

# I УВОД

Облици државног уређења, као и други облици држава: облици владавине, облици политичког уређења, односно облици државне власти, представљају једну од незаобилазних тема у теорији државе и права, уставног, па и међународног јавног права. Пред правним теоретичарима се од постанка државе до данас постављају сљедећа питања: који су облици државе, а посебно државног уређења бољи, зашто су бољи, због чега су једни примјенљивији у датој држави и слично? Одговор на та питања тражи шире (дубље) анализирање облика државног уређења уопште, као и других облика државе и њихове примјенљивости, што је био један од опредјелујућих разлога за избор теме овог докторског рада.

Слиједом тога, као други опредјелујући разлог за наш избор наведене теме био је: дати осврт на облик државног уређења Босне и Херцеговине, односно одговорити на питање, ком облику државног уређења је Босна и Херцеговина најближа, свакако имајући у виду чињеницу да облик државног уређења Босне и Херцеговине Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини, Анексом 4. тог Споразума, односно Уставом Босне и Херцеговине није експлицитно утврђен.

Као трећи разлог који је утицао на наш избор теме докторског рада, јесте наша намјера да анализом положаја и правне природе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине укажемо, колико је формирање таквог Дистрикта утицало на обликовање (промјену) државног уређења Босне и Херцеговине.

Овлаштења која су дата Високом представнику за Босну и Херцеговину, посебно његова “Бонска овлаштења“ и мјере које је он у том правцу предузимао у Босни и Херцеговини итекако су утицале на промјену облика државног уређења Босне и Херцеговине, па намјера да се све то цјеловито сагледа, био је и разлог више у опредјелујућу избора теме овог рада.

Такође, један од опредјелујућих разлога за нас приликом одабира теме овог докторског рада јесте и онај који се односи на наш покушај да у раду покушамо дати одговор на следеће питање: да ли је Босна и Херцеговина као државна заједница (*sui generis*), модел за будућност или је она привремено рјешење?

Полазећи од опредјелујућих разлога у избору наведене теме у раду су поред његовог

Увода, обрађена и сљедећа поглавља:

II Методологија истраживања;

III Појмовно одређење државе;

IV Облици државе:

- 4.1. Облици владавине;
- 4.2. Облици државног уређења;
- 4.3. Облици политичког уређења;
- 4.4. Облици државне власти;

V Државноправни развој Босне и Херцеговине;

VI Уставноправни основ уређења Босне и Херцеговине као сложене државе;

VII Облици државног уређења Босне и Херцеговине;

VIII Формирање Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и његов утицај на облик државног уређења Босне и Херцеговине;

IX Утицај и овлаштења Високог представника за Босну и Херцеговину у обликовању државног уређења Босне и Херцеговине;

X Стварна или привидна потреба промјене Устава Босне и Херцеговине у циљу додатног обликовања њеног државног уређења;

XI Закључна разматрања.

У поглављу II овог рада под насловом Методологија истраживања дефинисаћемо основне проблеме истраживања, затим предмет истраживања, циљеве истраживања као и хипотетички оквир истраживања са основном (генерално) постављеном и посебно постављеним хипотезама у раду. Такође, у овом поглављу презентоваћемо и начин истраживања, те методе које ће у раду бити кориштене.

У оквиру поглавља III које носи наслов Појмовно одређење државе даћемо појмовно одређење државе у одређеним историјским епохама, а посебно њен појам у савременој епохи која је препознатљива по бројним правним теоријама о држави, затим социолошком схватању државе и права, схватању државе као институције, те дефинисању државе као специфичне организације која се разликује од других организација и заједница (М.Вебер, Х.Келзен, Ђ.Тасић, С.Јовановић, Р.Лукић, Н.Висковић, Г.Вукадиновић и други). Из низа бројних дефиниција државе немогуће је издвојити једну као универзалну, али можда је најцјеловитију дефиницију државе дао Р.Лукић истичући “да је држава организација која посједује легалну силу, чији органи обављају неопходне друштвено корисне послове, која је резултат човјекове дјелатности и која је у сталним својим промјенама и прилагођавањима актуелном тренутку и актуелним захтјевима човјека и друштва“.<sup>1</sup>

У савременој теоријској мисли се умјесто дефинисања државе као организације и заједнице која се разликује од других организација и заједница не врши њено дефинисање,

---

<sup>1</sup> Радомир Лукић, Теорија државе и права, Београд, 1995. стр. 183.

већ се само истичу кључни атрибути државе што ћемо детаљније обрадити у овом поглављу, и то у оквиру поднаслова Држава као организација и заједница. Такође, у оквиру овог поглавља анализираћемо и међународноправни појам државе, премда наука међународног права акценат ставља на критерије државности и у том смислу даје појмовно одређење “државе”.

У поглављу (IV) које носи наслов Облици државе, анализираћемо облике владавине, затим облике државног уређења, облике политичког уређења и облике државне власти. Проучавање облика држава датира још из античког и римског периода у којима су створене бројне теорије о облицима државе, њиховом настанку и развоју. Прво систематско учење о облицима државе дао је познати грчки филозоф Платон чије идеје је даље развио и унаприједио његов ученик Аристотел. Изучавањем облика држава бавили су се и други познати мислиоци и правни теоретичари: Николо Макијавели, Жан Боден, Монтескје, Георг Јелинек и други. Модерни теоретичари унијели су у класификације државних облика и додатне критерије као што су: однос између нижих и виших, односно централних и локалних органа власти, те тако дошли до разликовања држава на просте и сложене, односно централизоване и децентрализоване. Модерни теоретичари су утврдили и разлике између облика владавине (монархије и републике), као и облике држава утврђене по томе ко је политички носилац државног суверенитета: народ (већина) или мањина. По тој основи утврдили су демократске, недемократске и аутократске облике држава, што је представљало значајан напредак у правној науци у односу на античку теорију о облицима држава.

Већина савремених, односно данашњих правних теоретичара државе и права: (Р.Лукић, Р.Кузмановић, Н.Висковић, Ф.Мухић, Г.Вукадиновић, З.Хасић, С.Савић и други) са незнатим разликама врше класификацију (подјелу) држава према организацији њихове државне власти, и то на државе по: 1) облику владавине (монархије и републике), 2) државном уређењу (унитарне и сложене државе), 3) облицима државне власти (парламентарни, предсједнички и конвентски систем), 4) политичком систему (једнопартијске, двопартијске, државе с доминантном партијом и вишепартијске државе) и 5) политичком режиму (демократске и аутократске државе). Све ове облике држава у самом докторском раду шире ћемо обрадити.

Облик владавине одређује се углавном по томе како је организована институција шефа државе, те по начину вршења власти неке личности, опет најчешће шефа државе. Код одређивања облика владавине на: 1) монархију и 2) републику, међу правним теоретичарима постоји већа сагласност, него код утврђивања било које друге класификације облика државе. У раду ћемо детаљно обрадити оба облика владавине, те

покушати дати одговор на данас све чешће постављано питање у правној теорији: да ли је и који облик владавине бољи?

С обзиром на саму тему докторског рада, разумљиво је да ћемо у раду посебан акценат дати анализи облика државног уређења: појму и врсти облика државног уређења, унитарном (простом), федералном и конфедералном облику државног уређења, као и развоју федерализма у свијету. Све те облике државног уређења ћемо у раду прецизно дефинисати, (конфедерацију, федерацију, државну унију и др), затим навести њихове карактеристике, а посебно ћемо обрадити однос између централних и нецентралних органа, као и питање носилаца државне суверености, али и противријечности које у себи носи сложена држава с могућношћу постојања “држава у држави”. Ширу елаборацију свих тих облика државног уређења даћемо свакако и из разлога како бисмо у другом дијелу рада дали осврт на облик државног уређења Босне и Херцеговине.

У склопу поглавља Облици државе у раду ћемо посебно обрадити и облике политичког уређења (демократија, аутократија и тоталитаризам). Данас је тешко објаснити демократију само владавином већине, како то њено само име каже (потиче од ријечи “*demos*“ народ и “*kratein*“ владати, што у преводу значи владавина народа). Зато ћемо у раду дати бројне дефиниције појмовног одређења демократије, почев од античког периода до данас, а обрадићемо и основне облике демократије (посредну, непосредну и полунепосредну), као и типове, односно врсте демократија. Демократија је иначе веома сложен и контроверзан појам, попут појма федерализма и суверености, с тим што је појам демократије уз то још и двосмислен, неодређен, дифузан, па понекад и конфузан. Имајући све ово у виду, појмовно одређење демократије ће и са тог становишта бити обрађено. Поред демократије, у раду ће бити обрађена и аутократија као облик политичког уређења супротан демократији, као и тоталитаризам и тоталитарне државе које такође имају карактеристике аутократије.

И на крају, у оквиру поглавља Облици државе у раду ћемо детаљно обрадити и облике државне власти: парламентарни, предсједнички, полупредсједнички (мјешовити) и скупштиниски систем власти. Са становишта уставноправне теорије обрадићемо дуалистичку, тријалистичку и квадријалистичку концепцију (теорије) о функцији државне власти, као и њена битна својства: легалитет и легитимитет. Такође у овом поглављу обрадићемо и питање јединства и подјеле власти, који терминолошки гледано изгледају противрјечно, мада је државна власт једна, с тим да се у оквиру државе распоређују само функције: легислативе (доношење закона, законодавна власт), егзекутиве (извршна власт) и судска власт која припада судовима.

У поглављу V обрадићемо Државноправни развој Босне и Херцеговине, почев од периода када је Босна и Херцеговина била под турском управом, па све до данас. Временско дефинисање настанка Босне и Херцеговине је спорно правно-теоријско, али и политичко питање међу њеним конститутивним народима, што је од суштинског значаја, јер оно одређује ко су титулари суверености и ко има право да уређује државу и да буде њен конститутивни фактор. Поједини правни мислиоци у Босни и Херцеговини покушавају формирати становиште једног континуитета државноправног развоја Босне и Херцеговине, као самосталне државе, чак почев од 12. вијека. У томе они не полазе од појмовног одређења државе, јер постојање појединих државноправних елемената једне државе, у конкретном случају Босне и Херцеговине, не значи и њено аутоматско постојање. Дајући у раду анализу цјелокупног тог периода видљиво је да је Босна и Херцеговина најмање аутономије имала у периоду када је била под турском и аустроугарском управом, односно управом два највећа тиранина над народима Босне и Херцеговине. И у свом каснијем развоју, односно у држави Срба, Хрвата и Словенаца (СХС) и Краљевни Југославији, посебно у периоду њене територијалне подијељености (од 1929. до 1939. године), као и после Другог свјетског рата Босна и Херцеговина је била без или са незнатним државноправним елементима.

У VI поглављу докторског рада анализираћемо уставноправно уређење Босне и Херцеговине као сложене државе. У том поглављу даћемо осврт на Устав Босне и Херцеговине од 1995. године и његове карактеристике, те ћемо обрадити надлежности институција Босне и Херцеговине и ентитета у Босни и Херцеговини. Устав Босне и Херцеговине, боље рећи Анекс 4. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини (као један од 11 анекса наведеног Споразума) и није устав са становишта теорије права, нити са становишта уставног и међународног права, већ је ријеч о једном “наметнутом“, “подареном“ уставу, односно једном мултилатералном међународном уговору, како то истиче већина правних теоретичара: Р.Кузмановић, М.Поповић, С.Савић, П.Кунић, Н.Поплашен, С.Сокол, Б.Смердл, Н.Побрић и др. Могло би се рећи да је то устав само по имену, јер он нема низ особености и елемената које мора да има сваки устав, па је као такав и са формалног и са материјалног аспекта непотпун и специфичан правни акт. Такође, у раду ћемо посебно обрадити демократске принципе (утврђене у преамбули члана I, тачка 2. Устава Босне и Херцеговине) на којима се темељи државно (уставно) уређење Босне и Херцеговине. Навешћемо уставне надлежности Босне и Херцеговине и ентитета (држава чланица), јер у свакој сложеној држави једно од најважнијих питања јесте свакако питање расподјеле надлежности између сложене државе и држава чланица. У зависности од тога у чију корист је највећи број надлежности зависи и карактер сложене

државе, односно облик њеног државног уређења. Због тога ћемо у раду детаљно анализирати надлежности институција Босне и Херцеговине: Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Предсједништва Босне и Херцеговине, Савјета министара Босне и Херцеговине, Уставног суда Босне и Херцеговине и Централне банке Босне и Херцеговине.

С озбиром на тему овог докторског рада, у поглављу VII које носи назив Облик државног уређења Босне и Херцеговине детаљније ћемо покушати појаснити сљедеће дилеме: 1) Босна и Херцеговина као конфедерална држава (конфедерација); 2) Босна и Херцеговина као федерација; 3) Босна и Херцеговина као државна унија (реална унија); 4) Босна и Херцеговина као централизована и унитарна држава и 5) Босна и Херцеговина под старатељством међународне заједнице (својеврсни непроглашени протекторат). Такође, еnumerативно ћемо побројати и дефинисати све елементе који иду у прилог тврдњама за постојањем појединих облика државног уређења Босне и Херцеговине. Наиме, то што у Босни и Херцеговини није одређен облик државног уређења као ни облик владавине није безначајно, јер је то битно уставно питање сваке државе, па и Босне и Херцеговине у свим њеним сферама живота, а посебно у појединим областима као што су нпр. области образовања, науке и културе. Исто тако веома је важно да ли је државно уређење земље засновано на принципу подјеле власти, јединства власти или сарадње власти. Одређивање облика државног уређења у свеукупној уставноправној легислативи Босне и Херцеговине треба да буде у интересу свих њених народа и оба ентитета. У оквиру овог поглавља презентоваћемо резултате посебног истраживања спроведеног у области образовања (на простору општине Добој у Републици Српској и општина Усора, Добој Југ и Добој Исток у Федерацији БиХ) с циљем утврђивања података о оном што представља садржај наставних планова и програма, односно шта је то што наставно особље предаје ученицима и студентима у погледу одређења облика државног уређења Босне и Херцеговине.

У VIII поглављу рада анализираћемо правну природу и положај Брчко дистрикта Босне и Херцеговине са становишта утицаја те посебне политичко-територијалне цјелине на облик државног уређења Босне и Херцеговине. У раду ћемо покушати дати одговор на дилему која је све више присутна у правној науци, како у Босни и Херцеговини тако и шире, у смислу шта је Брчко дистрикт Босне и Херцеговине: јединица локалне самоуправе, трећи ентитет у Босни и Херцеговини или нешто треће.

Утицај и овлаштења Високог представника за Босну и Херцеговину у обликовању државног уређења Босне и Херцеговине обрадићемо у IX поглављу рада. У обради овог питања навешћемо надлежности Високог представника у Босни и Херцеговини, а које су

утврђене анексом X Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, као и проширења овлаштења датих Високом представнику од стране Савјета за примјену мира на конференцијама у Синтри, Бону и Бриселу. Посебно ћемо анализирати тзв. Бонску конференцију, на којој су Високом представнику дата овлаштења да сам у Босни и Херцеговини и њеним ентитетима доноси законе као “привремене“ или “одговарајуће“ мјере, кад то није у стању да учини Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине или ентитетске скупштине. Полазећи од тих овлаштења детаљно ћемо у раду анализирати акта уставног карактера наметнута од стране Високог представника (промјене Устава Босне и Херцеговине, Устава Републике Српске и Устава Федерације Босне и Херцеговине), као и наметања закона и аката персоналног и организационог карактера. Све то указује на неограничену моћ, власт и право Високог представника и његов неспорни утицај у обликовању државног уређења Босне и Херцеговине. Такође, у овом поглављу ћемо обрадити и питање потребе за даљим постојањем институције Високог представника у Босни и Херцеговини, а које је веома актуелно питање у правном и политичком животу Босне и Херцеговине, па и шире, у последњих неколико година.

У X поглављу рада анализираћемо стварну или привидну потребу промјена Устава Босне и Херцеговине у циљу додатног обликовања њеног државног уређења. О уставним промјенама у Босни и Херцеговини у основи постоји више супростављених ставова које ћемо у раду шире образложити. Посебно ћемо анализирати све присутније радикалне захтјеве (посебно у Федерацији Босне и Херцеговине) за промјеном Дејтонског споразума, навешћемо те захтјеве и указати куда нас ти захтјеви воде. Такође, у раду ћемо покушати отклонити дилему која је све присутнија у Босни и Херцеговини па и шире и у том смислу дати одговор на питање, да ли ићи на “распакивање“ Дејтонског споразума или у оквиру њега тражити најбољи облик државног уређења Босне и Херцеговине (модел) који би био прихватљив за све босанскохерцеговачке конститутивне и остале народе .

Такође, у раду ћемо и указати да облик државног уређења сваке државе, па и Босне и Херцеговине мора бити примјерен датим условима, њеној економији, историји, култури, етничкој и националној припадности становништва, по систему чувене изреке познатог њемачког мислиоца Алберта Ајнштајна “Држава је за људе, а не људи за државу“, којом почиње и завршава се овај рад.

У оквиру XI поглавља рада даћемо Закључна разматрања наведена у сваком поглављу појединачно, а која у основи потврђују основну и посебно постављене хипотезе у раду.