

Академик Рајко Кузмановић*

Оригинални научни рад
UDK 342.28:342.4(497.6РС)»1992-2012»

ДВАДЕСЕТ ГОДИНА УСТАВНОПРАВНЕ ИЗГРАДЊЕ И ФУНКЦИОНИСАЊА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

TWENTY YEARS OF THE CONSTITUTIONAL BUILDING AND FUNCTIONING OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Abstract: The subject of this paper is the constitutional building of the Republic of Srpska since its establishment until today. Social circumstances, external and internal, in which the Republic of Srpska came into being were analysed. External circumstances refer to the process of the disintegration of Yugoslavia and the intervention of the so-called international community, while internal ones refer to political disagreements between the three constitutive peoples concerning the form of state organisation of Bosnia and Herzegovina.

The process of the constitution of the Republic of Srpska did not arise from a hegemonic desire for domination over any of the constituent peoples, but from the need to maintain the identity of Serbs in Bosnia and Herzegovina.

The three equal peoples could not decide how Bosnia and Herzegovina should be organised – as a unitary, federal or confederal state. After several attempts, the Dayton formula for the organisation of Bosnia and Herzegovina was found, and this was the result of a realistic compromise. The Constitution defines Bosnia and Herzegovina as a complex decentralised state with two entities and three equal peoples.

As an entity with its own constitutional jurisdiction, the Republic of Srpska has developed as a stable and permanent highly-decentralised unit within Bosnia and Herzegovina. The Republic of Srpska bases its stability and durability on the three strong pillars: the will of the people – maintained plebiscite, the national law – legally adopted Constitution, and the international law – the Dayton Agreement.

The building road of the Republic of Srpska is of legal character, which enables it to be modelled as a legal, democratic and pro-European state. A stable legal system and order were established. Ever since its establishment the National Assembly as a legislator has been continuously adopting legal acts, and it has adopted 2,235 decisions and 1,496 laws. All these acts are harmonised with the Constitution of the Republic of Srpska and the Constitution of Bosnia and Herzegovina, but also with the European legal heritage - *acquis communautaire*.

Key words: The Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina, Constitution, law, democracy, entity, rights, European Union, integration, reform.

* Председник Академије наука и умјетности Републике Српске.

Апстракт: Предмет овога рада је уставноправна изградња Републике Српске од њеног оснивања до данас. Анализиране су друштвене околности, вањске и унутрашње, у којима је настала Република Српска. Вањске околности односе се на процес деструкције Југославије и мијешање тзв. међународне заједнице, а унутрашње на политичка неслагања три конститутивна народа око облика државног уређења Босне и Херцеговине.

Процес конституисања Републике Српске није настао из хегемонистичке жеље за доминацијом над било којим конститутивним народом, већ из потребе за очувањем идентитета Срба у Босни и Херцеговини.

Три равноправна народа нису могла да нађу рјешење како да Босна и Херцеговина буде уређена – унитарна, федерална или конфедерална. Послије више покушаја пронађена је дејтонска формула уређења Босне и Херцеговине, што је био плод реалног компромиса. Устав је конституисао Босну и Херцеговину као сложену децентрализовану државу са два ентитета и три равноправна народа.

Као ентитет са својим уставним надлежностима Република Српска се изградила као стабилна и трајна високодецентрализована јединица у оквиру Босне и Херцеговине. Република Српска темељи своју стабилност и трајност на три јака ослоња: вољи народа – одржаном плебисциту, домаћем праву – легално усвојеном Уставу и међународном праву – Дејтонском споразуму.

Пут изградње Републике Српске је правног карактера, што јој омогућује да се моделује као правна, демократска и проевропска. Израђен је стабилан правни систем и поредак. Народна скупштина као законодавац је, од свога оснивања до данас, у континуитету доносила правне акте, па је донијела 2.235 одлука и 1.496 закона. Сви ти акти су у складу са Уставом Републике Српске, Босне и Херцеговине и са европским правним наслеђем – *Acquis communautaire*.

Кључне ријечи: Република Српска, Босна и Херцеговина, Устав, закон, демократија, ентитет, право, Европска унија, интеграција, реформа.

1. Друштвене околности у којима је настала Република Српска

Велике друштвене промјене, кроз историју, условљавале су распад једних и стварање других држава и државотворних реалитета. Та законитост промјена показала се и крајем 20. вијека појавом снажног процеса глобализације, што је довело до промјене ритма развоја и вриједности у свјетским размјерама. Творци глобализације истичу да је, наводно, њен циљ уједначавање могућности економско-социјалних и других права и слобода свих, по моделу најјачег носиоца концепта стварања униполараног свијета, односно новог свјетског поретка. У таквим околностима дошло је до пада, прије свега, социјалистичке уставности и државности у многим земљама свијета, међу којима је и Југославија.

Највећи број република бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије конституисао се у какве-такве државе, углавном сателитске и поданичке. Када је дошло на ред конституисање Босне и Херцеговине, настале су компликације, јер није било усаглашености руководства и институција сва три конститутивна народа о типу и облику државе и равноправности сва три народа. Босна и Херцеговина није се могла конституисати, јер се нашла у вртлогу вишеструких друштвених промјена неспремна, разједињена, национално по свађана, политички незрела, идеолошки заслијепљена, економски заостала и са недораслим политичким руководством, па је као таква била подложна свим утицајима са стране, било да су они долазили са регионалног, европског или свјетског нивоа.

Типичан примјер негативног вањског утицаја долазио је из њемачке и италијанске спољне политике, а потом и од Бадинтерове комисије. С друге стране унутрашња политичка незрелост и заслијепљеност странака тадашње коалиције у Скупштини Босне и Херцеговине дошла је до изражаја у јесен 1991. године, када је донесено неколико значајних конститутивних аката, међу којима су Резолуција о суверености Босне и Херцеговине, Платформа о положају Босне и Херцеговине и Меморандум. Сва три документа изричито утврђују формирање унитарне Босне и Херцеговине, без било каквог државотворног права Срба у Босни и Херцеговини. Тако дословно у члану 6. Меморандума стоји да „Скупштинска већина (у којој нема посланика Срба) одлучује о судбини Републике Босне и Херцеговине, а признаје се право скупштинској мањини (Србима) да захтијева свој културни, социјални и економски интерес“. Тако су Срби, као аутохтони државотворни и конститутивни народ, сведени на националну мањину, која није могла да утиче на било коју одлуку о устројству Босне и Херцеговине. То је био директан покушај угрожавања идентитета једног народа, његовог омаловажавања и искључења из политичког одлучивања о судбини и начину уређења државе. У таквим околностима није било другог рјешења за очување статуса конститутивног и равноправног народа, него да се формира властита државотворна јединица, Република српског народа Босне и Херцеговине.

2. Процес конституисања Републике Српске

Формирање Републике Српске није била никаква хегемонистичка жеља ни покушај доминације над било којим конститутивним народом, већ напосто потреба за очувањем идентитета Срба у Босни и Херцеговини. Није ништа необично у томе што се пришло формирању Републике Српске, јер своју државу или државотворну федералну или конфедералну јединицу траже сви народи, када осјете да су њихова основна национална и грађанска права у постојећој држави трајно угрожени. Тако је у свијету за посљедњих 150 година формирано више од 100 држава и још толико државотворних федералних јединица.

Урадили су то не само Срби, већ и Бошњаци и Хрвати у Босни и Херцеговини, оснивајући своје државотворне јединице.

Познато је кроз историју државе и права да сваки народ жели да има свога колективног заштитника, кога најчешће види у властитој држави или државотворној јединици. Неки народи су брзо и лако створили такву организовану заједницу, а неки вијековима настоје да је добију, али не долазе до рјешења или због властитог незнања и немоћи или због утицаја спољних фактора. Конститутивни народи Босне и Херцеговине – Срби, Хрвати и Бошњаци, нису били те среће да лако добију државу или државотворну јединицу. Босна и Херцеговина је кроз историју углавном била под страном доминацијом, а ријетке су биле краће фазе када је имала своју државност. Потпуна државност остварена је тек половином 90-их година прошлог вијека, Мировним споразумом, названим Дејтонски мировни споразум за Босну и Херцеговину, уз сагласност сва три конститутивна народа. Тим споразумом, као међународним уговором, конституисана је сложена држава, федерално-конфедералног типа, са два, а требало је са три ентитета и три равноправна конститутивна народа. Али, нажалост, ни овога пута Босна и Херцеговина није добила потпун суверенитет, јер је вољом великих сила постала лош тип протектората, који траје већ 17 година, а неизвјесно је када ће престати.

Република Српска је конституисана правним, демократским и ненасилним путем у периоду од октобра 1991. до фебруара 1992, док још није ни било рата у Босни и Херцеговини. Свој *constituens* утемељила је са четири уставноправна и политичка акта. Први оснивачки конститутивни правно-политички акт Републике Српске била је Одлука о оснивању Скупштине српског народа у Босни и Херцеговини, коју су 24. октобра 1991. године усвојила 84 легално изабрана посланика. Други конститутивни акт била је Одлука о остајању српског народа Босне и Херцеговине у заједничкој држави Југославији, ма каква била, која је донесена на плебисциту (референдуму) 9. и 10. новембра 1991. године. Трећи конститутивни акт била је Декларација о проглашењу Републике српског народа Босне и Херцеговине 9. јануара 1992. године. Четврти конститутивни акт био је Устав Републике Српске, који је усвојен у Народној скупштини 28. фебруара 1992. године.

Према томе, Република Српска није ратна творевина, већ демократска, мирнодопска и уставноправна, заснована на апсолутној вољи српског и дијела других народа исказаној референдумом, затим заснована на домаћем праву, тј. на легално и легитимно донесеном Уставу и, на концу, на међународном праву – Дејтонском споразуму, као међународном уговору. Значи, Република је формирана прије грађанског рата, одбрањена је и учвршћена у току рата, а Дејтонским споразумом и међународно призната као високодецентрализована државотворна јединица у оквиру Босне и Херцеговине.

3. Дејтонски модел уређења Босне и Херцеговине и Републике Српске

Није лако утемељити државу или државотворну јединицу, поготово тамо гдје постоји више равноправних субјеката, а сваки од њих жели и више од онога што му објективно припада. Знатно веће тешкоће настају када један или више субјеката, на одређен начин, угрози идентитет другог равноправног субјекта. Очување пуног идентитета – посебно језика, писма, вјере, нације, обичаја и културе било кога народа – може се постићи изградњом демократске државе или државотворног ентитета, утемељењем праведног права и правног поретка и формирањем активне и разумне политике.

У Босни и Херцеговини је управо и дошло до сукоба због угрожавања идентитета једнога равноправног субјекта од других и због немогућности проналажења модела државе, одговарајућег правног поретка и разумне политике. Три равноправна и конститутивна народа, Срби, Хрвати и Бошњаци приближно се слажу у вези са постојањем Босне и Херцеговине као државе, али нису могли никако да усагласе ставове о томе како треба да буде уређена та држава. Сваки народ жели да држава буде по његовој мјери; Једни желе унитарну, други федералну и трећи конфедералну државу. Због искључивости и нетолеранције, било је тешко у таквим околностима наћи рјешење које би све задовољило.

Послије скоро четворогодишњег несрећног сукоба у Босни и Херцеговини и напора вањских и унутрашњих снага да се дође до адекватног рјешења, коначно је у Дејтону пронађено колико-толико задовољавајуће рјешење. Босна и Херцеговина је конституисана Уставом, односно Анексом IV Мировног споразума, као сложена децентрализована држава коју чине два ентитета, Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине, са три равноправна народа.

Дејтонским споразумом је постигнут велики компромис рационалним дјеловањем свјетске и домаће политике и дипломатије. Овим рјешењем вјероватно ниједан народ није добио све што је желио, али ниједан народ није ни изгубио. Босна и Херцеговина је земља компромиса и друго не може да буде. Због своје етничке различитости и објективне опасности од мајоризације бројније нације, Босна и Херцеговина не може да буде унитарна, нити класична грађанска држава, што је потврђено у Дејтону и што се мора стално имати у виду. Она може да буде само етнограђанска као и већина држава у свијету, гдје се примјењују етнички и грађански стандарди и механизми, којима се, као прво, штите колективна права сваког народа без мајоризације – као етно-обиљежје, и друго, штите се лична права сваког грађанина на цијелој територији – као грађанско обиљежје.

Дејтонско уређење Босне и Херцеговине није идеално рјешење, као што знамо, али је у вријеме доношења било и још увијек је реално и треба га, као

такво, схватити и прихватити. Нажалост, и послије 17 година примјене дејтонских уставних рјешења постоје политички фактори који сматрају да је такво рјешење лоше и да се по сваку цијену треба из темеља мијењати, да би се успоставио нови модел који би утемељио чврсту, дакле унитарну државу, што је *de facto* враћање на програм из деведесетих година, који је изазвао сукобе.

Знамо да друштво није статично, да се креће и да су наизбјежне промјене у објективној стварности у свим областима човјековог стварања, па је тако и код устава и уставних промјена. Устав неминовно долази у сукоб са реалним животом, јер се многе ствари превазилазе, па се јавља потреба и за његовим мијењањем. То се односи и на уставе Босне и Херцеговине, Републике Српске и Федерације, јер устав није Свето писмо да се не смије мијењати. Али, он се не може мијењати кад год коме падне на памет, јер за промјену морају постојати снажни разлози и зрели услови. Свака уставна промјена мора да буде израз потреба и жеља свих грађана, а не жеља надобудних политичара. Поред тога, промјене се морају спроводити демократским путем и у институцијама система. Нажалост, већина досадашњих промјена, нарочито ентитетских устава, услиједила је ван система – наметањем.

Ми у Републици Српској смо реални, држимо се устава и закона, домаћег и међународног права и тако снажно штитимо Републику Српску, па и Босну и Херцеговину. То у суштини значи да прихватамо сложу државу Босну и Херцеговину, федерално-конфедералног типа, са уставом утврђеним надлежностима и органима. Ентитети Република Српска и Федерације Босне и Херцеговине, као високо децентрализоване државотворне јединице, са својим уставним надлежностима – онима које имају данас и онима које су им одузете актима високог представника, представљају основно ткиво које се не смије нарушавати и које се мора уважавати и његовати.

Они који нарушавају такво уставно устројство и траже промјене које би довеле до декомпозиције садашњег уставног система и које би потпуно промијениле већ изграђен, и са европским правним наслеђењем усклађен, правни систем и поредак упуштају се у неизвјесност и не чине добро ни себи ни другима. Међутим, уколико дође до било какве уставне промјене на легалан начин уз општу сагласност, ми у Републици Српској ћемо прихватити и спроводити такве промјене, сагласно нашем опредјељењу поштовања уставности и законитости.

4. Путеви правне изградње Републике од Дејтона до данас

Велике друштвене промјене, попут оних деведесетих година, код нас и у већем дијелу свијета не би имале смисла, нити би изражавале прогресивни дух и општу вољу грађана да није права, које путем норми и правила ствара правни ред. Без права – устава, закона и других правила понашања, владао би

друштвени хаос, у коме би грађани били обесправљени, препуштени самовољи владајуће (домаће и стране) елите, међусобним сукобима, споровима и општој несигурности. Зато је основно опредјељење у Републици Српској, од њеног конституисања до данас, да не смије постојати правни вакум у коме се не зна да ли има закона за поједине области друштвеног живота, који закони важе, ко их доноси и ко примјењује.

Било је заиста тешко успоставити конзистентан правни систем у вријеме великих друштвених промјена, па су грађани и институције Републике Српске примјењивали неке норме различитих правних система. Била су три могућа начина успостављања конзистентног и кохерентног правног система. Прво, да се постепено ствара нови правни систем, без обзира на потешкоће и опасност; друго, да се реципирају дијелови старог система, било једне или више актуелних или минулих држава, и треће, да се прави комбиновани систем стварањем новог и рецепцијом старог. У таквој ситуацији Народна скупштина није ниједан дан, од свога конституисања у јесен 1991. године до данас, прекидала доношење закона и других правних аката којима се учвршћивала владавина права, вршила заштита права грађана и стварао властити правни систем. Скупштина је за двадесет година свога постојања и рада донијела шест резолуција, осам препорука, 20 декларација, 945 закључка, 2.235 одлука и 1.496 закона. Сви ти акти су у складу са Уставом Републике Српске, Уставом Босне и Херцеговине и хармонизовани са европским правним наслеђем – *Acti comunitarom*.

Ријетке су државе или државотворне јединице као што је Република Српска, која је од свога настанка до данас имала више различитих дифузних фактора, који су дјеловали или дјелују у процесу изградње правног система. Да се присјетимо, процес настајања и изградње Републике прошао је кроз неколико фаза и свака од њих имала је одговарајући правни систем. У првој фази вршена је, углавном, рецепција права и правног система бивше СФРЈ, СРЈ и СР БиХ. У другој фази интензивно је грађен властити правни систем, уз благу рецепцију минулих система. Трећа фаза је данашња у којој претежно функционише властити правни систем, усклађен са правним системом Босне и Херцеговине и са европским правним наслеђем – *Acquis communautaire*.

Стање правног система показује да је политичка власт Републике Српске од самог почетка жељела да избјегне конституисање правног система заснованог на бази идеолошко-политичког волунтаризма и арбитрарности и да успостави оптималан правни систем и на њему заснован правни поредак, па и по цијену мијешања више правних система. Тако је избјегнута деградација права, без обзира на велике потешкоће, као што су: утицај минулих правних система и огромно ванправно дјеловање међународне заједнице, а посебно високих представника. Република Српска ниједног тренутка није остала без правног система. Свих двадесет година уставно и законито су функционисали централни и локални органи, радиле су институције правосудног система и функционисале друге институције јавне власти.

За ефикасан и савремен правни систем у Републици Српској остварено је неколико предуслова: прво, донесен је оптималан број добрих, на уставу заснованих, закона; друго, постигнут је квалитет закона по садржају и значају, што се види по степену њихове примјењивости, и треће, закони и други прописи су правични и имају иста дејства на све (*erga omnes*).

На путу даље изградње правног система и владавине права у Републици Српској и Босни и Херцеговини постоји и данас још много потешкоћа које су видљиве и тешко отклоњиве, барем засад. Оне су плод, прије свега, јаког утицаја страних фактора, лоше унутрашње политике и постојања државе која није суверена.

Неки од бројних негативних утицаја на право, правни систем, правни поредак, па и свеукупан друштвенополитички систем су:

Прво, претјерано мијешање страних фактора у све области, прије свега, преко високог представника, који је постао носилац свеукупне власти, јер доноси законе, мијења уставе, смјењује легално изабране званичнике, као нпр. предсједника Републике Српске и др. Странци су постављени у све битне државне органе – судове, тужилаштво, банке и др., а не треба занемарити ни присуство страних војних сила и полицијских снага;

Друго, снажан негативни утицај на наше, али и на цјелокупно евроконтинентално право и правни систем има пенетрација англосаксонског или прецедентног права и правног система. Наиме, евроконтинентално право, коме и ми припадамо, стабилно је и темељно изграђено на бази најбољих правних максима римског права. Оно је јасно, са прецизним нормама и фином номотехничком формом. На другој страни, англосаксонско или прецедентно право је утилитаристичко, казуистичко, есејистичко, а често и непрецизно и непотпуно. Оно има норме које се могу тумачити и примјењивати на више начина, тако да свака одговара владајућој елити, а у таквим случајевима не може постојати правна сигурности грађана и институција. По том систему написан је важећи Устав БиХ. Тако је написано више стотина закона и других правних аката које је наметнуо високи представник;

Треће, као негативна појава у спровођењу уставности и законитости у Републици Српској, али још више у Федерацији БиХ и Босни и Херцеговини, јавља се снажна политизација и панјуридизација права и свих битних друштвених питања. Ради се о томе да се у Босни и Херцеговини често спроводе избори (сваке двије године) и да у представничка тијела долазе нове странке, савези и коалиције. Свака од њих жели да основне поставке програма своје странке преточи у законе и, по могућности, да их стави под уставни кишобран. Под утицајем политизације права и свих друштвених питања јавља се панјуридизација као посљедица прекомјерног доношења прописа, са лажном надом да ће се проблем ријешити ако се то питање нормира и преточи у устав, закон или други правни акт.

5. Спровођење уставних реформи

Доношење и промјене устава представљају најзначајније и најосјетљивије правно-политичко питање у свакој држави, па и у Босни и Херцеговини и Републици Српској. Та озбиљност код доношења и промјене устава произлази из чињенице да је устав највиши правни акт (*lex superior*) сваке државе и државотворне јединице којим се утврђује облик државног уређења, облик владавине, најважније институције, лична и колективна права и слободе, те механизми за заштиту уставом прописаних вриједности. Зато се доношење, и промјена устава не смије спроводити на брзину и неплански, већ смишљено вољом конститутивне већине и по посебном поступку.

Општа, политичка, научна и стручна јавност у Републици Српској није против промјена устава, било Републике Српске, било Босне и Херцеговине, јер могућности промјена, односно ревизије устава, постоје у сваком демократском друштву. Међутим, промјене треба вршити само онда када постоји општа сагласност и када је тим промјенама могуће побољшати функционисање институција система, те заштитити колективна и појединачна права и равноправност сва три конститутивна народа. Дакле, промјене се могу спроводити, али никако по сваку цијену. Међутим, свијет је с краја прошлог и почетком овога вијека ушао у период брзих друштвених процеса који траже и уставне промјене, условљене, с једне стране, објективним потребама регулисања нових друштвених односа, а с друге стране, општом друштвеном кризом и конфузијом, па чак и помодарством.

Устав Босне и Херцеговине, као Анекс IV Мировног споразума из 1995. године, утврђује обавезу да оба ентитета ускладе своје уставе са одредбама Устава Босне и Херцеговине. То усклађивање односи се на оне дијелове Устава Републике Српске, гдје се Република Српска појављује као суверена држава и гдје има широке међународне надлежности. Република Српска је у остављеном року од три мјесеца извршила измјене свога устава, бришући све квалификативе државе, што је био велики уступак миру и сарадњи у Босни и Херцеговини. Усклађеност Устава Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине потврдила је међународна заједница, Венецијанска комисија и Канцеларија високог представника.

Доношењем Устава Босне и Херцеговине и усаглашавањем Устава Републике Српске и Устава Федерације Босне и Херцеговине с њим завршено је конституисање Босне и Херцеговине и њених ентитета. Очекивало се да се на основу та три устава настави стварање правног поретка и система и отворе процеси развоја образовања, науке, културе, економије и других дјелатности које воде просперитету свих грађана у оба ентитета, а тиме и Босне и Херцеговине.

Међутим, поред успјешне промјене устава ентитета и опште воље да се устав спроводи у дјело, појавиле су се иницијативе неких политичких снага из Федерације, потпомогнуте ОХР-ом и високим представником, да се мијења и Устав Босне и Херцеговине, иако је он тек био донесен. Ми смо упорно тврдили и тврдимо да је Устав Босне и Херцеговине за наше сложене прилике у Босни и Херцеговини прихватљив и да га треба примјењивати један дужи период да би се видјело да ли даје ефекте, па тек онда евентуално приступити промјени и то само оних одредаба којима би се побољшала функционалност институција Босне и Херцеговине и права сва три конститутивна народа, а ни пошто не мијењати суштину цијелог Устава. Није било, а нема ни данас, слуша за наше објективне приједлоге.

Једнострано и вануставно отворен је процес промјена устава оба ентитета и Устава Босне и Херцеговине, а све под плаштом наводне уставне реформе ради стварања услова за улазак у Европску унију, а с друге стране, због тога што је Босна и Херцеговина сложена и децентрализована, па као таква, по мишљењу неких, није „нормална држава”.

Промјене које су услиједиле нису ни продукт реформе, ни услов за улазак у Унију, нити за стварање тзв. нормалне државе. Сложене државе федерације, уније и конфедерације нису „ненормалне”, јер их у свијету има више десетина, почев од Швајцарске, Русије, САД, па до Индије и многих других. Оне су стабилне и јаке и нико не каже да су ненормалне, па зашто Босна и Херцеговина не би могла да функционише као сложена држава са своје двије–три државотворне јединице? За босанскохерцеговачке прилике није нормална унитарна држава у којој би доминирала бројнија нација и гдје би се остварио систем мајоризације и прегласавања.

Промјене Устава Републике Српске и Босне и Херцеговине у првих десет година од Дејтона (1996–2006) спроводиле су се паралелно, али различитим методама и интензитетом, с тим што је тежиште било на промјенама Устава Републике Српске.

Устав Републике Српске доживо је велике промјене, незапамћене у уставној пракси, и то претежно наметнуте. Од 142 члана, колико има Устав Републике Српске, измијењене су двије трећине са 124 амандмана, од којих је више од 60 наметнутих. Промјене су се углавном односиле на умањење надлежности Републике. До 2006. године пренесене су са Републике Српске на Босну и Херцеговину око 50 надлежности, од којих су свега четири пренесене у складу са Уставом и по одлуци Народне Скупштине Републике Српске.

Актери који су наметали промјене и преношење надлежности су:

1. високи представник, као врховни ауторитет у Босни и Херцеговини, који је носилац протектората, наметнуо је око 60 уставних амандмана, те десетине закона и других аката којима су умањене надлежности Републике Српске;
2. Анекс IV, као Устав Босне и Херцеговине, наложио је да се изврше измјене Устава РС и да се њима умање надлежности Републике Српске;

3. Уставни суд Босне и Херцеговине је својим одлукама такође битно умањио надлежности Републике Српске;

4. Парламентарна Скупштина Босне и Херцеговине доносила је неке одлуке којима су одузимане или умањиване надлежности Републике Српске.

Промјене Устава Босне и Херцеговине вршене су и врше се на нешто другачији начин од ентитетских устава. Досадашња пракса потврђује да се Устав Босне и Херцеговине мијења на два начина – индиректно (нелегално) и директно (легално), по члану X Устава.

Индиректан начин промјена је веома упитан и врши се без званичног покретања поступка ревизије Устава Босне и Херцеговине промјеном ентитетских устава и преношењем надлежности са ентитета. Тим индиректним и заобилазним путем тзв. „пузећом методом” пренесене су многе надлежности на институције Босне и Херцеговине као нпр. на Савјет министара, на разне агенције, а промијењен је и састав Савјета министара за кога је Уставом утврђено да има само три министарства, а ево данас их има девет, а да за то није било ни амандмана ни промјене Устава.

Други начин промјена настоји се спровести у складу са процедуром члана X Устава Босне и Херцеговине. Било је више покушаја таквих промјена, као што су тзв. априлски и бутмирски пакет, и др. Ниједан није успио, али не нашом кривицом, већ због нереалних захтјева оних који траже корјените измјене, што је у овим нашим условима неизводљиво. Један једини легални амандман на Устав Босне и Херцеговине је усвојен по уставној процедури био је онај за Брчко Дистрикт.

Већ двије године актуелан је захтјев за промјену Устава по пресуди Европског суда за људска права у предмету „Сејдић–Финци“, ради заштите мањинских права. Међутим, ово наизглед једноставно питање не може се ријешити на уставан начин, јер они исти због којих су пропали ранији приједлози амандмана и овдје желе да уз ово питање изврше „дубље” промјене, умјесто да се оријеништу на меритум пресуде за коју се и ми залажемо и коју тражи Европски суд за људска права.

Уставна реформа у Босни и Херцеговини мора да се спроводи постепено и у доброј намјери свих да би се евентуално побољшала функционалност заједничких државних институција уз очување ентитетских надлежности и права и слобода грађана оба ентитета, а не потпуним прекомпоновањем државног уређења које дуготрајно може имати лоше посљедице по сва три конститутивна народа.

Уставна реформа није само правно и политичко питање устројства државе, већ је то питање филозофије живота у вишенационалној заједници. Ми у Републици Српској смо то схватили и врло одговорно се понашамо и према себи и према другима. У том смислу ће се одговорни фактори стално залагати за уставност, државност, демократичност, недискриминацију и владавину пра-

34 Рајко Кузмановић: Двадесет година уставноправне изградње и функционисања РС ва, а уз све то спроводити реформе које ће унаприједити и Републику Српску и Босну и Херцеговину, без преношења својих, али и без преузимања туђих надлежности.

6. Република за европске интеграције

Евроатлантске интеграције одвијају се у знаку тражења бољег модела свјетске, а посебно регионалне организације и сарадње у оквиру глобалног покрета за нови свјетски поредак. Иако су наступиле озбиљне економско-финансијске и политичке потешкоће, Европска унија остаје и даље циљ земаља Западног Балкана, а посебно Босне и Херцеговине која је на самом крају кандидата који желе улазак у Европску унију.

У Босни и Херцеговини је постигнута пуна сагласност о томе да БиХ треба да се оријентише према Европској унији и да је њено мјесто у европској заједници држава и народа. Дејтонска уставна структура државног уређења са два ентитета и три конститутивна народа није препрека уласку у Европску унију. Више је сметња сложена структура Федерације Босне и Херцеговине.

Република Српска прати друштвена кретања која се односе на евроатлантске интеграције, а посебно у тим процесима положај земаља Западног Балкана и нарочито Босне и Херцеговине. Република Српска учествује у свим активностима сарадње и испуњења услова за приступ Европској унији. У том смислу спроведене су бројне реформе, захтјеви и услови Европске уније. Према доступним подацима, пред Босну и Херцеговину је досад постављено око 1.940 захтјева, питања и услова из свих области друштвеног живота. Она их релативно успјешно извршава, захваљујући, између осталог, позитивном ставу и активностима Републике Српске. Послије потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању и након његове ратификације у парламентима свих 27 чланица Уније, сада се налазимо пред ступањем на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању и подношењем апликације за улазак у Европску унију.

Међутим, институције Босне и Херцеговине често заобилазе Републику Српску и Федерацију и тако злоупотребљавају институт једногласја на коме инсистира Европска унија, па дају рјешења, одговоре и ставове без мишљења или става оба ентитета, иако је 80% питања у вези са европским интеграцијама у надлежности ентитета – Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Институт једногласја, по тумачењу Републике Српске и Европске уније, не значи једнострано дјеловање институција и појединих функционера Босне и Херцеговине по своме нахођењу, без учешћа и сагласности ентитета. До једногласја се долази успостављањем система активне координације, па тако усаглашен став представник Босне и Херцеговине преноси Европској унији, као један глас.

Значај придруживања Европској унији заснива се на битним циљевима, а то су: подржавање напора у јачању демократије и владавине права, допринос политичкој, економској и институционалној стабилности, стабилизацији региона, пружање прикладног оквира за политички дијалог који омогућава развој блиских политичких односа у региону, подржавање напора у развијању економске и међународне сарадње, усклађивање нашег законодавства са законодавством заједнице, подржавање настојања да се доврши прелаз у функционалну тржишну привреду, промовисање складних економских односа, те постепено развијање зоне слободне трговине између Европске уније и Босне и Херцеговине, а самим тим и Републике Српске.

7. Констатације и закључци

Република Српска постоји и развија се двадесет година, што је у историјским и космичким размјерама и сувише кратко вријеме да би се означила битна етапа друштвеног развоја. Међутим, за друштвене творевине као што су републике, ентитети, федералне јединице, области, провинције, па и државе, и те како је значајно ово вријеме. У томе периоду од двадесет година друштвене творевине треба да покажу способност свога битисања и функционисања.

Република Српска је доказала да је способна да функционише, у првој фази потпуно самостално, а потом као државотворна јединица (ентитет) по свим стандардима за овакав територијални реалитет.

Ту своју способност и стабилност Република заснива на три јака ослоњаца. Прво, на снази воље народа исказаној више пута путем плебисцита и референдума; друго, на снази домаћег права – Уставу и законима, и, треће, на снази међународног права – Дејтонском мировном споразуму као међународном уговору.

Без обзира на бројне притиске, стабилност Републике је стварана и одржана кроз све фазе њеног развоја, почев од фазе конституисања и очувања, преко фазе примјене норми Дејтонског мировног споразума, па до фазе оријентисаности према Европској унији.

Трајност постојања и развоја Републике гарантује савремено изграђен правни систем и поредак, са сплетом демократски утемељених институција – Народном скупштином, Владом, правосуђем, системом образовања, економским системом, стабилном фискалном политиком и др.

Веома је значајно за стабилност, трајност и одрживост то што Република – њене институције и грађани, поштују и примјењују слово Устава Босне и Херцеговине, као домаћег и међународног акта према коме је Босна и Херцеговина сложена и децентрализована држава са два (а можда и три) државотворна ентитета и три конститутивна народа.

Ми и наше генерације и даље ћемо се залагати да очувамо идентитет и интегритет Републике и да све учинимо да на ширем простору превлада право над неправом, култура мира над некултуром сукоба и рата, начело равноправности и толеранције над дискриминацијом, мајоризацијом и нетолеранцијом. Тако би једном за свагда нестали (престали) нецивилизацијски и нехумани односи међу нашим народима. За таква залагања и циљеве имамо довољно снаге, мудрости, способности и жеље да штитимо положај Републике Српске, као стабилног и просперитетног дијела Босне и Херцеговине.

Наведена стремљења била би још боље и лакше остварива, ако би сви у Босни и Херцеговини прихватили постојећи уставни модел уређења Босне и Херцеговине, јер он, у данашњим околностима, представља најбоље рјешење. Морамо коначно схватити да чувајући дејтонски модел не чувамо само Републику Српску и Федерацију Босне и Херцеговине, већ и Босну и Херцеговину. Садашњи Устав Босне и Херцеговине је избалансиран и сачињен по систему равнотеже, (*check and balance*) нарочито у оном дијелу који се односи на механизам управљања и одлучивања. Уколико се само мало поремети та равнотежа могло би доћи до пада цијелог система, јер Босна и Херцеговина је таква да у њој и најмањи вјетар лако добије снагу олује.

Зато се у Босни и Херцеговини морају завршити политичка нагађања и тражења неких нереалних модела државног уређења. Морали би се окренути стабилизацији постојећег (дејтонског уређења) и стварању општег, а посебно економског просперитета. Сувише дуго се троши енергија на политику и идеологију, па је крајње вријеме да се стане с тим. Сви они који имају добре намјере (*bona fide*) према Босни и Херцеговини, Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине могу да виде да је Устав Босне и Херцеговине добар основ и довољно широк правни оквир који, уз неке амандмане за које се постигне консензус, омогућава стабилност и улазак у евроатлантске асоцијације и интеграције.

Република Српска се досад држала устава, а држаће се и убудуће, па је тако била и биће стабилизујући фактор, а не реметилачки. Она жели да има само оно што је уставом утврђено, ни мање ни више од тога.

Бања Лука, 17. септембар 2012.