У предмету У-5/98, који је познат и као предмет „Конститутивност народа“ посебно је значајна чињеница да је пет судија (дакле већина) и то: Мирко Зовко, проф. др Звонко Миљко, проф. др Снежана Савић, проф. др Витомир Поповић и судија Ханс Данелијус издвојило мишљења у односу на одлуку суда. Одлука У-5/98 објављена је у *Службеном гласнику Босне и Херцеговине*, бр. 12/2000. ¹⁹ Шире види Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске Уније* (Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2014), као и интернет извор: <http://www.lawschoolcasebriefs.net/2012/05/brunner-and-others-v-european-union.html>, приступљено новембра, 2022.

о независности Каталоније, након чега је распуштена Каталонска влада прихватила захтјев за одржавање ванредних избора.²⁰

Све ово је из разлога што готово све европске државе баштине европско-континенталну правну школу у којој је прецизно дефинисана цјелокупна државна организација и надлежност државних органа, са прецизним одређењем положаја и улоге уставног суда. Европско-континентални правни систем заснива се на писаном кодификованом праву и има дугу историју. У овом (великом) правном систему доминира писано и кодификовано право, које је, прије свега резултат стваралачке улоге законодавства. Основни извори су општи правни акти, устројени хијерархијски према правној снази, почевши од Устава као (највишег акта) темељног извора права, а потом и значајног броја закона који су други најзначајнији правни извори.²¹

2.2. Проблем тумачења права

Надаље, велики проблем представља и ситуација у вези са аутентичним текстом Дејтонског мировног споразума и, наравно Устава Босне и Херцеговине. Тренутно се највише користи произвољни превод који је доступан на страници Уставног суда Босне и Херцеговине.²² Међутим, у погледу тог текста постоји много проблема, а на тај текст, као формалну и аутентичну верзију Уставни суд Босне и Херцеговине се већ годинама реферише. Ако погледамо текст Устава у књизи Дејтон-Париз, гдје је наведено да је ријеч о аутентичној верзији која је депонована у тадашњем Секретаријату за спољне послове СР Југославије, видјећемо јако пуно спорних детаља. Најзначајнији детаљ се може пронаћи у члану I/1 Устава. Наиме, чланом I/1. Устава Босне и Херцеговине прописано је да Босна и Херцеговина наставља „...своје правно постојање по међународном праву као држава, са унутрашњом структуром измјењеном овим уставом и са постојећим међународно признатим границама, да остаје чланица Уједињених нација и да може задржати чланство или затражити пријем у организацијама унутар система Уједињених нација, као и другим међународним организација-

20 Матеј Савић, „Актуелна питања сецесије у свјетлу права на самоопредјелјење народа - Међународноправни аспект“, у *Зборник радова Сецесија са становишта унутрашњег и међународног права и њене политичке последице*, уред. Коста Чавошки (Београд: Српска Академија наука и уметности, 2020), 421-457.

21 Утицај доктрине природног права и вишедеценијски процес кодификације у европским државама условили су употребу апстрактних правних појмова, формулација општих норми, подјелу права на јавно и приватно, материјално и формално, државно и аутономно, итд. С друге стране, англосаксонско право (Англосаксонски правни систем) није кодификовано и ствара се радом судова, путем прецедента због чега се још зове и прецедентно право. Шире в. Снежана. С. Савић, Матеј Савић, *Теорија државе и права* (Бања Лука: Comesgrafica, Бања Лука, 2017).

22 Текст доступан на: https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, приступљено у мају, 2022.

ма.“ Структура Босне и Херцеговине према овом члану није модифицирана, како је то наведено у преводу Уставног суда, већ је према званичном преводу на српски језик измјењена.²³ Поред овога, велики проблем у Босни и Херцеговини представља и ситуација са језиком, односно језичким стилем који је кориштен у писању Споразума у цјелини, а који је изворно енглески језик, што ствара велике проблеме превасходно у системском и језичком тумачењу уставних одредаба.²⁴

Такође, када узмемо у обзир заштиту уставности, садржина захтјева пред Уставним судом, али и образложења одлука суда, је, у најмању руку контроверзна, па тако можемо прочитати да нпр.: високи представник има надлежност и могућност „супституирања“ институција Босне и Херцеговине, конкретно Парламентарне скупштине – *ergo* да представља „поступајућу власт Босне и Херцеговине“ и да то чини с циљем обезбјеђења владавине права, иако све наведено нигдје у Уставу нити у другим анекси-ма Дејтонског мировног споразума није дефинисано.²⁵ Ни на једном мјесту се не дефинише да одлуке високих представника могу имати законску правну снагу, нити се уопште наводи положај, надлежност и однос према високим представницима. Шта више, привремене мјере које се могу доносити у случају да стране (Босна и Херцеговина, Република Српска, Федерација Босне и Херцеговине) нису у могућности да се договоре су извршног и привременог карактера, *ergo*, ако их пренесемо у институционалну димензију, оне су у окуру надлежности Предсједништва или Савјета министара, док се остале мјере односе само на имплементацију Дејтонског мировног споразума, а не на његове измјене.²⁶ Дакле, јасно је да ни на основу тзв. Бонских овлаштења, односно Закључака Конференције у Бону,²⁷ ни на основу Анекса 10 Дејтонског мировног споразума високи

23 Види у Поповић, Лукић, *Документи Дејтон – Париз, прво издање*, 10, и у Поповић, Лукић, *Документи Дејтон – Париз, друго издање*, 10. Аутори у предговору наводе да су користили превод оригиналног текста споразума, а који им је уступио Савезни секретаријат за иностране послове Савезне Републике Југославије из Београда.

24 У погледу текста Устава Босне и Херцеговине језички проблем је свеprisутан, међутим још већи проблеми постоје у погледу номотехнике, методике и правне логике, просто речено начина размишљања уопште. Ово се неријетко у тумачењу Устава Босне и Херцеговине занемарује.

25 Види, предмет У-15/21.

26 „...ц) друге мјере у циљу осигурања имплементације Мировног споразума у цијелој Босни и Херцеговини и њеним ентитетима, као и неометаног рада заједничких институција. Такве мјере могу укључивати активности против особа које обављају јавну службу или функционера...за које Високи представник сматра да нарушавају правне обавезе успостављене Мировним споразумом или рокове за њихово имплементирање.“ Шире в. интернет извор, доступно на: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660#11, приступљено новембра, 2022.

27 „Савјет поздравља намјеру Високог представника да искористи своја крајња овлаштења у регији у вези са интерпретацијом Споразума...путем доношења обавезујућих одлука, кад он сматра за неопходно, о следећим питањима: а) вријеме, мјесто и председавање састанцима заједничких

представници немају надлежност и правни основ за доношење закона и уставних амандмана.

Овакво поступање високих представника у Босни и Херцеговини, не само да је супротно одредбама Устава и когентним нормама међународног права, него је супротно свим цивилизацијским вриједностима које су до данас досегнуте. Слична ситуација могла се пронаћи у другој половини 19. вијека. Међутим, забрањена је модерним међународним правом и то когентним нормама садржаним у Повељи Организације Уједињених Нација, али и Међународном пакту о грађанским и политичким правима, Међународном пакту о економским и социјалним правима итд. Такође, забрањена је одредбама садржаним у Европској конвенцији о људским правима и основним слободама, као и готово свим другим актима који су закључени у оквиру система Савјета Европе.²⁸

Такође, у континуитету се покушава одредити Споразум о сукцесији бивших република Социјалистичке Федеративне Републике Југославије као извор унутрашњег права, иако је ријеч о међународном уговору. Оваква тенденција је присутна, прије свега због покушаја подносилаца захтјева за оцјену уставности да докину надлежности ентитета предвиђене Уставом Босне и Херцеговине, и то чланом III/1, с циљем извршења промјене већ постојеће подјеле надлежности која је прописана Уставом Босне и Херцеговине, што представља директну повреду уставности. На овом мјесту се мора истаћи да овакви начини промјене подјеле надлежности унутар Босне и Херцеговине, а посебно кроз праксу, или судско тумачење, стварају реалну опасност од нарушавања Уставом успостављене равнотеже. На овај начин, а с обзиром на досадашњу праксу у предметима У-7/10, У-8/19, У-9/19 У-4/21²⁹ и др. већ постоји реална опасност од ремећења већ избалансираних међусобних односа између државотворних субјеката у сложеној заједници каква је Босна и Херцеговина.

Споразум о сукцесији ни на који начин не може бити правни основ према којем се Босна и Херцеговина покушава одредити као титулар власништва над „државном имовином“ у унутрашњем правном поретку, јер се

институција; б) привремене мјере које ступају на снагу кад стране нису у могућности да се договоре и које остају важеће док Предсједништво или Савјета министара не усвоји одлуку о том питању у складу са Мирвним споразумом...“ Шире в. *Ibidem*.

28 Шире види, Матеј Савић, „Правна лица слична државама као субјект међународног јавног права“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, 36, 36 (2015): 47-74, и Матеј Савић, „Босна и Херцеговина - држава или неопротекторат?“, у *Зборник радова Дејтонски споразум, две деценије мира и поуке за свет*, уред. Стеван Рапаић, Тијана Кеџмановић, Александар Врањеш (Београд: Представништво Републике Српске у Србији, Факултет политичких наука Бања Лука, Институт за међународну политику и привреду, 2016), 173-192.

29 Одлуке су доступне на <https://www.ustavnisud.ba>, приступљено у децембру, 2022. Шире види *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 67/2010, 16/2020 и 63/2021.

ради о међународном уговору који само регулише односе између држава потписница, односно уговорних страна. Такође, у захтјевима се тврди, али и у образложењима одлука суда, да је питање државне имовине једно од осталих питања за која је надлежна Парламентарна скупштина и да оно потпада под искључиве надлежности Босне и Херцеговине је, прије свега, *contarditio in adiecto*, а затим и чисти произвољни конструкт. Једна надлежност не може бити истовремено и „једно од осталих питања“ и „искључива надлежност“. То је напросто неспојиво. Ништа мање контроверзи не производе ни захтјеви, а посебно одлуке Уставног суда почевши од одлуке у предмету „конститутивност народа“, па преко „дана републике“, до одлука у предметима „пољопривредно земљиште“, па све до предмета „декларација“.

Још једна ствар се мора истаћи, а то је проблем положаја и улоге Вијећа народа Републике Српске, а посебно његове активне легитимације. На овом мјесту се акценат мора ставити и на Клуб Бошњака, као већ устаљених подносилаца захтјева за оцјену уставности аката, које доноси Народна скупштина Републике Српске Уставном суду Босне и Херцеговине. Вијеће народа Републике Српске не представља један, посебан дом Народне скупштине Републике Српске. Вијеће народа није ни посебан законодавни орган. Вијеће народа представља једно посебно тијело за заштиту виталног националног интереса било којег од конститутивних народа и осталих, а не други дом Народне скупштине Републике Српске, односно законодавног органа.³⁰ Овдје се ради о погрешном тумачењу члана VI/3а) којим је дефинисана могућност за подношење захтјева за оцјену уставности и то $\frac{1}{4}$ „...било којег законодавног органа ентитета...“ што није тачно јер је у конкретном члану Устава Босне и Херцеговине прецизно наведено да се ради о „... једном дому законодавног тијела једног Ентитета.“³¹ Пошто Вијеће народа није ни законодавни орган нити је посебан дом Народне скупштине Републике Српске, делегати у Вијећу народа који су Уставном суду упутили значајан број захтјева ни по ком основу немају активну легитимацију. Према Уставу Босне и Херцеговине, Уставни суд је био дужан да овакве захтјеве одбаци. На жалост, ово није учињено и установљена је изузетно проблематична пракса у овом погледу.

30 Види, Устав Републике Српске.

31 Види, Устав Босне и Херцеговине.

3. ЗАКЉУЧАК

Превасходни разлог за постојање фундаменталних пробелема са којима се данас суочавамо се налази на једном мјесту. Извор свега наведеног може се пронаћи у циљевима политичког Сарајева, тачније бошњачких политичких представника, који уз подршку једног дијела међународне заједнице, од самог почетка желе направити Босну и Херцеговину према својој мјери. Јасно је, још од 1995, а посебно од 2000. године да они желе Босну и Херцеговину начинити „грађанском државом“ и себе устоличити као доминантни, тј. већински народ. Оваква „грађанска држава“ не би била држава једнаких грађана, већ би у њој два тренутно конститутивна народа (Срби и Хрвати) били колективно дискриминисани од једног, већинског. Један од доказа, који потврђује ову констатацију је чињеница да је за члана Предсједништва Босне и Херцеговине из реда хрватског народа више пута биран Жељко Комшић већинским гласовима Бошњака. То, заправо значи да хрватски народ већ у континуитету нема легитимног представника у овој заједничкој институцији Босне и Херцеговине.

На путу остварења тог циља, уз помоћ страног фактора, тачније заинтересованог дијала међународне заједнице, представници политичког Сарајева потпуно су обесмислили правну науку, правну етику, праксу и све оне темељне вриједности и принципе према којима би правници, а и политичари морали поступати. Ово је *par excellence* примјер сукоба фактичког и нормативног. Они покушавају, ништа друго до да пониште начела прихваћена од цивилизованих народа и све оно што смо до прије неколико година учили и сматрали колективном спознајом и колективним знањем (оно што је општеприхваћено као аксиом) обесмисле, а како би остварили свој циљ.³² Такође, ове тенденције су изузетно опасне, јер се кроз историју у више наврата показало да је једини одржив и могућ принцип за Босну и Херцеговину, темељни принцип конститутивности три народа.

Уставни суд нема овлашћење да проширује своју надлежност супротно строгим границама које поставља Устав Босне и Херцеговине, а одлуке донесене ван основа надлежности не могу бити ваљане. Посебно је неразумљиво зашто Уставни суд Босне и Херцеговине у досадашњој пракси заузима контроверзна становишта и не прави разлику у вези претходно наведеног, када су надлежности заједничких институција и ентитета јасно дефинисане Уставом Босне и Херцеговине, при чему је положај (и улога)

32 Шире в. Савић, *Босна и Херцеговина између државноправних и међународноправних проблема*.

Уставног суда Босне и Херцеговине недвосмислено одређен, у смислу заштите уставности. Такође, у погледу активне легитимације једног дијела Вијећа народа, морамо нагласити да је јасно да законодавни орган и дом законодавног тијела нису исто, а изузетно је спорно становиште Уставног суда, којим се не прихвата факт садржан у одредбама Устава Републике Српске да Народна скупштина нема два дома и да је организована као једнодоми парламент. Стога, сматрамо да је, у најмању руку контроверзна чињеница да је Уставни суд Босне и Херцеговине до сада велики број захтјева *ratione personae* прихватао као допустиве у предметима број: У-7/10, У-8/19, У-9/19, У-4/20, У-14/20, У-15/21 и др.³³

Када узмемо у обзир све претходно наведено, није ни чудо што Бањалука и Сарајево егзистирају у два различита универзума. Сарајево, односно бошњачки политички представници читају и тумаче оно што желе, док Република Српска и њени представници покушавају да сачувају оно што пише!

ЛИТЕРАТУРА:

- Savić, Matej. „Fundamental Structure of International Legal Order - Contemporary Issues of Normative, Factual and Axiological Elements”, *Yearbook of Faculty of Law, Goce Delcev University*, 7, 7 (2017): 225-238.
- Поповић, Витомир, Владимир Лукић. *Документи Дејтон – Париз, прво издање*. Бања Лука: Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, 1997.
- Поповић, Витомир, Владимир Лукић. *Документи Дејтон – Париз, друго издање*. Бања Лука: Институт за међународно право и међународну пословну сарадњу, 2002.
- Стојановић, Драган. *Уставно право, књига 1*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу, 2005.
- Савић, Матеј. „Правна лица слична државама као субјект међународног јавног права“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, 36, 36 (2015): 47-74.
- Савић, Матеј. „Босна и Херцеговина - држава или неопротекторат?“, у *Зборник радова Дејтонски споразум, две деценије мира и поуке за свет*, уред. Стеван Рапаић, Тијана Кеџмановић, Александар Врањеш, 173-192. Београд: Представништво Републике Српске у Србији, Факултет политичких наука Бања Лука, Институт за међународну политику и привреду, 2016.
- Савић, Матеј. „Актуелна питања сецесије у свјетлу права на самоопредјељење народа - Међународноправни аспект“, у *Зборник радова: Сецесија са становишта унутрашњег и међународног права и њене политичке посљедице*, уред. Коста Чавошки, 421-457. Београд: Српска Академија наука и уметности, 2020.

³³ Шире види *Ibidem*.

- Савић, Матеј. *Босна и Херцеговина између државноправних и међународно-правних проблема*. Бања Лука: Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци, 2022.
- Савић, Матеј. „Међународно право на почетку XXI вијека – теоријски поглед на савремену доктрину, процесе и проблеме међународног правног поретка“, *Правна ријеч*, 12, 44 (2015): 155-183.
- Вукадиновић, Радован. *Увод у институције и право Европске Уније*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2014.
- Савић, С. Снежана, Матеј Савић. *Теорија државе и права*. Бања Лука: Comesgrafica, Бања Лука, 2017.
- Устав Босне и Херцеговине, текст доступан на: https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.
- Устав Републике Српске, Народна скупштина Републике Српске, 2014.
- Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, текст доступан на: https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/pravila-bs_1611132311.pdf.
- Закључци Бонске конференције, текст доступан на: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660#11.
- Brunner and Others v. The European Union Treaty case brief, доступно на: <http://www.lawschoolcasebriefs.net/2012/05/brunner-and-others-v-european-union.html>.
- Пословник Народне скупштине Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 66/2020.
- Дјелимична одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету У-5/98.
- Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету У-7/10, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 67/2010.
- Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету У-8/19, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 16/2020.
- Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету У-9/19, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 16/2020.
- Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету У-4/21, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 63/2021.
- Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету У-15/21, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 51/2022.
- Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у обједињеном предмету У-2/22, текст одлуке доступан на: https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-2-22-1323203.pdf.

(UN)CONSTITUTIONALITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND POLITICAL VOLUNTARISM

Matej Savic³⁴

Faculty of Political Sciences Banja Luka University

Summary: In this paper, the author deals with the problem of constitutionality in Bosnia and Herzegovina and the (political) voluntarist tendencies that are increasingly expressed in the practice of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Also, special attention is given to the situation in which there is no single authentic text of the Dayton Peace Agreement, and thus of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which opens up an issue of selective translations and arbitrary interpretations of these documents. The paper discusses the status and competences of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, as well as the problem of the so-called extensive interpretation of the provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, and the factual influence of politics from Sarajevo on the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, whereby the author (in particular) reached basic conclusions regarding the basic question; for what reason the highest institution of judicial power (Constitutional Court), which has the primary task of protecting constitutionality, directly undermines the rule of law in Bosnia and Herzegovina, in accordance of demands of Bosniak political representatives.

Key words: constitutionality and legality, constitution, Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, National Assembly of the Republic of Srpska, political voluntarism, interpretation of law, jurisdiction.

34 Associate professor, PhD.