

**Проф. др Миле Дмичић,
Правни факултет Универзитета у Бањој Луци**

Доц. др Горан Марковић

**„БОСАНСКОХЕРЦЕГОВАЧКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ“,
ЈП „СЛУЖБЕНИ ГЛАСНИК“, БЕОГРАД И
UNIVERSITY PRESS, САРАЈЕВО, 2012,
СТРАНА 470.**

doi: 10.7251/SPM1346203D

У издању ЈП „Службени гласник“ Београд и University Press, Сарајево, објављена је изузетно значајна књига „Босанскохерцеговачки федерализам“, аутора доц. др Горана Марковића.

Ова монографија представља прерађену верзију докторске дисертације „Федерализам у уставном систему Босне и Херцеговине“, која је одбрањена 22. јуна 2009. године на Правном факултету Универзитета у Београду, пред комисијом у саставу: проф. др Јовица Тркуља, ментор, проф. др Оливера Вучић и проф. др Миле Дмичић.

Садржина и форма књиге су оригинално замишљени и ефикасно остварени, елаборирајући цјелокупну материју на укупно 470 страница, са 817 фуснота.

Књига доц. др Горана Марковића „Босанскохерцеговачки федерализам“ је једна од првих, ако не и једина, која се у посљедњих неколико деценија свеобухватно, научно и систематски бави овим питањем, настојећи одговорити на бројна суштинска питања.

Књига је написана концизним, јасним стилем, читљивим језиком, са правилним одабиром правне терминологије и у прихватљивом обиму. Она је, у одређеној мјери, и методолошки и логички наставак ранијих ауторових књига, научних и стручних публикација и других радова.

Јасноћом излагања, једноставношћу стила, прецизношћу компонованог садржаја као и систематичношћу обраде предмета и његовом примјењивошћу, књига је од великог значаја, јер је њоме учињен крупан допринос доктринарној обради и теоријском приступу овој врло битној материји. На овај начин, обезбијеђено је цјеловито, задуго корисно и актуелно штиво којим ће значајним дијелом бити задовољене и потребе факултетске наставе у области уставног права, политичких система и теорије државе и права.

Израда књиге је методолошки изведена тако што су при обради појединих питања, појмова и института коришћене одредбе релевантних међународних и домаћих прописа, уз богате референце домаће и стране научне и стручне правне литературе у овој области.

Рукопис аутора саопштен је у интелектуалној пуноћи дара, знања и упорности, са посебном научноистраживачком радозналношћу и зрелошћу мисли и става, дидактичко-методолошком знаношћу и вјештином.

Материја је обрађена на студиозан начин, са врло актуелним и релевантним сазнањима и информацијама, прикупљеним на основу проучавања устава, теорије и праксе уставног права, политичких система, теорије државе и права и других сродних правних области, позитивних прописа, праксе надлежних органа и институција, на основу домаћих искустава, али и са освртом на искуства земаља у окружењу.

Очигледно, приликом израде овог дјела аутор је брижљиво и зналачки приказивао и критички оцјењивао генезу и све аспекте апликације босанскохерцеговачког федерализма. Све је то прецизно и јасно изложено и учињено приступачним сваком заинтересованом, али и свим потенцијално заинтересованим за ову проблематику, нарочито студентима права и правницима који се баве теоријом и праксом.

Посебно наглашавамо да овај марљиво припремљен оригиналан спис, крајње једнообразне и логичке цјелине, поред своје неспорне педагошке вриједности и научног остварења, представља

и изузетно свједочанство о зрелости, науци и струци преданог, посвећеног и промишљеног писца, са крајње одговорним односом према својој професији, наставничкој дужности и првенствено студентима права.

Сам назив књиге указује на актуелност теме, али и на сву сложеност проблематике уопште, јер је ово успјешно научно и стручно „разоткривање“ уставноправног уређења Босне и Херцеговине. Уставна рјешења у овој области најдиректније се одражавају на бројне друге сегменте уставног, правног и политичког система и на функционисање државе, друштва и заштиту колективних и индивидуалних права и слобода, којих и не може бити без ефикасне правне државе и владавине права.

Престанак раније југословенске федерације, стицање државне самосталности и суверености и усвајање новог устава у Босни и Херцеговини, нити увођење вишестраначја, тржишне привреде, примјена начела подјеле власти, прихватање корпуса људских права и темељних слобода, нису произвели толико велики уставни проблем, колико је то је учињено новим обликом државног уређења, који, из данашње перспективе, изгледа као преобликовање раније унитарне у федералну структуру ове државе. Иако су у опцији била и конфедерална рјешења, она би, можда, значила стварну подјелу и нестанак дотадашње Босне и Херцеговине. Извршена федерализација Босне и Херцеговине, која по дефиницији укључује и територијалну компоненту, није подјела Босне и Херцеговине, јер се свака федерација састоји од двије или више федералних јединица. Све ово се десило у условима „трагичних сукоба у региону“. У основи, постојећи асиметрични федерализам заснива се на вашингтонским и дејтонским принципима, који се међусобно искључују.

Књига је, уз ријеч аутора и увод, конципирана у пет тематских цјелина.

У уводу, изнесен је значај истраживања природе и облика федерализма у уставном систему Босне и Херцеговине, будући да она као сложена држава *sui generis* почива на специфичним облицима

федерализма чије уставноправно нормирање изазива недоумице како теоријске тако и практичне природе. Постављена је полазна хипотеза да је Босна и Херцеговина еволуирала ка држави у којој јасно преовладавају обиљежја федералног државног уређења.

У **првом дијелу** „Друштвено-политичка условљеност федерализма у Босни и Херцеговини“, аутор указује да постоје дубљи, објективни разлози који су утицали на одређивање за федерални облик државног уређења. Указујући на то да су бројни критичари федерализма истицали како га је тешко избјећи, ако се ради о заједници која је мултиетничка и мултиконфесионална, аутор анализира знатно шири контекст политичких, правних, друштвено-економских, историјских, националних и других узрока који су условили успостављање Босне и Херцеговине као сложене државе.

Аутор анализира узроке престанка постојања раније југословенске државе и њеног државног уређења, а у оквиру тога и положај Босне и Херцеговине, као федералне јединице, а посебно питање права на самоопредјелвање до отцјепљења. Како су се у Босни и Херцеговини одвијали слични процеси као и на тадашњем државном нивоу, аутор анализира уставноправну заснованост референдума односно плебисцита које су организовале поједине националне политичке елите и оснивања националних политичко-територијалних јединица на њеној територији. Аутор сматра да су у току „трагичних сукоба у региону“ и у Босни и Херцеговини створене двије, односно три политичко-територијалне цјелине које су имале сва обиљежја државе, осим међународног признања, односно да оне нису биле субјекти међународног права, али су на појединим дијеловима територије Босне и Херцеговине вршиле суверену власт. У том смислу, аутор указује да је тешко избјећи да се у оквиру анализе босанскохерцеговачког федерализма мора уважити мултиетничност ове друштвене заједнице.

Доводећи у везу природу рата у Босни и Херцеговини са начином њеног настанка и облика државног уређења, истовремено указујући на схватања више аутора о природи рата у Босни и Херцеговини, аутор је изложио и аргументовао властито мишљење,

образлажући значај овог питања. При томе, аутор сматра да су националне политичке идеологије и вишенационални састав и подијељеност босанскохерцеговачког друштва битно утицали на сложено државно уређење Босне и Херцеговине. Вриједан пажње је став да ће Босна и Херцеговина постојати као сложена држава, али са уставноправним статусом ентитета који према појединим обиљежјима превазилазе статус федералних јединица.

Указујући на то да се о државном уређењу Босне и Херцеговине често не расправља са становишта његове позитивноправне природе, већ са становишта његових пожељних правнополитичких обиљежја, аутор је изричитог става да нема оправданог разлога да идеологија и дневна политика играју толику улогу у проучавању државног уређења Босне и Херцеговине. Како је Устав Босне и Херцеговине саставни дио једног међународног мировног споразума, којим су уређени односи између народа и ентитета у Босни и Херцеговини, аутор износи децидирани став да је ова држава састављена од два ентитета: Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине и да је у овом другом сложеном ентитету потребно испитати садржај федерализма у његовом уставном уређењу и успоредити га са федерализмом који проистиче из Устава Босне и Херцеговине и његових каснијих ревизија. Зато је посебно значајно што аутор посвећује значајну пажњу анализи уставноправне природе Федерације Босне и Херцеговине, посебно у периоду од Вашингтонског до Дејтонског мировног споразума, износећи став да она није настала промјеном унутрашњег уређења Босне и Херцеговине већ је фактички нова држава.

Аутор истиче да облик државног уређења у вишенационалној држави треба да допринесе рјешавању националног питања, сматрајући да је регулисање државно-правног статуса једног народа и његовог односа са другим народима нарочито важно у друштвима у којима доминира национална идеологија, која експлицитно или имплицитно не признају једнак правни и/или политички статус свих нација.

У другом дијелу „Федерализам и Устав Босне и Херцеговине“, аутор говори о федерализму у Уставу Босне и Херцеговине. Као добар познавалац ове проблематике, аутор анализира начин настанка босанскохерцеговачког федерализма. У том оквиру, укључује и питање државно-правног континуитета Босне и Херцеговине. Аутор се опредјељује за то да је Босна и Херцеговина федерација, премда са многим специфичностима и појединим конфедералним елементима, настала методом агрегације односно удруживањем дотадашњих самосталних ентитета.

Полазећи од начина настанка Босне и Херцеговине и начина усвајања њеног устава као дијела Дејтонског мировног споразума, аутор је сагласан да је Устав дио једног акта међународног права, полемишући са ставом да је Босна и Херцеговина само промијенила своју унутрашњу структуру и назив, остајући, са становишта унутрашњег и међународног права, иста држава којој је 1992. године дато међународно признање. Стога, аутор сматра да је са становишта домаћег права Босна и Херцеговина нова држава, настала методом агрегације, а не деволуције, како то имплицира уставна норма.

Полазећи од природе облика државног уређења Босне и Херцеговине, аутор врши анализу састава, начина одлучивања и надлежности њених институција, у мјери која је потребна за утврђивање природе федерализма у Босни и Херцеговини. У том смислу, посебно је значајна анализа партиципације федералних јединица, што представља специфичност федерализма у овој држави, јер федералне јединице нису као такве представљене у политичким институцијама, будући да се даје предност представљености конститутивних народа.

У погледу подјеле надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, аутор указује на значај самог постојања принципа подјеле надлежности и начина на који је она извршена, а не толико на њен обим и садржај, који су подложни промјенама. По мишљењу аутора, ентитети нису носиоци суверене власти, нити су државе, али њима припада право на самоорганизовање, у оквиру кога доносе властите уставе, уређују организацију и

функционисање државне власти на својој територији, и на основу Устава Босне и Херцеговине, утврђују своје надлежности.

Аутор анализира и организацију власти према Уставу Босне и Херцеговине – законодавну, извршну, судску, као и уставно судство, уз суштинско питање сваке федерације везано за расподелу надлежности и положај ентитета у уставноправном систему Босне и Херцеговине, додајући томе и питање правне природе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, дајући на основу ученог своје мишљење о правној природи босанскохерцеговачког федерализма.

У **трећем дијелу** „Политички режим Босне и Херцеговине – однос консоцијације и федерализма“, аутор се усмјерава на политички систем Босне и Херцеговине, отварајући питање односа консоцијације и федерализма, одговарајући на питање суштине босанскохерцеговачке демократије и њене примјене у уставном систему. Он елаборира друштвене услове, сметње и институционални оквир консоцијацијске демократије. Ако, с једне стране, као крајност узмемо унитаризам, већинску демократију и начело један човјек – један глас, а на другој страни конфедерализам и распад раније државе, остаје покушај средњег пута са примјеном начела велике коалиције. При томе, потребно је указати да страни аутори стављају приговор одсуства опозиције без које нема демократије. Да би модел консоцијације могао функционисати, мора бити постигнут минимум консензуса елита оних група које су представљене у законодавној и извршној власти. Као главни узрок који отежава функционисање постојећег уставноправног модела у Босни и Херцеговини, аутор истиче управо непостојење консензуса националних политичких елита о самом опстанку државе, као и облику њеног државног уређења и облику политичког режима.

У **четвртм дијелу** „Федерализам у Уставу Федерације Босне и Херцеговине“, аутор анализира федерализам у Уставу Федерације Босне и Херцеговине, као једног од два ентитета постдејтонске Босне и Херцеговине. То чини кроз питања организације њене власти, подјеле надлежности између федерације и кантона, положаја кантона у уставном систему федерације, ревизије тог Устава, да би

на крају упоређивао два модела федерализма у Босни и Херцеговини. Први модел односи се на државу, а други постоји у једној од њезине садашње двије федералне јединице (ентитета). Уобичајено је да федерација има двостепену уставност. Тростепена уставност, гдје се федерација опет састоји од федералне јединице (која је и сама федерација), била је доста ријетка појава (бивши СССР, на примјер). Управо на овом примјеру специфичности босанскохерцеговачког уставног система, виде се све противрјечности њезиног постојећег уставног уређења и њеног федерализма као основног проблема.

У **петом дијелу** „Преображаји босанскохерцеговачког федерализма“, аутор детаљно обрађује узроке, носиоце, форме и садржај еволуције федерализма у Босни и Херцеговини. Он објашњава како се босанскохерцеговачки федерализам мијењао и развијао у постдејтонском периоду и који друштвени и политички субјекти су то условили, чинећи то без формалне измјене уставног текста амандманском техником, што је босанскохерцеговачки федерализам знатно приближило моделима федерализма познатим у упоредном праву.

Такође, аутор говори о могућој ревизији Устава Босне и Херцеговине и њеном утицају на правну природу федерализма. Анализира могућа уставна рјешења и принцип конститутивности народа самостално, као и у свјетлу одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивности народа.

Очигледно, од ступања на снагу Устава Босне и Херцеговине до данас, стално се говори о његовим измјенама, при чему су уставобранитељи и уставореформатори, федералисти и антифедералисти, стално у акцији, тако да су потискивали у страну ово питање, те се стиче утисак да ће оно дуго бити уставни проблем Босне и Херцеговине.

Указујући на чињеницу усвајања првог амандмана на Устав Босне и Херцеговине, аутор коментарише тзв. прудски процес, бутмирски пакет уставних амандмана, иницијативу њемачке канцеларке и пресуду Европског суда за људска права из децембра

2009. године. Аутор је изложио ставове националних политичких елита о уставној реформи, сматрајући их најважнијим домаћим политичким чиниоцима који утичу на федерално уређење Босне и Херцеговине у будућности.

Истовремено, указано је да значајан дио теоријског и истраживачког кадра, али и актера емпирије, указују да неријетко долази до распада државе која у процесима федерализације тежи унитаризму и централизацији, посебно када је ријеч о мултинационалној и мултиконфесионалној сложеној држави насталој под спољним утицајем и која је и до сада претежно функционисала под утицајем, односно старатељством међународне заједнице.

Књига се завршава **Закључком**, у коме је аутор сумирао резултате до којих је дошао у свом истраживању и које је формулисао у девет тачака.

Због свега наведеног, истичемо да је, прихвативши се анализе овог сложеног и актуелног уставног, правног и друштвеног феномена, који је код нас недовољно истраживан, доц. др Горан Марковић је, примијенивши мултиметодолошки приступ, посебно користећи историјски, социолошки, политиколошки, упоредни и позитивноправни метод, са јасно утврђеним предметом и циљем истраживања, прецизно одређеним обимом и одабиром теоријске и емпиријске грађе, подарио књигу као корисно и занимљиво штиво онима које интересује и који се баве теоријом и емпиријом уставног права и политичких система. Такође, с обзиром на обиље емпиријске грађе, посебно анализираних уставних рјешења у појединим земљама, књига ће бити занимљива и друштвено ангажованим грађанима и онима које интересују проблеми и могућности развоја државе и друштва, посебно земаља у транзицији.

Књига истовремено отвара и питања која заслужују свеколику пажњу, тим више што је аутор својим научним и истраживачким даром, студиозним приступом, свеобухватношћу и укључивањем богате литературе, написао вриједно дјело које заслужује пуну пажњу и похвале. Ова књига може изазвати и полемике у научној и

стручној јавности, као и у политичким и јавним кругова због отворених питања, као што су карактер ратних сукоба, државноправни континуитет Босне и Херцеговине, могуће уставне промјене, што може да потакне многе да проговоре о овим питањима. То може позитивно утицати на тражење и изналагање прихватљивог уставноправног модела за Босну и Херцеговину.

Овом књигом аутор је доказао да је на путу једног, у невеликом реду, од водећих стручњака и најбољих познавалаца уставног права и политичких система у нас. Недвосмислено и са задовољством, са људском и професионалном одговорношћу, истичем да рукопис заслужује позитивну оцјену, а аутор пуно признање. Књига ће бити незаобилазна не само у литератури као универзитетска литература за додипломске и постдипломске студије, већ ће послужити и као едукативно и корисно штиво, посебно млађим колегама који нису довољно упознати са овом материјом.

Књига ће, без сумње, омогућити многим заинтересованим да се на једном мјесту – у једном дјелу, упознају са обрађеном материјом или на њу подсјете, а правничка струка добије едукативну, практичну и корисну публикацију, за којом постоји велика потреба и интерес у Босни и Херцеговини и шире.

Научној, стручној, студентској и широј јавности препоручујемо књигу доц. др Горана Марковића – да је студирају пажљиво, разложно, стално јој се враћају, одужујући се за ауторов натпросјечно велики труд и изванредно вриједан и запажен резултат.