

Pregledni naučni rad

Datum prijema rada:
16. maj 2015.

Datum prihvatanja rada:
2. jun 2015.

Sporazumi između konstitutivnih jedinica unutar država sa složenom ustavnom strukturom

Apstrakt: U radu autor analizira način zaključivanja, predmet regulisanja i pravnu prirodu sporazuma između konstitutivnih jedinica unutar država sa složenom ustavnom strukturom. Ovaj aspekt institucionalizacije horizontalnih odnosa između konstitutivnih jedinica i stvaranja interfederativnog prava razmotren je na uporednopravnim primerima. Posebno su analizirane ustavne osnove i otvorena pitanja zaključivanja sporazuma o prenosu nadležnosti između entiteta u Bosni i Hercegovini.

Ključne reči: sporazumi između konstitutivnih jedinica, složena ustavna struktura, interfederativno pravo, entiteti, prenos nadležnosti, Bosna i Hercegovina

Prof. dr

**Vladimir
Đurić**

*Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron, Banjaluka*

UVOD

U državama složenog državnog uređenja nije retka pojava da konstitutivne političko-teritorijalne jedinice međusobno zaključuju sporazume kojima regulišu različita pitanja. Sporazumi koje konstitutivne jedinice unutar država sa složenom državnom strukturom zaključuju međusobno predstavljaju jedan vid, izraz tzv. kooperativnog federalizma. U osnovi, pojam kooperativnog federalizma ima dva značenja. Pod njim se podrazumeva kako saradnja dva nivoa vlasti, federacije sa jedne, i federalnih jedinica, sa druge strane, tako i međusobna saradnja samih federalnih jedinica.¹

Najšire posmatrano, pod „sporazumima“ između konstitutivnih političko-teritorijalnih jedinica može se podrazumevati široka kategorija formalnih i neformalnih aranžmana, od publikovanih pisanih i pravno-obavezujućih saglasnosti, do ad hoc aranžmana, poznatih pod različitim nazivima, čiji predmet i svrha mogu biti različiti, od velikih političkih sporazuma koji predsta-

¹ M.Jovičić, Savremeni federalizam, 1971, str.220

vljaju uvod u promenu ustavnog uređenja, do prostih dogovora o razmeni odgovarajućih podataka i tehničkoj saradnji. Iako su brojni i mogu imati važnu ulogu u funkcionisanju ustavnog sistema složenih država, ovakvi sporazumi nisu bili predmet sveobuhvatnijeg komparativnog, kako politikološkog, tako ni pravnog istraživanja. U retkim novijim naučnim studijama posebna pažnja posvećena je onim sporazumima koji se određuju kao formalne pisane saglasnosti koje su postignute između ovlašćenih predstavnika (agenata) dve ili više vlada unutar jedne savezne države.²

Pravno posmatrano, ugovorna institucionalizacija horizontalnih odnosa između konstitutivnih jedinica u složenoj državi može da bude zasnovana na izričitim ustavnim odredbama koje takve jedinice ovlašćuju na zaključivanje sporazuma, ili da spontano nastane u ustavnoj praksi složenih država. Pravnu analizu načina zaključivanja, predmeta regulisanja i pravne prirode sporazuma između konstitutivnih jedinica unutar država sa složenom ustavnom strukturom valja započeti uporednopravnim pregledom.

SPORAZUMI IZMEĐU KONSTITUTIVNIH JEDINICA SLOŽENIH DRŽAVA U UPOREDNOM PRAVU

U Sjedinjenim Američkim Državama horizontalni ugovorni odnosi između federalnih jedinica su od velike važnosti za funkcionisanje federalnog sistema i smatraju se ustavno autorizovanim formalnim metodom međudržavne saradnje i rešavanja kontroverzi između federalnih jedinica.³ Ustav Sjedinjenih Država, prve federacije u svetu, u članu 1. odsek 10. stav 4. propisuje da *bez odobrenja Kongresa*, nijedna država ne može da ulazi u bilo kakve sporazume ili pogodbe sa *drugim državama*. Izloženom odredbom Ustav je uređio zaključivanje sporazuma između federalnih jedinica u okviru Sjedinjenih Država.

Kako to ustavna praksa u SAD pokazuje, sporazumi između federalnih jedinica u toj državi mogu da budu zaključeni kao bilateralni i multilateralni. Sporazumno uređivanje smatra se pogodnim za stvaranje privrednih subjekata na privremenoj, ili stalnoj osnovi, za obrazovanje razvojnih ili regulatornih agencija koje svoja ovlašćenja mogu da vrše na osnovu među(državne) nadležnosti, za postizanje ekonomskog napretka, kao i za rešavanje problema u međudržavnoj koordinaciji. Prema predmetu uređivanja, postoji čak dvadeset i pet različitih tipova takvih sporazuma.⁴

Analogno sa zaključivanjem sporazuma između federalnih jedinica i stranih sila koje je uređeno istom odredbom Ustava, i u pogledu sporazuma između federalnih jedinica, ili «međudržavnih pogodbi» (*interstate compacts*), kako se u američ-

² J.T.Parker, An Institutional Explanation of the Formation of Intergovernmental Agreements in Federal Systems, (2012). *University of Western Ontario - Electronic Thesis and Dissertation Repository*. Paper 382.p.15 <http://ir.lib.uwo.ca/etd/382> poslednji pristup 17.05.2015.

³ J.Zimmerman, Horizontal Federalism, *Interstate Relations*, 2011, p. 33

⁴ Reč je o stvaranju međudržavnih komisija, materiji poljoprivrede, granica među federalnim jedinicama, civilne zaštite, kontrole kriminala, kulture, obrazovanja, energije, izgradnje infrastrukturnih objekata, zdravstva, ribarstva, itd. dok su najbrojniji sporazumi o alokaciji vodnih tokova – isto r.46-51

koj teoriji i praksi nazivaju ovi sporazumi, postavilo se pitanje neophodnosti kongresnog odobrenja. Istorijskim tumačenjem, u delu teorije zaključilo se da je zahtev za kongresnim odobrenjem u slučaju sporazuma između federalnih jedinica u Ustav uvršteno iz straha da federalne jedinice ne koriste međusobne pogodbe radi stupanja u zaveru protiv savezne države.⁵ Ustavna odredba o potrebi kongresnog odobrenja sporazuma između federalnih jedinica autoritativno je protumačena u praksi Vrhovnog suda. U slučaju *Virginia v. Tennessee* iz 1893. Vrhovni sud je stao na stanovište da je saglasnost Kongresa za ugovor između federalnih jedinica neophodna samo kada ugovor teži da «poveća političku vlast u državama, koja može remetiti ili posegnuti za opravdanom supremacijom Sjedinjenih Država».⁶ U tom slučaju, Vrhovni sud je smatrao da prethodni sporazum o konstatovanju i regulisanju granica između Virdžinije i Tenesija nije sporazum koji zahteva kongresnu saglasnost. Sporazum koji bi ustanovio granicu zahtevao bi saglasnost Kongresa, jer bi uveo značajne promene i povećao političku vlast uvećane države.⁷

U pogledu vremena kongresnog odobrenja, treba istaći da odobrenje može da se dâ prethodno, ili naknadno, eksplicitno, implicitno, ili čak može da se i pretpostavi. Kongres svoje odobrenje može da dâ za pojedinačni sporazum ili pogodbu, ili za čitavu kategoriju sporazuma. Saglasnost Kongresa može biti data u okviru određenog vremenskog limita, ili bez njega. Budući da Ustav ne utvrđuje postupak davanja Kongresnog odobrenja, ono se u parlamentarnoj praksi daje zakonom ili zajedničkom rezolucijom oba doma. Prilikom davanja odobrenja, Kongres može da u akt kojim daje odobrenje uvrsti izjavu prema kojoj zadržava pravo da ga izmeni ili ukine i prema kojoj se pristanak neće tumačiti kao slabljenje, ili uticanje na bilo koji način na bilo kakvo pravo ili nadležnost SAD u pogledu predmeta sporazuma.

Posebna pitanja u vezi sa sporazumima između federalnih jedinica u SAD nastaju u vezi sa efektom kongresnog odobrenja i pravnom prirodom takvih sporazuma. Prvi efekat kongresnog odobrenja sporazuma između federalnih jedinica ogleda se u podložnosti predsedničkom vetu akta kojim se takvo odobrenje daje.⁸ Pravnu prirodu kongresnog odobrenja u slučaju sporazuma između federalnih jedinica, Vrhovni sud je razmatrao u slučaju *Cuyler v. Adams* iz 1981. u kojem je elaborirajući shvatanje izraženo u odluci u slučaju *Virginia v. Tennessee* zaključio da «kongresno odobrenje, prema pogodbenoj klauzuli (odredbi Ustava – prim.V.Đ.) transformiše sporazum između federalnih jedinica u federalno pravo» ukoliko predmet sporazuma može da bude i predmet odgovarajućeg kongresnog zakonodavstva.⁹ Sa druge strane, u naučnim radovima ističe se da je važno uočiti da se izloženom odlukom Vrhovnog suda administrativna komisija (upravno telo) obrazovano međudržavnom pogodbom ne transformiše u agenciju federalne vlade.¹⁰

⁵ G.Sawer, *Modern Federalism*, 1969,p.72

⁶ 148 U.S. 503, 519

⁷ isto, 521-522

⁸ J.Zimmerman,n.d.r.42

⁹ 449 U.S. 433 – videti Note: *Cuyler v. Adams* and the Characterization of Compact Law, *Vashington Law Review* 77/1991. p. 1387

¹⁰ J.Zimmerman,n.d.r.43

Ustav SAD ne postavlja bilo kakve zahteve u pogledu načina vođenja pregovora između predstavnika federalnih jedinica. U pregovorima ne učestvuju guverneri federalnih jedinica, ali oni imenuju predstavnike, tako da su do 1930. nacrti svih sporazuma između federalnih jedinica bili sačinjeni od strane zajedničkih komisija čije su članove imenovali guverneri odnosnih federalnih jedinica.¹¹

Kada se tekst sporazuma utanači, podnosi se od strane ovlašćenog predstavnika zakonodavnom telu federalne jedinice koje će ga pretočiti u zakon federalne jedinice koji podleže guvernerovom vetu. U praksi se međutim postavilo pitanje da li federalna jedinica može da uđe u sporazum sa drugom, odnosno drugim federalnim jedinicama, ali bez naknadnog donošenja odgovarajućeg zakonodavstva? Prema sudskoj praksi, odgovor je pozitivan.¹²

Sporazum koji je zaključen između federalnih jedinica uspostavlja ugovorni odnos između država potpisnica koji je zaštićen izloženom odredbom Ustava SAD. U teoriji se ističe da, slično kao i u slučaju međunarodnih ugovora, sporazum između federalnih jedinica prevazilazi zakon federalne jedinice koji sa njim nije u skladu i stoga strane takvog sporazuma predaju deo svog „suvereniteta“.¹³ On može biti neposredno primenjiv ukoliko, po svojoj sadržini, predstavlja tzv. samoizvršni sporazum (self-executing).¹⁴

Sporazumi između federalnih jedinica u SAD, osim onih koji su savetodavne prirode, načelno posmatrano, uspostavljaju uniformno zakonodavstvo u federalnim jedinicama koje su strane sporazuma, ali se takvo zakonodavstvo prema načinu svog nastanka, budući da uključuje i Kongresnu saglasnost, razlikuje od slučajeva kada federalne jedinice usvajaju zakone u istovetnom tekstu po nacrtu koji je sačinila Nacionalna konferencija komisija za uniformno zakonodavstvo.

U SR Nemačkoj federalne jedinice mogu da zaključuju sporazume ne samo sa stranim silama, već i međusobno, kao i sa samom federacijom. Nemački Osnovni zakon ne predviđa opštu mogućnost zaključivanja sporazuma između federalnih jedinica, ali u članu 29. st. 7. i 8. propisuje da se promene granica između federalnih jedinica mogu izvršiti na osnovu zaključenog sporazuma.¹⁵ Iako Osnovni

¹¹ isto, r.36

¹² Primera radi, u slučaju Sporazuma o uniformnoj registraciji vozila, Vrhovni sud Ajove, jedne od strana sporazuma, stao je na stanovište da ratifikacija u parlamentu Ajove nije „suštinski zahtev“ i da „takav sporazum, kada se pravilno izvršava od strane odbora, komisije ili tela koje je na takvo ponašanje propisno autorizovano zakonom, ne zahteva dalju zakonodavnu potvrdu da bi bio validan“ - *General Expressways, Incorporated v. Iowa Reciprocity Board*, 163 N.W.2d 413 (419) (1968).

¹³ Isto, r.34

¹⁴ O shvatanjima o samoizvršnim i prenosnoizvršnim sporazumima u američkoj pravnoj nauci i ustavnoj praksi videti više u V.Đurić, *Ustav i međunarodni ugovori*, Beograd, 2007, str. 306 i dalje

¹⁵ Član 29. st.7. Osnovnog zakona predviđa mogućnost da se određene promene u teritorijama lendera mogu vršiti sporazumom koji je među njima zaključen, ako teritorija koja treba da bude predmet promene nema više od 50 000 stanovnika i u skladu sa saveznim zakonom za čije donošenje je potrebna saglasnost Bundesrata i većina u Bundestagu. Stav 8.

zakon ne sadrži odredbu koja izričito propisuje opštu mogućnost zaključivanja sporazuma između federalnih jedinica, ona postoji na osnovu i u okviru stare tradicije.¹⁶U doba donošenja Osnovnog zakona 1949. već je postojao bogat obim takve ugovorne prakse.

Prvo od pitanja koje je u teorijskim radovima u SR Nemačkoj razmatrano u vezi sa ugovorima između federalnih jedinica bilo je pitanje kom pravnom po- retku takvi ugovori pripadaju. U starijoj literaturi bilo je shvatanja da takvi ugovori stvaraju međunarodnopravni odnos između federalnih jedinica¹⁷ Poznija shvatanja odbacila su takvo viđenje sa obrazloženjem da su federalne jedinice ipak u državnom pravnom odnosu i da ugovori koji se među njima zakluče spadaju u *interfederativno pravo*.¹⁸Tragovi shvatanja prema kome su federalne jedinice, u slučaju da međusobno zakluče ugovor, u međunarodnopravnom odnosu, održali su se u stanovištu koje je Savezni ustavni sud SR Nemačke prvobitno zastupao, a po kome pravila međunarodnog prava mogu «da budu upotrebljavana u okviru federacije samo u odnosu jedne federalne jedinice prema drugoj i u području njihovih jednakih pravnih poredaka».¹⁹Izloženo shvatanje tumačeno je u teoriji tako da pravila međunarodnog prava mogu da budu analogno upotrebljena za zaključivanje i tumačenje takvih ugovora, ukoliko savezni Ustav ne predviđa drugačije.²⁰Ugovori između federalnih jedinica i između federalnih jedinica i federacije, kao vid interfederativnog prava ne podležu saveznim ustavnim odredbama kojima se regulišu transformacija međunarodnog ugovornog prava u unutrašnje pravo.²¹

Posredstvom interfederativnih ugovora moguće je da se stvore zajedničke ustanove federalnih jedinica, ili federalnih jedinica i federacije, a bilo je slučajeva da se interfederativnim ugovorima regulišu pitanja razgraničenja nadležnosti, kao što je to bio slučaj sa raspodelom nadležnosti za zaključivanje sporazuma sa stranim silama između federacije i federalnih jedinica koja je prvobitno bila rešena upravo jednim sporazumom između federacije i federalnih jedinica (tzv. Lindau sporazumom).

Imajući u vidu da Osnovni zakon takve ugovore ne reguliše na opšti i jednoobrazan način i da ne sadrži odredbu o nadležnosti federalne vlasti da po-

istog člana Osnovnog zakona propisuje mogućnost revizije teritorijalne podele između federalnih jedinica na osnovu sporazuma koji zahteva potvrdu na referendumu u svakoj od zainteresovanih federalnih jedinica, pri čemu se za donošenje odluke zahteva većina glasova, pod uslovom da ona iznosi najmanje jednu četvrtinu onih koji imaju pravo da glasaју za Bundestag i pod uslovom da takav sporazum odobri Bundestag

¹⁶ H.Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 19/1961.S.13; W.Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967,S. 115

¹⁷ H. Tripel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899,S. 198

¹⁸ H.Schneider,nav.delo S. 13; W.Rudolf,nav.delo, S.116

¹⁹ BverfGE 1,16

²⁰ W.Rudolf,nav.delo, S.80

²¹ isto, S.116

tvrdje sve sporazume između federalnih jedinica, u teoriji su razmatrani po- sebni slučajevi takvih ugovora. Ukoliko su takvi, osnivački, interfederativni ugovori potčinjeni pravnom poretku federacije ili federalne jedinice, utoliko ne postoji nikakava teškoća u pogledu određivanja prava koje je merodavno. Ipak, u nemačkoj pravnoj teoriji pisano je da je zamisliv i slučaj da zajedničke ustanove stvorene osnivačkim interfederativnim ugovorom ne budu podvrgnute pravu fede- racije ili federalnih jedinica, već da isključivo počivaju na osnivačkom ugovoru. U tom slučaju,osnivački ugovor postaje «ustav». Ukoliko bi se takvim osnivačkim interfederativnim ugovorom stvarala mogućnost «pravnog zahvata» na individue unutar federalnih jedinica, utoliko se stvara «suprafederativna zajednica» kojoj bi nedostajala federalna ustavnopravna osnova, odnosno koja bi bila protivustav- na.²² U pojedinim monografskim studijama koje su u celini posvećene problemati- ci sporazuma između federalnih jedinica u SR Nemačkoj istaknuto je stanovište prema kome tzv. državni sporazumi (*staatsverträge* – videti dalji tekst) čine

„treći nivo prava“ koji je na hijerarhijskoj lestvici unutrašnjeg pravnog poretka iznad zakonodavstva federalnih jedinica, ali ispod federalnog prava.²³

Na interfederativne ugovore deluje, po shvatanju Ustavnog suda načelo fede- ralne odanosti.²⁴Svoju nadležnost da presuđuju u javnopravnim sporovima između federalnih jedinica prema članu 93. Osnovnog zakona, Savezni ustavni sud SR Ne- mačke protekao je i na interfederativne ugovore.²⁵

U praksi, nemačke federalne jedinice različitim pravnim aktima odobravaju zaključivanje interfederativnih ugovora. U pojedinim federalnim jedinicama donosi se zakon o potvrđivanju (npr. Bremen), dok se u pojedinim federalnim jedi- nicama ugovor samo objavljuje u službenom listu (npr. Severna Rajna – Vestfalija). Zapravo, prema načinu zaključivanja i predmetu regulisanja, svi sporazumi između federalnih jedinica u SR Nemačkoj dele se u dve velike grupe – administrativne (upravne) sporazume koje zaključuju premijeri ili resorni ministri federalnih jedinica i koji ne zahtevaju direktno angažovanje zakonodavca na nivou lendera budući da su ograničeni na razgraničenje i koordinaciju formalne nadležnosti uprave (tzv. *verwaltungsabkommen*), sa jedne, i državne ugovore koji regulišu materiju koja zadire u nadležnost zakonodavca i koji, stoga, iziskuju učešće za- konodavnog tela federalne jedinice u njihovom zaključivanju, sa druge strane (tzv. *staatsverträge*). Državni ugovori mogu da budu zaključeni kao bilateralni ili kao multilateralni.

Osnovni zakon SR Nemačke ne sadrži odredbe koje regulišu postupak zaklju- čivanja državnih ugovora, a takve odredbe nisu sadržane ni u ustavima federal- nih jedinica. Uprkos tome, nastala je zajednička praksa zaključivanja i izmena takvih ugovora koja sledi iz osnovnih karakteristika propisa koji se odnose na

²² isto, S.117

²³ C.Vedder, Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, 1996.S.351,352 navedeno prema J.T.Parker,n.d.r.183

²⁴ BverfGE 103, 113

²⁵ C.Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 1991,S. 143 -145

međunarodne ugovore. U okviru postupka zaključivanja ugovora mogu se uočiti faze koje koje se sastoje u saradnji organa federalnih jedinica i faze koje su isključivo internog karaktera. „Spoljni“ odnosi spadaju u opseg ugovornih ovlašćenja šefa vlade federale jedinice, dok interlenderska ravan spada u područje nadležnosti parlamenta federalne jedinice. Stoga, u postupku zaključivanja ugovora treba razlikovati nadležnosti vlade federalne jedinice i transformacionu nadležnost parlamenta federalne jedinice. Postupak zaključivanja ugovora započinje pregovorima u kojima učestvuju službenici ili državni sekretari resornih ministarstava vlada federalnih jedinica kojima je dat odgovarajući mandat. Analogno postupku zaključivanja međunarodnih ugovora, kada se utanači tekst sporazuma vrši se njegova autentifikacija stavljanjem parafa pregovarača. Nakon pregovora sledi parlamentarni postupak u kojem zakonodavno telo federalne jedinice donosi zakon kojim se potvrđuje sporazum. Takav zakon obezbeđuje da ugovor ima rang zakona u pravnom poretku federalne jedinice (funkcija transformacije) i omogućava njegovu ratifikaciju (funkcija ovlašćenja). Akt o ratifikaciji ugovora najčešće izdaje predsednik vlade federalne jedinice. Važno je istaći da se u slučaju multilateralnih ugovora za njihovo stupanje na snagu najčešće zahteva prihvatanje od strane određene većine ugovornih strana, tako da činjenica da je jedna federalna jedinica ratifikovala ugovor ne dovodi do njegovog stupanja na snagu u unutrašnjem pravnom poretku te federalne jedinice.

Ugovori između federalnih jedinica mogu biti okončani istekom roka na koji su zaključeni, promenom, odnosno zaključenjem novog ugovora ili otkazom. Sa promenom ili okončanjem ugovora moraju da se slože svi ugovorni partneri. U slučaju da se ugovor okončava otkazom treba voditi računa da li je otkaz predviđen ugovornim odredbama o načinu prestanka, kao i o otkaznom roku. Okončanje ugovora otkazom ne iziskuje akt parlamenta, jer će otkazom zakon o potvrđivanju ugovora izgubiti svoj predmet i ne mora biti poništen.²⁶

Subjenti Ruske Federacije takođe zaključuju ugovore između sebe i sa federacijom. Da li su ti ugovori regulisani međunarodnim pravom, ili su čisti dokumenti ruskog ustavnog prava kontraverzno je pitanje. Procenjuje se da postoji više od hiljadu tzv. federalnih ugovora koji su na snazi, a pojedinicima od njih ovlašćuju se subjenti Ruske Federacije da zaključuju ugovore sa stranim silama.²⁷ Ustav Ruske Federacije u članu 11. stav 3. predviđa da se obim nadležnosti federalnih organa vlasti i organa vlasti federalnih jedinica razgraničava na osnovu ustava, federalnih ugovora i obima nadležnosti dva nivoa vlasti. Ustavni sud Ruske Federacije stoji na stanovištu da federalni ugovori kojima se razgraničava nadležnost ne mogu da budu tumačeni na način da menjaju federalnu strukturu jer je Ustav Ruske Federacije koji prema članu 15. uživa suprematiju na teritorij Rusije, primarni izvor ovlašćenja federacije i njenih konstitutivnih delova. U nauci se ističe da takvi federalni sporazumi ne menjaju prirodu ruskog federalizma, da ne narušavaju jed-

²⁶ O postupku više u M. Schladebach, Staatsverträge zwischen Ländern -- Grundfragen eines intraföderalen Kooperationsinstruments, in: Verwaltungsarchiv : VerwArch : Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik Vol. 98, No. 2 (2007), p. 238-261

²⁷ W. Butler, Russia in National Treaty Law and Practice, III, 2003, p. 152-153

nakost subjekata Ruske Federacije, da mogu da budu instrument normalizacije odnosa između subjekata Ruske federacije i da se njima zapravo vrši diferencijacija odgovornosti za vlasti Ruske Federacije i njenih subjekata.²⁸ Pitanje odnosa između federalnog zakonodavstva i federalnih ugovora je takođe diskutovano u ruskoj nauci i praksi. Jednoznačan odgovor nije dat, ali se ukazuje da ga treba tražiti u razmatranju odnosa između isključivih i konkurentnih nadležnosti dva nivoa državnog organizovanja. Više jasnoće u pogledu zaključivanja sporazuma o razgraničavanju obima nadležnosti između Ruske Federacije i njenih subjekata uneseno je donošenjem sa-veznog Zakona o principima i poretku distribucije ovlašćenja između državnih organa Ruske federacije i državnih organa federalnih subjekata iz 1999. Zakon u članu 14. stav 1. predviđa da sporazum može da bude zaključen a) ukoliko savezni zakon o konkurentnim nadležnostima dopušta sporazum o datoj nadležnosti, i b) ukoliko ne postoji federalni zakon o datoj konkurentnoj nadležnosti, a ukoliko se federalni zakon donese, odredbe ugovora se usklađuju sa federalnim zakonom. Od donošenja Zakona o principima i poretku distribucije ovlašćenja između državnih organa Ruske federacije i državnih organa federalnih subjekata 1999. do 2003. nije zaključen nijedan novi sporazum o razgraničenju nadležnosti.²⁹

SPORAZUMI IZMEĐU ENTITETA U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina je država složenog državnog uređenja. Oblik tog uređenja pravni teoretičari u BiH različito određuju. Shvatanja se kreću u širokom luku od tvrdnji da je reč o specifičnoj, složenoj državnoj zajednici sa pretežnim elementima konfederalnog oblika državnog uređenja i sa sasvim neznatnim elementima federalnog oblika državnog uređenja,³⁰ preko stava da je u pitanju konfederacija ili unija,³¹ odnosno da s obzirom na njen sastav od dva entiteta, Bosna i Hercegovina može biti federacija, konfederacija, konfederalno-federalni sa-vez, asimetrična federacija-konfederacija ili unija, što sve zavisi od raspodele nadležnosti BiH i oba entiteta,³² do stava da je u pitanju federacija sui generis,³³ država etničkog federalizma,³⁴ odnosno složeno, multinacionalno, federalno državno uređenje.³⁵

Ustav BiH u nekoliko odredbi implicitno upućuje i eksplicitno predviđa mogućnost da entiteti zaključuju sporazume, kako sa drugim državama i međunarodno-

²⁸ S.Shakharai, The Treaties on Differentiation of Responsibility between the Powers of The Russian Federation and its Subjects, *Kazan Federalist* 4(8)/2003

²⁹ isto

³⁰ S.Savić, O obliku državnog uređenja Bosne i Hercegovine, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Banja Luka, Srpsko Sarajevo, 2000, str. 83

³¹ R.Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 1999. str.377

³² R.Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka, 2004, str.397-398

³³ M.Dmičić, Da li je održiva Dejtonska BiH, *Okrugli sto*, Banja Luka, 2004, str.83; M.Dmičić, *Ustavnopravni model Bosne i Hercegovine kao federacije sui generis*, Zbornik radova Akademije nauke i umjetnosti Republike Srpske, Banja Luka 2006, str.2

³⁴ N.Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar, 2000, str. 324

³⁵ S.Karan, *Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine*, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka Univerziteta „Apeiron“*, br.4/2014. str.165

dnim organizacijama, tako i međusobno. Prema čl.III/2.a) Ustava, entiteti imaju pravo da uspostavljaju specijalne paralelne odnose sa susednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, što nesumnjivo upućuje na zaključivanje sporazuma kao jednog vida normativne institucionalizacije takvih odnosa. U čl.III/2.d) Ustava propisano je da entiteti mogu da ulaze u sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, sa pristankom Parlamentarne skupštine koja može da odredi zakonom da za neke vrste sporazuma takav pristanak nije potreban. Najzad, prema čl.3.st.3.t.5 a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost za sve druge poslove u kojima se entiteti slože, dok su prema t. b) istog člana i stava, entiteti trebali da u roku od šest meseci od stupanja na snagu Ustava započnu pregovore sa ciljem da i druge poslove uključe u nadležnost Bosne i Hercegovine, uključujući tu korišćenje energetskih resursa i saradnju na privrednim projektima, što takođe upućuje na sporazumno regulisanje transfera nadležnosti sa entitetskog na državni nivo.

Prvo od pitanja koja se nameću u vezi sa izloženim ustavnopravnim okvirom je širina mogućeg sporazumnog regulisanja odnosa između entiteta. Drugim rečima, da li entiteti, kao konstitutivne jedinice u složenom državnom uređenju BiH, mogu međusobno da zaključuju isključivo sporazume o prenosu nadležnosti na državni nivo, ili su vlasni da i druga pitanja regulišu sporazumima? Sudeći prema mogućnosti da entiteti zaključuju sporazume o specijalnim i paralelnim odnosima sa susednim državama, kao i sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, jasno je da se primenom *argumentum ad maiori ad minus* može stati na stanovište da entiteti BiH svojim sporazumima mogu da urede različite aspekte međusobnih odnosa. Uostalom, i ustavna istorija BiH potvrđuje takvo tumačenje. Naime, pojedini aneksi Dejtonskog sporazuma, kao što su Aneks 5 – Sporazum o arbitraži i Aneks 9 – Sporazum o osnivanju javnih korporacija Bosne i Hercegovine zaključeni su isključivo između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ne u svojstvu subjekata međunarodnog prava, već kao entiteta u okviru Bosne i Hercegovine koja je prema čl. 1/1 Ustava nastavila svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu. Takođe, pojedini aneksi predstavljaju sporazume između Bosne i Hercegovine, Federacije i Republike Srpske.

Ukoliko entiteti Bosne i Hercegovine mogu da zaključuju sporazume, utoliko se postavlja pitanje šta sve može biti predmet takvih sporazuma? Načelno, može se stati na stanovište da to može da bude bilo koje pitanje koje prema Ustavu BiH spada u njihovu nadležnost koju oni inače sporazumom mogu da prenesu na državni nivo uz poštovanje opšteg uslova da je sporazum u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine. Ustav u čl. III/3/5.a) ističe da se po potrebi mogu ustanoviti dodatne ustanove radi obavljanja tih poslova, ali ne propisuje ko takve ustanove ustanovljava, odnosno da li se one uspostavljaju sporazumom ili eventualnim naknadnim zakonodavstvom donesenim na državnom nivou. Sa tim u vezi, treba istaći da se u teorijskim komentarima Ustava BiH posebno razmatralo pitanje šta je zaista predmet sporazuma o prenosu nadležnosti, odnosno da li se takvim međuentitetskim sporazumom prenosi pravo korišćenja nadležnosti ili

nadležnost kao takva?³⁶ Polazeći od potrebe da se osigura najviši nivo stabilnosti i koherentnosti unutar ustavnopravnog sistema podele nadležnosti, pojedini komentari Ustava ističu da član III/5.a) Ustava BiH treba biti tumačen tako da zahteva zaštitu koherentnosti i održivosti sistema koji je uspostavljen Ustavom BiH i da ne treba da se automatski otvaraju vrata aranžmanima koji bi uvodili iracionalnosti u taj sistem, odnosno da se sporazumom vrši prenos nadležnosti kao takvih, a ne i pravo njihovog korišćenja.³⁷ Dodatni argument u prilog takvog tumačenja zasniva se na činjenici da su sporazumi o prenosu nadležnosti često praćeni usvajanjem zakonodavstva i utvrđivanjem složene upravne strukture, koja uspostavlja sasvim konkretne službe i usluge za građane, što, samo po sebi, potkrepljuje stvaranje jasnog ustavnog okvira koji dozvoljava da se prenos nadležnosti izvrši na racionalan i koherentan način, odnosno da se prenose nadležnosti u celini sa svim pripadajućim subnadležnostima.³⁸ Sa druge strane, može se istaći da su pojedinim od zaključenih sporazuma, kao što je to primera radi slučaj sa Sporazumom o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja, preneseni delovi nadležnosti i da Ustavni sud BiH stoji na stanovištu, makar i implicitnom, da entiteti mogu preneti samo deo nadležnosti.³⁹ Štaviše, u izostanku izričite odredbe Ustava BiH, u entitetskim ustavima može se naći osnov za tumačenje prema kome se sporazumom o prenosu nadležnosti mogu preneti samo delovi nadležnosti, kao što je to slučaj sa čl.3. Ustava Republike Srpske. Budući da je izloženo pitanje šta može biti predmet sporazuma o prenosu nadležnosti u tesnoj vezi sa pitanjem ko je titular nadležnosti nakon zaključivanja sporazuma, kao i sa pitanjem da li je prenos nepovratan, odnosno da li se sporazum o prenosu može promeniti, izloženom pitanju će se posvetiti neki od narednih odeljaka rada (videti dalji tekst).

Ukoliko sporazumno regulisanje odnosa između entiteta već mora biti u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, utoliko se kao posebno pitanje u vezi sa ovim vidom institucionalizacije horizontalnih odnosa između entiteta nameće neophodnost pribavljanja saglasnosti nadležnog organa na državnom

³⁶ C. Steiner, N. Ademović [et al.], Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar, Sarajevo 2010, str.550

³⁷ Isto, n.m.

³⁸ Isto, str.550,551

³⁹ Polazeći od Sporazuma na nivou BiH usvojen je Zakon o indirektnom oporezivanju na osnovu koga je uspostavljena Uprava za indirektno oporezivanje sa Upravnim odborom kojem je dato ovlašćenje za davanje prethodnog odobrenja za proglašenje državne ili entitetske legislative ili legislative Distrikta Brčko o indirektnom oporezivanju ili o njenoj izmjeni. Dakle, entiteti su zadržali nadležnosti da donose zakone u oblasti indirektnog oporezivanja, ali je ta nadležnost uslovljena odobrenjem Upravnog odbora Uprave. U predmetu U14/04 Ustavni sud BiH ocenjivao je ustavnost Zakona o izmenama Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga («Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine», broj 39/04) i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o posebnom porezu na bezalkoholna pića («Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine», broj 39/04) zakonodavstva FBiH koji su usvojeni bez prethodnog odobrenja Upravnog odbora. Ustavni sud BiH je smatrao da je propust Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine da dobije saglasnost Odbora predstavljao povredu čl. III/3.b) i III/5.a) Ustava BiH, pri čemu je, po pojedinim autorima, implicitno usvojen stav da entiteti mogu preneti samo deo nadležnosti – isto, str.552.

nivou u postupku zaključivanja sporazuma. Da li Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine treba da odobri svaki sporazum koji bi entiteti zaključili? Sudeći prema odredbi čl.III/2.d. prema kojoj se izričito zahteva pristanak Parlamentarne skupštine za sporazume koji entiteti zaključuju sa državama i međunarodnim organizacijama, takva saglasnost ne bi bila potrebna i za međuentitetske sporazume, jer *expressio unius est exclusio alterius*. Štaviše, u okviru unutrašnjeg pravnog poretka postoji dovoljno delotvornih pravnih mehanizama, uključujući i delovanje Ustavnog suda, za odbranu suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH u slučaju njihovog eventualnog narušavanja zaključivanjem međuentitetskog sporazuma.

U neposrednoj vezi sa prethodno izloženim je pitanje da li bi država morala biti strana ugovornica u slučaju Ustavom izričito predviđene mogućnosti međuentitetskog sporazuma o prenosu nadležnosti, iako, *stricto sensu*, davanje saglasnosti na sporazum i učešće u njegovom zaključivanju svakako nisu pojave istog pravnog karaktera i značaja. U dosadašnjim teorijskim radovima istaknuto je da se na osnovu jezičkog tumačenja norme člana III/5.a Ustava nameće zaključak da država ne mora biti potpisnik sporazuma o prenosu nadležnosti, dok se, sa druge strane, navodi i da bi, s obzirom na to da se nadležnost prenosi u korist države, logično bilo da se i država uključi u taj sporazum, jer nadležnosti impliciraju ne samo prava već i obaveze.⁴⁰ U prilog stava da i država treba da bude strana sporazuma o prenosu nadležnosti ističe se da se može argumentovati da su aneksi 6. 7. i 8. Dejtonskog sporazuma koji sadrže odredbe kojima su mnoge nadležnosti prenesene na Bosnu i Hercegovinu zapravo bili sporazumi koje je potpisala i Republika Bosna i Hercegovina.⁴¹ Dosadašnja ustavna praksa svakako ne daje odgovor na izloženo pitanje. Naime, od malog broja zaključenih sporazuma, Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja (neobjavljen) potpisali su samo entiteti i samo entitetski organi su dali saglasnost na taj sporazum, dok su Sporazum između FBiH i RS o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane potpisali ne samo predstavnici entiteta, već i predsedavajući Saveta ministara, ali se iz teksta sporazuma može zaključiti da su se samo entiteti sporazumeli, a da je potpis predsedavajućeg Saveta ministara dat u statusu svedoka.⁴² Sporazum o osnivanju Visokog sudskog i tužilačkog saveta BiH potpisali su predsednici entitetskih vlada i ministar pravde BiH. Čini se međutim da više argumenata ide u prilog stava da u slučaju sporazumnog prenos nadležnosti država ne mora da bude strana sporazuma. Takav stav ne podržava

⁴⁰ Ademović, N. Marko, J. Marković, G. Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2012, str.113

⁴¹ C. Steiner, N.Ademović [et al.], n.d. str. 546. U istom delu zapaža se međutim da su navedene sporazume potpisali predstavnici „Republike Bosne i Hercegovine“, za razliku od današnje „Bosne i Hercegovine“, koja se spominje u Ustavu BiH (naime, to je novi centralni nivo vlasti uspostavljen Ustavom BiH) i da izgleda da je taj potpis (R BiH) više vezan za posebne okolnosti koje su prevladavale na terenu u vreme pregovora koji su vodili potpisivanju Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini nego za jasnu nameru da se osigura da Bosna i Hercegovina bude nužno stranka u postupcima potpisivanja budućih sporazuma čija bi pravna osnova bio član III/5.a) Ustava BiH. – isto, str.548

⁴² Isto, n.m.

samo jezičko, već i sistematsko tumačenje Ustava. Naime, Ustav predviđa mogućnost prenosa nadležnosti, ali i obavezu entiteta da započnu pregovore sa ciljem da i druge poslove uključe u nadležnost Bosne i Hercegovine,⁴³ tako da je jasno da, iako nadležnosti impliciraju obaveze, država na preuzimanje takvih obaveza treba da bude spremna i da je, štaviše, dužna da ih prihvati, tako da su njeno učešće u zaključivanju sporazuma o prenosu nadležnosti, pa čak i eventualna saglasnost, izlišni. U prilog ovakvog stava ide i dovođenje izložene odredbe čl. III/5.a u kontekst sa odredbom člana IV/4.e) Ustava BiH, koji određuje da će Parlamentarna skupština BiH imati dodatnu odgovornost za nadležnosti koje su joj dodeljene „zajedničkim sporazumom entiteta“, na osnovu čega se može tvrditi da tekst Ustava ukazuje na to da su samo entiteti nadležni da sklapaju takve sporazume.⁴⁴

Forma sporazuma između entiteta nije regulisana odredbama Ustava BiH. U tom smislu, u teorijskim radovima ističe se da se odredbi čl. III/5.a može prigovoriti za insuficijentnost pošto se ne izjašnjava u kom pravnom obliku se takav sporazum entiteta postiže.⁴⁵ Može se međutim stati i na stanovište da je ustavotvorac smišljeno prepustio entitetima da dogovore i formu u kojoj će zaključiti sporazum. U dosadašnjoj praksi sporazumi su zaključivani u pisanoj formi, ali nisu uvek objavljivani što je u teorijskim komentarima okarakterisano kao problematično sa stanovišta principa pravne države.⁴⁶

Sa formom u kojoj se zaključuju sporazumi između entiteta neraskidivo je povezano pitanje da li je postupak zaključivanja međuentitetskih sporazuma, uključujući i njihovu formu, regulisan pravnim poretom entiteta? U ranijim naučnim radovima delimično posvećenim pitanju sporazumnog transfera nadležnosti na BiH, isticano je da je opravdano da se zaključujući da su entiteti nadležni da svojim ustavima odluče o formi delegacije, svaki za sebe, uz mogućnost asimetričnih rešenja, kao i da je ustavotvorac Republike Srpske implicitno istakao da je delegacija nadležnosti moguća samo kroz amandiranje Ustava RS, budući da su Ustavom tog entiteta regulisana prava i dužnosti Republike Srpske, sa jedne, i izostavljene odredbe u kojima bi bilo sadržano ovlašćenje pojedinim državnim organima da odlučuju o bilo kom obliku delegacije prava i dužnosti Republike zajedničkim institucijama, sa druge strane.⁴⁷ Posebna pitanja u vezi sa postupkom zaključivanja međuentitetskih sporazuma odnose se na potrebu davanja saglasnosti i na organ koji je u pravnom poretku entiteta ovlašćen da daje saglasnost na zaključivanje sporazuma. Ukoliko se u vidu imaju uporednopravna rešenja, kao i karakter i priroda

⁴³ Za tumačenje odredbe čl. III/5 b. kao ustavne obaveze entiteta videti u K.Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2000, str.360

⁴⁴ C. Steiner, N.Ademović [et al.], n.d.str. 547

⁴⁵ G.Mijanović, *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Banja Luka, Srpsko Sarajevo, 2000, str.18

⁴⁶ Ademović, N. Marko, J. Marković, G. n.d.str.114

⁴⁷ R.Lukić, *Prilog raspravi o podjeli nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Banja Luka, Srpsko Sarajevo, 2000, str.45

sporazuma između entiteta koji mogu da budu posvećeni različitim pitanjima, jasno je da bi entitetsko zakonodavno telo moralo imati ozbiljnu ulogu u postupku zaključivanja sporazuma dajući odobrenje u formi zakona na većinu sporazuma koje bi entiteti međusobno zaključili u okviru svoje nadležnosti. U dosadašnjoj praksi, Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja prethodno su odobrili entitetski parlamenti, ali aktima u različitoj formi,⁴⁸ dok su pojedini sporazumi zaključeni samo potpisom. U komentarima Ustava BiH navodi se da eventualno rešenje prema kome bi se zahtevala saglasnost entitetskog zakonodavca pre nego što se pristane na sporazumni prenos nadležnosti ne predstavlja problem, dok se, sa druge strane, ističe da praksa Ustavnog suda BiH ukazuje na to da je Sud spreman da bude fleksibilan u pogledu ovog pitanja, ali i da se na osnovu nedavno usvojene ustavnopravne prakse, može zaključiti da i sami potpisi premijera entiteta mogu biti dovoljni.⁴⁹ Uz duboko neslaganje sa izloženim zaključkom, treba navesti da entitetski ustavi sadrže i izričite odredbe o mogućnosti da se među-entitetski sporazum iznese na referendum, kao što je rešenje sadržano u čl. 2. Ustava RS koje se odnosi na sporazum o promeni međuentitetske linije razgraničenja.

Razmatranje pravne prirode i efekata međuentitetskih sporazuma najpre treba da započne pitanjem da li takav sporazum čini deo pravnog poretka na nivou Bosne i Hercegovine i da li je primenjiv u odgovarajućim sudskim postupcima? Budući da Ustavom BiH nije predviđeno da nadležni državni organ treba da da odobrenje za zaključivanje sporazuma, može se stati na stanovište da sporazum ne predstavlja izvor prava na državnom nivou. Sa druge strane, deluje nelogično da pojedine kategorije međuentitetskih sporazuma, kao što je sporazum o prenosu nadležnosti, ne postaju sastavni deo pravnog poretka na državnom nivou, *a fortiori* što se nadležnosti prenose na državni nivo vlasti i što se, po potrebi, mogu ustanoviti dodatne ustanove radi obavljanja tih poslova. Međutim, Ustavni sud BiH takođe stoji na stanovištu da međuentitetski sporazum ne može da bude pravni osnov za normativnu kontrolu. U predmetu U 17/05 u kojem je podnosilac zahteva smatrao da su osporene odredbe Zakona o osnivanju kompanije za prenos električne energije u Bosni i Hercegovini u suprotnosti sa članom III/5.b) Ustava BiH, zbog toga što u njima nije poštovan Sporazum o Prenosnoj kompaniji i Nezavisnom operatoru sistema koji je zaključen između premijera Vlade Federacije BiH i Vlade RS, a potpisan 2. juna 2003. Ustavni sud BiH izričito je istakao da „je nadležan vršiti ocenu ustavnosti i zakonitosti osporenih zakonskih odredbi isključivo u odnosu na odredbe Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, a ne u odnosu na odredbe Sporazuma koji ne predstavlja dio Ustava Bosne i Hercegovine, pa se u odnosu na njega ne može ni vršiti kontrola ustavnosti“⁵⁰ (podv.V.Đ.). Sa druge pak strane, ukoliko se na državnom nivou na osnovu sporazuma o prenosu nadležnosti usvoji zakon odgovarajuće sadržine, takav zakon može da bude osnov

⁴⁸ Odluka o davanju saglasnosti na Sporazum o nadležnostima u oblasti indirektnog oporezivanja („Sl. n. FBiH“ broj 64/03) i Zaključak Narodne skupštine Republike Srpske broj 01- 1005/03 („Sl. gl. RS“ broj 95/03)

⁴⁹ C. Steiner, N. Ademović [et al.], n.d. str. 548 i 555

⁵⁰ U 17/05 t 16

normativne kontrole usklađenosti entitetskih propisa sa zakonom.⁵¹

U postojećem okviru treba sagledati još jednu dimenziju pravne prirode i efekata međuentitetskih sporazuma o prenosu nadležnosti. Reč je o titularu nadležnosti koje se sporazumom prenose na državni nivo. Drugim rečima, da li, nakon zaključenog sporazuma o prenosu, nadležnosti postaju državne, ili je reč o (privremeno) ustupljenim, prenesenim nadležnostima koje na osnovu sporazuma obavlja država, ali koje ipak ostaju izvorno entitetske? Na osnovu mogućnosti da se prenesu delovi nadležnosti, i u takvim slučajevima, nesporno je da nadležnosti i nakon zaključenog sporazuma ostaju entitetske. Pitanje je, međutim, da li bi prenos celokupne nadležnosti bio spojiv sa tumačenjem prema kome entiteti i nakon zaključenog sporazuma ostaju njihov titular. Ustav BiH ne sadrži odredbu koja izričito uređuje to pitanje. Ustavi entiteta sugerišu međutim nameru entiteta da nadležnosti, i nakon izvršenog prenosa, ostaju njihove. Naime, prema čl. 3. Ustava RS, Republici pripadaju sve državne funkcije i nadležnosti, osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije. Budući da je u izloženoj odredbi Ustava RS reč o *svim* nadležnostima i imajući u vidu da prenos nadležnosti sporazumom ne znači da su one *izričito* predviđene Ustavom BiH kao nadležnosti njenih institucija, što je tumačenje koje ima i Ustavni sud BiH, jasno je da, i nakon prenosa, nadležnosti zadržavaju entitetski karakter. Postavlja se međutim, pitanje kakav bi mogao biti pravni značaj tumačenja prema kome prenesene nadležnosti zadržavaju entitetski karakter. Odgovor se nesumnjivo odnosi na problematiku okončanja sporazuma o njihovom prenosu.

Ustav BiH ne sadrži odredbu o načinu okončanja sporazuma između entiteta. Načelno posmatrano, entiteti bi sporazumom kojim regulišu određena pitanja međusobnih odnosa mogli da urede i način prestanka sporazuma. U tom smislu, odredbe sporazuma mogle bi predviđati okončanje istekom roka na koji je sporazum zaključen, promenom, odnosno zaključenjem novog ugovora ili otkazom. Razume se da bi u slučaju pojedinih vrsta sporazuma u promeni, odnosno zaključivanju novog sporazuma učestvovali entitetski organi koji su učestvovali i u zaključivanju izvornog sporazuma, kao i narod u slučaju da je sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja prvobitno bio iznesen na referendumsko izjašnjavanje građana. Posebno pitanje odnosi se na način prestanka sporazuma o prenosu nadležnosti. Izloženo pitanje nije isključivo formalnopravnog karaktera, već je njegova suština u dilemi da li su entiteti vlasni da predvide reverzibilnost prenosa nadležnosti?

U ustavnopravnoj teoriji i praksi u BiH nema jednodušnog stava u pogledu mogućnosti da entiteti okončaju ili promene sporazum o prenosu nadležnosti i na taj način vrate nadležnosti koje su preneli na državu. Sa jedne strane, uz isti-

⁵¹ U predmetu U14/04 Ustavni sud BiH je ocenjivao usklađenost entitetskih zakona u oblasti indirektnog oporezivanja sa državnim Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja koji je usvojen na osnovu odgovarajućeg međuentitetskog sporazuma i utvrdio je da osporena zakonska rešenja nisu ustavna, odnosno da je njima, zbog toga što nisu usklađeni sa navedenim državnim zakonom, prekršena odredba čl. III/5.a) Ustava BiH.

canje ustavnopravne prirode sporazuma koja je znatno drugačija od prirode klasičnih obligacionopravnih sporazuma i uz pozivanje na princip pravne sigurnosti, jer bi odustajanje od sporazuma moglo prouzrokovati dalekosežne posledice za koherentnost i stabilnost ustavnopravnog sistema distribucije nadležnosti, zaključuje se da prenesene nadležnosti ne bi mogle biti vraćene entitetima.⁵²

Takav stav temelji se na zaključku da entitetska nadležnost na osnovu sporazuma postaje državna,⁵³ što je tumačenje sa kojim se ne možemo složiti. Sa druge strane, može se rezonovati da bi entiteti, uzimajući u obzir da se prenos nadležnosti zasniva na njihovom sporazumu, morali biti ovlašćeni da odluče da vrate sve ili neke nadležnosti koje su prvobitno preneli na Državu. Takvo shvatanje zasniva se, između ostalog, na odredbama člana IX Aneksa 8. Dejtonskog sporazuma čije su strane potpisnice FBiH i RS, a koje eksplicitno predviđaju da će nadležnosti biti prenesene na Bosnu i Hercegovinu sve dok se strane potpisnice ne dogovore drugačije, tako da i drugi sporazumi, sklopljeni prema članu III/5.a) Ustava BiH, mogu sadržavati slične odredbe.⁵⁴ Dok je okončanje sporazuma o prenosu nadležnosti na osnovu volje entiteta po našem mišljenju moguće, dotle je pitanje jednostranog otkaza sporazuma sa dejstvom unilateralnog povraćaja nadležnosti diskutabilno. U komentarima Ustava BiH navodi se da bi jednostrano povlačenje nadležnosti od strane jednog entiteta bilo protivustavno.⁵⁵ Takvo se shvatanje može prihvatiti za slučaj da otkaz nije predviđen odredbama sporazuma. U suprotnom, može se rezonovati da su se entiteti složili u pogledu mogućnosti otkaza, tako da i otkaz do koga bi došlo nakon izvesnog vremena primene sporazuma, ne bi bio narušavanje prava i interesa drugog entiteta.

ZAKLJUČAK

Sporazumi između konstitutivnih jedinica u okviru država sa složenom ustavnom strukturom predstavljaju izraz kooperativnog federalizma i imaju važnu ulogu u funkcionisanju njihovih ustavnih sistema. Otuda i ne čudi da u uporednom pravu postoji veoma razvijena praksa zaključivanja takvih sporazuma, kao i mali broj spornih i kontroverznih pitanja u vezi s postupkom njihovog zaključivanja, predmetom regulisanja i pravnom prirodom. Ipak, takvi sporazumi nisu bili predmet produbljenijih uporednopravnih istraživanja i na svojevrsan način izmiču klasičnoj matrici hijerarhijski ustrojenog pravnog poretka. U svim analiziranim uporednopravnim ustavnim sistemima postoji više, ili manje ustanovljen ustavnopravni osnov za zaključivanje takvih sporazuma, u njihovom pregovaranju učestvuju ovlašćeni predstavnici izvršne, a u zaključivanju i zakonodavne vlasti konstitutivnih političko-teritorijalnih jedinica, potvrda nadležnog organa državne vlasti, ako je predviđena, služi odbrani suprematije državnog pravnog poretka i, ukoliko je predmet sporazuma takvog karaktera, transformiše sporazum u državno pravo, dok, u protivnom, sporazum ustanovljava jednoobrazna pravna rešenja u okviru pravnih poredaka strana koje su ga zaključile i ima zakonsku, ili nadzakonsku pravnu snagu.

⁵² Ademović, N. Marko, J. Marković, G. n.d.str.114

⁵³ Isto, n.m

⁵⁴ C. Steiner, N. Ademović [et al.], n.d.str.554

⁵⁵ Isto, str.555

Sporazumi između entiteta u BiH, naročito oni o prenosu nadležnosti kao jedini vid Ustavom izričito predviđene institucionalizacije međuentitetskih odnosa, izazivaju u praksi i teoriji niz ustavnopravnih dilema i različitih zaključaka. Takve dileme i zaključci proističu iz ustavnopravne antinomije oličene u izostanku potrebe učesća državnih organa u postupku zaključivanja sporazuma i izostanku mogućnosti da sporazum bude tretiran kao osnov normativne kontrole, sa jedne strane, i tumačenju prema kome prenesene nadležnosti postaju bespovratno državne. U ovom radu izloženo je dosledno shvatanje prema kome, ako već u njihovom zaključivanju ne učestvuju državni organi i ako ne mogu da budu osnov normativne kontrole, sporazumi ne prenose nadležnosti na državni nivo i mogu biti okončani u skladu sa sopstvenim odredbama. Nesumnjivo je međutim da se ova materija može i da treba da bude preciznije uređena, za šta je potrebna jasnija politička volja.

LITERATURA

1. Ademović, N. Marko, J. Marković, G. (2012). Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung
2. Butler, W. *Russia in National Treaty Law and Practice*, III, 2003.
3. Dmičić, M. *Da li je održiva Dejtonska BiH*, Okrugli sto, Banja Luka, 2004
4. Dmičić, M. Ustavnopravni model Bosne i Hercegovine kao federacije sui generis, *Zbornik radova Akademije nauke i umjetnosti Republike Srpske*, Banja Luka 2006
5. Đurić, V. (2007). Ustav i međunarodni ugovori, Beograd: Institut za uporedno pravo
6. Jovičić, M. (1971). *Savremeni federalizam*, Beograd: Institut za uporedno pravo
7. Karan, S. Oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka Univerziteta „Apeiron“*, br.4/2014.
8. Kuzmanović, R. (1997). Ustavno pravo, Banja Luka: Univerzitetska knjiga
9. Kuzmanović, R. (2004). *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka:
10. Lukić, R. Prilog raspravi o podjeli nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Banja Luka, Srpsko Sarajevo, 2000
11. Mijanović, G. Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Banja Luka, Srpsko Sarajevo, 2000
12. Note: *Cuyler v. Adams and the Characterization of Compact Law*, *Washington Law Review* 77/1991.
13. Parker, J.T. (2012). An Institutional Explanation of the Formation of Intergovernmental Agreements in Federal Systems, *University of Western Ontario - Electronic Thesis and Dissertation Repository*. <http://ir.lib.uwo.ca/etd/382>
14. Pestalozza, C. (1991). *Verfasungsprozessrecht*, München: Verlag CH Beck
15. Pabrić, N. (2000). Ustavno pravo, Mostar: Slovo
16. Rudolf, W. (1967). *Völkerrecht und deutsches Recht*, Tübingen: Mohr
17. Savić, S. O obliku državnog uređenja Bosne i Hercegovine, *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*, Banja Luka, Srpsko Sarajevo, 2000,
18. Sawyer, G. (1969). *Modern Federalism*, Melbourne: Watts
19. Schladebach, M. Staatsverträge zwischen Ländern -- Grundfragen eines intraföderalen Kooperationsinstruments, *Verwaltungsarchiv : VerwArch ; Zeitschrift für Verwaltungslehre, Ver-*

waltungsrecht und Verwaltungspolitik Vol. 98, No. 2/2007

20. Schneider, H. Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 19/1961.
21. Shakharai, S. The Treaties on Difererntiation of Responsibility between the Powers of The Russian Federation and its Subjects, *Kazan Federalist* 4(8)/2003
22. Steiner, C. Ademović N. et al, (2010). Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar, Sarajevo:Konrad Adenauer Stiftung
23. Tripel, H. (1899). Völkerrrecht und Landesrecht, Leipzig
24. Vedder, C. (1996). Intraföderale Staatsverträge. Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Hannover: Deutsches Institut für Föderalismusforschung
25. Zimmerman, J. (2011). Horizontal Federalism, Interstate Relations, New York: State University of New York Press

Vladimir Djurić

Ph.D. Associate Professor, Law College, Paneuropean University Apeiron, Banjaluka

The Agreements Between Constitutive Units Within the States With Complex Constitutional Structure

Abstract: In this article the author analyses the form of conclusion, the subject of regulation as well as the legal nature of the agreements between constitutive units within the states with complex constitutional structure. This aspect of the institutionalization of the horizontal inter- state relations and creation of the “interfederativ” law is considered on comparative law examples. The special attention is dedicated to constitutional basis and open issues of the conclusion of the agreements on transfer of competences between the entities in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: agreements between constitutive units, complex constitutional structure, “interfederativ” law, entities, transfer of competences, Bosnia and Herzegovina