

Profesor dr Petar Kunić, redovni profesor, naučni savjetnik Evropskog defnologija centra, Banja Luka

TENDENCIJE U DEFORMACIJI DEJTONSKOG USTAVA

U javnom diskursu, uglavnom u Sarajevu i dijelu međunarodne zajednice, preovladava stanovište da je Dejtonski sporazum zaustavio rat i uspostavio mir u Bosni i Hercegovini i time završio svoju misiju. Međutim, namjerno se zanemaruje činjenica da je njime uspostavljena nova ustavna struktura države kojom je bivša Republika Bosna i Hercegovina u teritorijalno-političkom pogledu podijeljena na dva dijela, odnosno na dva entiteta: Republiku Srpsku i Federaciju Bosne i Hercegovine. Isto tako, prema ustavnoj strukturi, Bosna i Hercegovina je postala federalna država sa dvije federalne jedinice (dva entiteta). Iako je na početku imala niz konfederalnih elemenata, prenosom mnogih nadležnosti sa entiteta na državu, ona je faktički postala klasična federacija, tačnije asimetrična federacija, s obzirom da su njeni sastavni dijelovi Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine koji imaju različitu organizacionu strukturu u vršenju vlasti.

Državi se osporava federalni karakter, iako taj karakter potvrđuju određeni naučni krugovi, jer država nema u svom nazivu oznaku federacije, što nije teško opovrgnuti jer njen federalni karakter ne proizlazi iz naziva već iz sadržaja ključnih ustavnih odredbi. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, član III t. 1, 2, 3, 4. i 5, izvršena je podjela nadležnosti u oblasti zakonodavne, izvršne i sudske vlasti između države i federalnih jedinica (entiteta). Suverenitet pripada centralnoj vlasti s tim da članice federacije, entiteti u Bosni i Hercegovini, imaju značajne elemente unutrašnjeg suvereniteta.

U međunarodnim odnosima, federalna država nastupa kao cjelina, a federalne jedinice (entiteti) samo u okvirima koje određuje državni ustav. Ustav sadrži federalnu klauzulu ili presumpciju nadležnosti u korist federalnih jedinica (entiteta). Presumpcija nadležnosti, kao jedan od glavnih ustavnih principa u podjeli nadležnosti između države i entiteta, odnosno između federalne države i federalnih jedinica se namjerno zaobilazi jer predstavlja glavnu branu za očuvanje ustavom uspostavljenih nadležnosti entiteta, odnosno federalnih jedinica. Ovom klauzulom utvrđeno je da su nadležnosti koje nisu članom III tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine izričito definisane kao nadležnosti države Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima, a što potvrđuje član III tačka 3a. Ustava Bosne i Hercegovine koji kaže da sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

U federalnim državama postoji zajedničko državljanstvo i državljanstvo federalnih jedinica (entiteta). Državljanstvo države konstituiše se ipso iure, a državljanstvo entiteta prema prebivalištu, što je učinjeno Ustavom Bosne i Hercegovine (član I tačka 7.)

Sve federacije imaju dvodomni sistem, što ima i Bosna i Hercegovina. Ključne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine nedvosmisleno upućuju na činjenicu da je Bosna i Hercegovina federalna država sa određenim specifičnostima. Postavlja se pitanje zašto se to osporava, uglavnom na bošnjačkoj strani, pa i na srpskoj. Kome smeta federalna država koja omogućava

ravnopravnost tri naroda? Sigurno onima koji žele da vladaju drugima. Najprisutnije je osporavanje na bošnjačkoj strani kako od političkog vodstva, tako i od određenih intelektualnih krugova, ocjenjujući da je Bosna i Hercegovina jedinstvena država koja nema organizacione oznake federacije što, kako smo već istakli, nema bitnu ulogu u odnosu na sadržaj ustavnih odredbi. Takvu organizacionu oznaku nemaju ni Belgija, Austrija i Australija a tretiraju se kao federalne države. Jedinstvena ili unitarna država nema političko-teritorijalne podjele, a pored toga ignoriše nacionalnu složenost i izražavanje nacionalnih pripadnosti. U takvoj državi državna vlast se konstituiše na većinskom principu, što odudara od ustavnih rješenja u Bosni i Hercegovini. Sa srpske strane osporava se kapacitet države Bosne i Hercegovine koja se označava kao državna zajednica (u krajnjoj liniji sve države su zajednice), dok se Republika Srpska potencira kao država koja iako ima visok stepen državnosti nema kapacitet države pogotovo poslije penosa nekih ključnih nadležnosti kao što je odbrana, jedan dio finansija, policijskih struktura, pravosuđa i dr. sa entiteta na državu. Republika Srpska nije ni administrativna jedinica kako se to očituju neki iz političkih i intelektualnih krugova iz Sarajeva, što predstavlja negiranje i omalovažavanje Republike Srpske kao političko-teritorijalne zajednice sa kapacitetom federalne jedinice.

Iako je prenosom i preuzimanjem nadležnosti sa entiteta na državu, Bosna i Hercegovina postala država sa potencijalom klasične federalne države, i dalje je na sceni prisutan trend urušavanja entiteta putem osporavanja njihove nadležnosti. Kao glavni instrument u ostvarivanju tog cilja koristi se Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Inicijativa uglavnom dolazi od bošnjačke političke strukture uz podršku OHR-a i dijela tzv. međunarodne zajednice. Ustavni sud zahvaljujući svojoj strukturi sa inostranim elementom i nedostatku Zakona o radu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koji imaju gotovo sve zemlje svijeta, preglasava srpske članove suda i donosi odluke na štetu Republike Srpske. Svoje odluke, u pravilu, situira u političko zaleđe, uvijek u vidu zaštite ljudskih prava ili suvereniteta Bosne i Hercegovine, prevazilaženjem svojih kompetencija donosi odluke u korist države. Pri tome negira ustavna ovlaštenja entiteta čime dosljedno slijedi protagoniste bošnjačke politike i njihovu koncepciju unitarne države. Ustavni sud je sebi dao za pravo da svojim odlukama uređuje pitanja koja su rezervisana za zakon, čime izbjegava svaki vid parlamentarne regulative prethodne kontrole i time ostavruje put svoje samovolje i rješava tipično politička pitanja, kao što su pitanje granice između entiteta i imovine entiteta, koja predstavljaju ključna pitanja ustavnog statutsa entiteta iako su ta pitanja jasno i čak precizno pravno određena. Aneks 2. (član I i član II) Dejtonskog sporazuma označava razdvajanje entiteta graničnom linijom, dok Ustav Bosne i Hercegovine u članu I tačka 4. koristi izraz granica. Oba izraza su sasvim sigurno bliža „granici“ nego „liniji razgraničenja“ kako je označio Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Tvrdnja OHR-a da ne postoji administrativna granica između entiteta je pravno neutemeljena i zlonamjerna. Nikom, pa ni OHR-u, nije dozvoljeno prikrivanje i falsifikovanje činjenica i pri tome krivo tumačenje ustava.

Obrazlažući svoju odluku o imovini, Ustavni sud Bosne i Hercegovine ističe da cjelokupni pravni sistem entiteta mora biti u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, te da je imovina stvar regulisanja državne vlasti, da bi ta vlast bila suštinski a ne formalno suverena vlast, „samim tim regulisanjem državne imovine je njena isključiva nadležnost“. Ovim činom Ustavni sud Bosne

i Hercegovine bez ustavnog osnova ograničava prava entiteta u oblastima koja su predviđena i rezervisana za nadležnost entiteta. Da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine uzurpirao nadležnost entiteta govore sljedeće odredbe Ustava Bosne i Hercegovine:

U članu III tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine taksativno su utvrđene isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine gdje nije navedena imovina vezana za teritorij koji je dodijeljen entitetima a time i imovina. Da su entiteti nadležni da svojim zakonima regulišu ovo pitanje potvrđuje član III tačka 3a. Ustava Bosne i Hercegovine koji kaže „sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim ustavom izričito povjerene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima“. To je tzv. federalna klauzula koju uglavnom imaju federalne države, negdje je ta klauzula u korist entiteta (federalnih jedinica), a negdje u korist države. U Ustavu Bosne i Hercegovine je u korist entiteta, pa stoga imovina pripada entitetima, jer nije uključena u nadležnost države.

Da regulisanje imovine pripada entitetima, dodatno potvrđuje i odredba člana III tačka 5. Ustava Bosne i Hercegovine kojim su predviđene i dodatne nadležnosti prema kojem Bosna i Hercegovina može preuzeti sve druge poslove o kojima se entiteti slože, između ostalog „za poslove koji su nužni za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog statusa Bosne i Hercegovine“. Dakle, radi se o poslovima odnosno nadležnostima koje se odnose na očuvanje suvereniteta Bosne i Hercegovine na koje se Ustavni sud Bosne i Hercegovine poziva. Međutim, za prenos tih nadležnosti potrebna je saglasnost entiteta te se stoga regulisanje imovine ne može prenijeti na državu bez volje entiteta (član III tačka 5a. Ustava).

Donošenjem odluka Ustavnog suda koje se odnose na pitanje imovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je zloupotrijebio svoja ovlaštenja i promijenio Ustav za šta nije nadležan. On nije nadležan da stvara ustavne norme, već da ih tumači i primjenjuje. (Iudicis est ius dicere, non dare!).

U evropsko-kontinentalnom sistemu kojem pripada i Bosna i Hercegovina, funkciju stvaranja prava imaju zakonodavni organi a ne sudovi. Sudovi imaju tu ulogu tamo gdje nema kodifikovanog ustava, gdje je ustavna suprematija dodijeljena sudovima. Bosna i Hercegovina ima kodifikovan Ustav, pa ustavna suprematija pripada zakonodavnim organima. Preuzimanje nadležnosti izvan okvira Dejtonskog ustava kao što je to slučaj sa imovinom, ustavni sud Bosne i Hercegovine je uzurpirao nadležnost, jer je to moguće samo ako se entiteti slože, što bez sumnje predstavlja rizičan potez.

Nema pravno utemeljenog stanovišta koje može dokazati da imovina ne pripada entitetskoj regulativi.

Odluka Ustavnog suda o imovini nema ustavno utemeljenje, već političke konotacije kreirane u cilju stvaranja unitarne države na štetu entiteta (federalnih jedinica), što Ustavni sud svojim odlukama prati u kontinuitetu. Kao najviša pravna instanca sa međunarodnim elementom (sa trojicom stranih sudija), on ruši balans uspostavljen Dejtonskim sporazumom i narušava odnose između države i entiteta i izoštava polarizaciju u društvu. Negativna percepcija o Republici Srpskoj stvorena putem medijske propagande iz Sarajeva, nekih zapadnih zemalja i OHR-a ne dozvoljava Ustavnom sudu kršenje Ustava Bosne i Hercegovine i preuzimanje

nadležnosti od entiteta. U takvoj situaciji Republika Srpska morala je proglasiti nulifikaciju odluka Ustavnog suda o imovini jer se kosi sa osnovnim pravima Republike.

Da bi se uspostavili normalni odnosi između Republike Srpske i države, Sarajevo mora napustiti svoj ideološki konstrukt konstituisan u laboratorijumu velikog bošnjačkog hegemonizma koji smatra da je Republika Srpska subverzivni projekt protiv Bosne i Hercegovine. Realan domet takve politike je destruktivan. Bosna i Hercegovina može uspješno funkcionisati u sadašnjim ustavnim okvirima bez zadiranja u imovinu i teritoriju entiteta. Svako zadiranje u imovinu i teritoriju entiteta, ruši se konstitutivnost koja bez teritorijalnosti je više kozmetička konotacija nego konkretna supstanca. Isto tako, iz Republike Srpske mora se prestati prijetnjom separatizmom i vraćanjem nadležnosti koje su prenesene na državu. Priča o nezavisnosti Republike Srpske je besmislena i nije dostižna, te predstavlja političku propagandu koja je štetna za Republiku, a kojom se gradi politički uticaj u Republici Srpskoj. Pravo na samoopredjeljenje je izuzetno složeno, izuzetno je teško to sprovesti u međunarodnom pravu i praktično nemoguće, jer se kosi sa teritorijalnim integritetom države čije se granice ne mogu mijenjati silom ili intervencijom druge države. Vraćanje prenesenih nadležnosti pravno nije moguće bez potrebne većine u parlamentarnoj proceduri Bosne i Hercegovine, što faktički nije ostvarivo.