

Pruredili:
Damir Banović
Saša Gavrić

BOVINA
BOSNA
BOVINA
DRŽAVA, POLITIKA I
DRUŠTVO U BOSNI I
HERCEGOVINI

Analiza postdejtonskog političkog sistema

UNIVERSITY PRESS
Magistrat Sarajevo

EDITIO POLITIKON

EDITIO POLITIKON
Knjiga 2
Ediciju uređuje Saša Gavrić

Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini
– Analiza postdejtonskog političkog sistema

ZBORNIK RADOVA
priredili Damir Banović i Saša Gavrić

Recenzenti:

Prof. dr. Slaviša Orlović, Fakultet političkih nauka, Beograd
Prof. dr. Zdravko Grebo, Pravni fakultet, Sarajevo

Izdavači:

IKD University Press
Magistrat izdanja, Sarajevo

Glavni urednik
Dragan S. Marković

Lektura i korektura tekstova:

Ivana Teronić
Mirela Rožajac-Zulčić

Autori/ice tekstova koristili su se različitim jezičkim normama koje se koriste u Bosni i Hercegovini. Zbog poštivanja autorske nezavisnosti, jezičke razlike su zadržane u finalnim verzijama tekstova.

Ova publikacija je nastala uz podršku *Policijske misije Evropske unije (EUPM)* u Bosni i Hercegovini i *Fondacije Konrad Adenauer*. Izdavač samostalno snosi odgovornost za sadržaj u ovoj publikaciji. Sadržaj ne predstavlja ni ukom slučaju pogleda Evropske unije i/ili Fondacije Konrad Adenauer.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Zbornik radova je rezultat dvogodišnjeg projekta
Sarajevskog otvorenog centra (www.soc.ba)
ISBN 978-9958-973-03-0

Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini

Analiza postdejtonskog političkog sistema

priredili

Damir Banović i Saša Gavrić

UNIVERSITY PRESS – Magistrat izdanja
Sarajevo 2011.

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

341.382:342](497.6)(082)

**DRŽAVA, politika i društvo u Bosni i
Hercegovini** : analiza postdejtonskog političkog
sistema / priredili Damir Banović, Saša Gavrić. –
Sarajevo : University Press : Magistrat, 2011. –
639 str. ; 23 cm. – (Editio Politikon /
University Press ; knj. 2)

Bibliografija: str. 591-620 ; bibliografske i
druge bilješke uz tekst

ISBN 978-9958-673-03-0 (University Press)
1. Banović, Damir 2. Gavrić, Saša 3. Bosna i
Hercegovina

COBISS.BH-ID 19178758

Sadržaj

| | |
|--|-----|
| Sabina Wölkner: PREDGOVOR | 7 |
| Tobias Flessenkemper: PREDGOVOR | 9 |
| Damir Banović/Saša Gavrić UVOD | 11 |
| Dio I – OSNOVE | |
| Maja Sahadžić: PRIRODA POLITIČKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI | 15 |
| Thorsten Gromes: DEJTONSKI SPORAZUM ZA BOSNU I HERCEGOVINU | 38 |
| Goran Marković: USTAV BOSNE I HERCEGOVINE | 51 |
| Goran Marković: USTAVNE PROMJENE U BOSNI I HERCEGOVINI | 71 |
| Andrea Zubović: LJUDSKA PRAVA U KONTEKSTU POLITIČKOG SISTEMA | 105 |
| Enis Omerović: URED VISOKOG PREDSTAVNIKA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI | 136 |
| Katarina Crnjanski-Vlajčić: POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U POLITIČKOM SISTEMU | 163 |
| Amila Ždralović: DRUŠTVENI ASPEKTI POLITIČKOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE | 179 |
| Aida Zaimović: EKONOMIJA BOSNE I HERCEGOVINE – STANJE I PERSPEKTIVE | 201 |
| Dio II – INSTITUCIONALNI SISTEM | |
| Nermina Saračević: PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE | 223 |
| Goran Marković: PREDSJEDNIŠTVO | 253 |

| | |
|--|-----|
| Ines Krtalić: | |
| SAVJET/VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE | 279 |
| Nedžad Smilagić, Nermin Keranović: | |
| PRAVOSUDNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE | 300 |
| Vlade Simović: | |
| POLITIČKE PARTIJE U BOSNI I HERCEGOVINI | 330 |
| Amer Džihana: | |
| MEDJI U BOSNI I HERCEGOVINI | 359 |
| Mirza Smajić: | |
| SIGURNOSNA POLITIKA BOSNE I HERCEGOVINE | 379 |
| Maja Sahadžić: | |
| IZBORI I IZBORNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE | 397 |
| | |
| Dio III – TERITORIJALNA ORGANIZACIJA | |
| Lejla Lilić: | |
| BRČKO DISTRIKT | 417 |
| Sanja Golijanin: | |
| REPUBLIKA SRPSKA | 437 |
| Enis Omerović: | |
| FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE | 459 |
| Mladen Šain: | |
| LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI | 492 |
| | |
| Dio IV – MEĐUNARODNI KONTEKST | |
| Dina Bajraktarević: | |
| BOSNA I HERCEGOVINA I PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA | 526 |
| Nedžad Smilagić: | |
| MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE | 546 |
| Maja Sahadžić: | |
| VANJSKA POLITIKA I MEĐUNARODNI ODNOSI BOSNE I HERCEGOVINE .. | 572 |
| BIBLIOGRAFIJA | 591 |
| INDEKS POJMOVA | 623 |
| BIOGRAFIJE | 631 |

Predgovor

U međunarodnoj literaturi postoji saglasnost da je Bosna i Hercegovina složena država. Neki idu dalje: eksperti često pripisuju državnim institucijama manjak funkcionalnosti. Ovaj zaključak ne djeluje čudno. Mnogostruki "checks and balances", etnička proporcionalnost u skoro svim oblastima slabe državne institucije, a ekstremna decentraliziranost također otežava efikasno upravljanje. Pored toga, već mali broj političkih aktera je u stanju da dugoročno blokira odluke institucija. Kratko rečeno: ustav je za političku svakodnevicu nepraktičan.

Ali šta znači složenost? Koji su to kriteriji pri ocjenjivanju? Nije dovoljno ukazati na komplikovanost strukture određene države kako bi se donio takav sud. Postoje mnoge države s višeslojnim ustrojem. I Njemačka se ubraja u iste. Ali donošenje odluka u tom sistemu je ipak moguće.

Kako bi se došlo do jasnoće, potrebno je sagledati ustavnopravnu strukturu. Tako Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja poseban slučaj. Sastavni je dio Dejtonskog mirovnog sporazuma. Taj sporazum je osnova za zaustavljanje rata u Bosni i Hercegovini. Ujedno je trebao omogućiti suživot takozvanih konstitutivnih naroda u zajedničkoj državi. Nadgledanje implementacije sporazuma povjereno je visokom predstavniku za Bosnu i Hercegovinu, kojeg imenu međunarodna zajednica. Koje posljedice nosi sa sobom takva jedna struktura? Koje su posljedice za demokratski razvoj jedne države?

Tom pitanju posvećena je ova analiza. Neophodno je uključiti ustavnopravne strukture i institucije, kako bi se ocijenio politički sistem Bosne i Hercegovine.

Ali autori se ne zaustavljaju samo na ustavnopravnim osnovama. Oni gledaju dalje od institucionalnog ustroja, te sagledaju partijski i medijski, kao i ekonomski i pravni sistem. Ove oblasti su od značaja za politički, ekonomski i socijalni transformacijski proces, kroz koji zemlja već nekoliko godina prolazi. U tom procesu unutarpolitički faktori igraju glavnu ulogu, ali se vanjskopolitički uslovi ne smiju zanemariti. Kao i mnoge bivše socijalističke države srednje i istočne Evrope, i Bosna i Hercegovina stoji pred zadatkom, da pored promjene ka jednoj funkcionalnoj demokratiji i tržišnoj ekonomiji, radi i na integraciji u Evropsku uniju i NATO. Integracije samim time donose nove zahtjeve za državu, ekonomiju i društvo, koji politički sistem države propituju. I ti aspekti su sastavni dio ove analize.

Fondacija Konrad Adenauer podržala je ovu publikaciju, jer je njen cilj povećati znanje o političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Duboko znanje o načinu funkcionisanja države, njezine privrede i društva su ključna pitanja, kako bi se podržao transformacijski i integracijski proces države, te kako bi se otklonile prepreke za strukturalne reforme.

Fondacija Konrad Adenauer aktivna je od 1997. u Bosni i Hercegovini. Ured Fondacije u Sarajevu koordinira, u saradnji sa domaćim i međunarodnim partnerima, projektne aktivnosti širom države. Ključni ciljevi Fondacije Konrad Adenauer su demokratski razvoj i sposobnost koalicija političkih stranaka u Bosni i Hercegovini; političko, pravno, ekonomsko i civilno-društveno približavanje Bosne i Hercegovine prema Evropskoj uniji; pomirenje i razumijevanje među etničkim skupinama i religijskim zajednicama u Bosni i Hercegovini kao i podrška mladima u polju politike, ekonomije, nauke i sa različitih teoloških fakulteta u Bosni i Hercegovini.

Sabina Wölkner

Direktorica ureda Fondacije
Konrad Adenauer u Bosni i Hercegovini

Predgovor

Godine 2003., Evropsko vijeće je dogovorilo "Solunski plan" za zemlje zapadnog Balkana. Od tada se za članstvo Bosne i Hercegovine u EU više ne postavlja pitanje "ako", već "kad".

Deset godina ranije, 1993. godine, definisani su temeljni kriteriji za članstvo, koji se često nazivaju "kopenhagenski kriteriji". Ti kriteriji za članstvo zahtijevaju da država kandidat mora ostvariti sljedeće:

- stabilnost institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i sposobnost da se nosi s konkurentskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije;
- sposobnost preuzimanja obveza iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Kriteriji za članstvo također zahtijevaju da država kandidat mora stvoriti uslove za svoju integraciju kroz prilagođavanje svojih upravnih struktura, kao što je naglašeno na Evropskom vijeću u Madridu 1995. godine. Iako je važno da se zakonodavstvo Evropske unije prenese na državno zakonodavstvo, još je važnije da se zakonodavstvo provodi na učinkovit način, putem odgovarajućih administrativnih i pravosudnih struktura. To je preduslov za međusobno povjerenje koje zahtijeva članstvo u EU.

Politički sistem i institucije uspostavljene "Dejtonskim ustavom" su naročito složene. Općeprihvaćeno je da će Bosna i Hercegovina trebati ustavni i institucionalni razvoj, kako bi se ispunili uslovi potrebni za uspješnu prijavu za članstvo u Evropskoj uniji. Evropska komisija i zemlje članice EU su u više navrata naglasile potrebu za reformom.

Evropska komisija svake godine predstavlja izvještaj o napretku u odnosu na temeljne kriterije za članstvo. Zadnjih godina, izvještaji o napretku su utvrdili da je učinjeno premalo napora na rješavanju ozbiljnih nedostataka po pitanju "kopenhagenskih kriterija" i provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Bosna i Hercegovina mora uskladiti Ustav s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Države članice EU očekuju vjerodostojne napore u tom pogledu, kako bi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupio na snagu.

Istodobno, političke debate o Evropskoj uniji i potrebna prilagođavanja ustava, institucija i administrativnih struktura na mnogim nivoima vlasti, često ostaju površne.

Policijska misija Evropske unije u Bosni i Hercegovini (EUPM) stoga podržava i pozdravlja ovu publikaciju. Znanje, analiza i promišljanje o političkom sistemu neke zemlje su vitalno

važni za smislenu raspravu o reformi. Ova publikacija ima potencijal da unaprijedi kako akademsko istraživanje, tako i rad javnih službenika, i to ne samo onih u policiji i pravosuđu, Za njih je naročito važna zbog ključne uloge koju imaju u funkcionalnoj demokratiji.

U ljeto 2011. godine, Bosna i Hercegovina još nije podnijela zahtjev za članstvo u EU. BiH još uvijek nije država kandidat. Međutim, iskustvo iz prethodnih ciklusa proširenja, pokazuje da se potencijalne članice suočavaju s posebnim teškoćama u postizanju standarda u oblasti pravosuđa i temeljnih prava, kao i vladavine zakona i unutrašnjih poslova. To su oblasti obuhvaćene poglavljima 23 i 24 "pravne stečevine" (pravo koje se primjenjuje u EU). Čak i prije početka službenih pregovora o članstvu, potrebni su znatni naporu u tim oblastima. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je 2003. godine pozvalo EUPM da pomaže u tim oblastima, u kontekstu Zajedničke sigurnosne i odbrambene politike EU. Evropska komisija podupire reformu već dugi niz godina, a intenzivirala je podršku kroz dijalog o viznom režimu od 2008. godine, dok je strukturirani dijalog za oblast pravosuđa pokrenut u junu 2011. godine.

Nadati se da će dalji reformski koraci biti sve više potpomognuti i predvođeni od strane informisane stručne i šire javnosti, medija i, naravno, izabраниh dužnosnika. Ova publikacija će zasigurno biti podrška ovome, podstičući svježe razmišljanje o tome kako Bosna i Hercegovina može brže nastaviti na putu ka članstvu u Evropskoj uniji i naprednijim društvima.

Tobias Flessenkemper

Viši politički savjetnik

Policijske misije Evropske unije (EUPM)

Uvod

Državna struktura Bosne i Hercegovine u međunarodnoj stručnoj literaturi smatra se kompleksnom i nefunkcionalnom. Nerijetko, ova država se zbog administrativne podjele naziva "monstrumom" ili "haotičnom demokratijom". A unutar Bosne i Hercegovine i samo stanovništvo je skeptično u odnosu na državu i njene strukture. Stoga političari zahtijevaju radikalne reforme, kojima bi država bila uređena kao centralistička, federalna ili decentralizovana država. Većina tih zahtjeva je nerealna, budući da ih je nemoguće usuglasiti, tako da nema konsenzusa o budućnosti Bosne i Hercegovine i njenoj unutrašnjoj strukturi.

Kritičari političkog sistema Bosne i Hercegovine naprosto seciraju sistem, kako bi dodatno istakli značaj reformi za koje se zalažu. Međutim, do sada nije objavljen značajan broj publikacija koje sveobuhvatno i objektivno analiziraju postojeće stanje. Upravo ova knjiga i nastaje kao nadgradnja takvog jednog projekta, koji je rezultirao zbornikom *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine: Izabrani aspekti* (priredili Saša Gavrić, Damir Banović i Christine Krause, a objavljena 2009. u Sarajevu, u izdanju Sarajevskog otvorenog centra i Fondacije Konrad Adenauer). Taj zbornik objavljen je 2009. i nakon toga postao je nezamjenjiva literatura na Fakultetu političkih nauka u Banjoj Luci, Filozofskom fakultetu na Palama i Pravnom fakultetu u Sarajevu. Veliki broj naučnika iz Bosne i Hercegovine, Njemačke, Poljske, Austrije i drugih država ovaj zbornik je konsultovao i citirao u svojim radovima.

Knjiga koja je u vašim rukama, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini* predstavlja pokušaj težnje mladih autora/ki za afirmacijom naučnoistraživačkog rada u oblasti društvenih nauka u Bosni i Hercegovini, te personalnog i institucionalnog povezivanja istraživača/ica. Smatramo da je trenutno stanje podijeljenosti po etničkim i religijskim kriterijima suprotno određenju nauke kao takve, te je jedan sistemski problem koji se treba riješiti kroz ovakve i slične projekte.

Ova knjiga ima za cilj ispunjavanje određenih pretpostavki koje su odredile i njen oblik i sadržaj. Jedan od ciljeva je stvaranje prostora mladim istraživačima/cama za objavljivanje naučnoistraživačkog rada jer takvog prostora nema dovoljno u Bosni i Hercegovini, a i ako ga ima, on je rezerviran za određeni krug osoba. Takođe, neformalna mreža stvorena kroz gore spomenuti projekat *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine* pokazala je da postoji potencijal u društvenim naukama, a koji bi se trebao sistemski jačati i nadograđivati.

Istraživači/ice koji/e su pisali/e članke različitih su profila: sociolozi/ginje, ekonomisti/kinje, politolozi/ginje, pravnici/e, filozofi/kinje, kriminolozi/ginje i djelatinci/e u drugim oblastima društvenih i humanističkih nauka, što dokazuje našu drugu opredijeljenost i uvjerenost da se prirodu jednog društvenog sistema najbolje može interdisciplinarno i multidisciplinarno opisati.

Cilj knjige sigurno nije kroz određeni/e metodološki/e pristup/e pokazati koliko je dobar ili loš politički sistem Bosne i Hercegovine, već ga primarno prikazati kao takvog, dati njegovu sliku, te što detaljnije u opisivanju osvijetliti njegove dijelove. Takva jedna sveobuhvatna publikacija upravo i nedostaje kao literatura potrebna za istraživanje ove oblasti.

Knjiga se sastoji iz 4 cjeline (Osnove, Institucionalni sistem, Teritorijalna organizacija i Međunarodni kontekst) u okviru kojih su obrađeni pojedini elementi političkog sistema Bosne i Hercegovine sa sveukupno 24 članaka i 19 autora/ki. S obzirom na to da se radi o velikom broju autora/ki, urednici su, utvrđujući strukturu knjige, određivali i okvirni sadržaj svakog pojedinačnog članka. Takođe, u pisanju članaka primijenjena su i jedinstvena tehnička uputstva. Sve ovo imalo je za cilj stvaranje jedne, u ograničenim okvirima, koherentne cjeline. Mada smo svjesni da je taj cilj nemoguće u potpunosti realizirati zbog različitog profila i stila autora/ki. No, to je upravo i bogatstvo ovakvog načina stvaranja i pisanja.

Prvi dio nazvan *Osnove* pokušava dati odgovore na pitanje kako je nastao današnji politički sistem Bosne i Hercegovine, kakva je njegova priroda, osnove ustavno-političkog sistema, te njegovu evoluciju do danas. Pošto se radi o sistemu koji je nastao pod specifičnim uslovima, posebno mjesto je dato i ulozu instituciji visokog predstavnika, s njegovim zakonodavnim, izvršnim i sudskim ovlaštenjima. Drugi članci u ovom dijelu bave se pitanjem ustavne i zakonske zaštite ljudskih prava, te institucija nadležnih za procesuiranje njihovog kršenja s posebnim osvrtom na evropski sistem zaštite ljudskih prava. Pitanje manjina: njihovog broja, položaja i prava jeste nešto što je našlo svoje mjesto u zborniku, a posebno iz razloga što predstavlja naredni korak evolucije političkog sistema Bosne i Hercegovine na državnom nivou i nužnog ukidanja diskriminatorskog postupanja prema ovoj socijalnoj grupi. Na kraju, jedna sociološka analiza društvenih aspekata političkog sistema daje prikaz stanja bh. društva krećući se kroz okvire analize građanskog društva, dok nas ekonomska analiza upoznaje s makroekonomskim obilježjima bh. ekonomije i njene trenutne pozicije u regionalnom i međunarodnom okruženju. Svi ovi članci time daju pravu osnovu za daljnju analizu pojedinačnih institucija, nivoa ili međunarodnih pitanja.

Drugi dio *Institucionalni sistem* polazi od pretpostavke o trodijelnoj podjeli vlasti dajući prikaz nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, te način njihovog izbora, kao i pravosudne vlasti na svim nivoima; načina rada, formiranja i nadležnosti, te njihovog međusobnog odnosa. Drugi dio ovog skupa članaka bavi se pitanjem elektronskih i štampanih medija, zakonske regulacije, slobode medija i njezine praktične realizacije kao sastavnog dijela institucionalnog sistema. Nijedan demokratski politički sistem ne može se proučavati bez političkih partija. Stoga, dat je pregled razvoja političkih partija, način njihovog djelovanja, finansiranje i njihova ideološka usmjerenost ka desnici, centru ili ljevici. Na kraju ovog dijela, osvrt je dat i na pitanje sigurnosne politike u Bosni i Hercegovini, nosioce kreiranja sigurnosne politike, te organe nadležne za njezino provođenje, i aktualne reforme i sistem sigurnosti u skladu s evro-atlantskim integracijama.

Treći dio *Teritorijalna organizacija* daje prikaz srednjeg i lokalnog nivoa vlasti: entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske s njihovom organizacijom vlasti; kantona u Federaciji BiH, te lokalne samouprave u oba entiteta i principa njihovog organiziranja, problema i finansiranja. Na kraju, opisana je posebna teritorijalna jedinica koja ima elemente lokalne samouprave i federalne jedinice: Brčko distrikt BiH. Imajući na umu kompleksnost političkog sistema Bosne i Hercegovine i federalnog uređenja s 4 nivoa, ova grupa članaka je od velikog značaja za bolje razumijevanje međusobnih odnosa i načina upravljanja jednog od najsloženijih državnih uređenja u svijetu.

I na kraju, četvrta cjelina *Međunarodni kontekst* daje osvrt na proces evropskih integracija, trenutno stanje nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te potencijalni kandidatski status. Dat je prikaz i međunarodnih organizacija koje rade u Bosni i Hercegovini, te pozicije Bosne i Hercegovine u međunarodnom kontekstu: diplomatsko-konzularnoj mreži u svijetu, te članstvu u regionalnim i univerzalnim međunarodnim tijelima.

Priredivači su svjesni činjenice da su određeni članci mogli biti dijelovi drugih novih cjelina. Također, svjesni smo potrebe da se obrađuju i drugi elementi političkog sistema. No, opisati sve je praktički neizvodivo i uvijek se u određenoj fazi moraju donositi teške odluke u izboru oblasti koje će biti predmetom analiza. Kao što smo naveli na početku, jedan od ciljeva jeste dati što zaokruženiju cjelinu i opisati detalje političkog sistema primjenjujući prvenstveno deskriptivni metod, dok je kritika bila sekundarna i ostavljena za zaključak. Tekstovi ukazuju na metodološku i teorijsku neusklađenost, što po nama nije mana nego bogatstvo ove publikacije, imajući na umu da se ne radi o autorskoj monografiji nego o zborniku radova. Smatramo da ova knjiga daje osnovu i neophodnu građu naučnoj i stručnoj kritici političkog sistema Bosne i Hercegovine. U tom smislu, nadamo se da će naći put ka studentima/cama, saradnicima/ama i nastavnicim/ama na fakultetima, stručnjacima/kinjama, političarima/kama i drugima koje zanima kako funkcioniра politički sistem BiH.

I za kraj, ostaje nam samo da se zahvalimo prvenstveno autorima/kama bez kojih ovaj zbornik ne bi bio moguć. Oni su omogućili jedan nevjerovatan poduhvat. Pored toga, hvala korektorima teksta i saradnicima/cama za dizajn i prelom, izdavačkoj kući University Press i našim partnerima – Fondaciji Konrad Adenauer i Policijskoj misiji Evropske unije (EUPM).

Damir Banović i Saša Gavrić

Priredivači

Analiza postdejtonskog političkog sistema

OSNOVE

PRIRODA POLITIČKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Maja Sahadžić

Sažetak *Od unutrašnje transformacije koju je pretrpjela Bosna i Hercegovina potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma i danas postoje različita shvaćanja unutrašnjeg/ državnog uređenja i političkog sistema. Ta shvaćanja se kreću od onih prema kojima je Bosna i Hercegovina jednostavna/unitarna decentralizirana država do onih prema kojima je riječ o nekoj vrsti realne unije s vrlo izraženim konfederalnim elementima itd., a Bosna i Hercegovina nije niti klasična federacija jer entiteti nemaju status države.*

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, politički sistem, nosilac suvereniteta, priroda entiteta*

1. ELEMENTI DRŽAVNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

1.1. KONCEPT POLITIČKOG SISTEMA

“Politički sistemi obuhvaćaju mehanizme vladavine i institucije države, te strukture i procese preko kojih oni uzajamno djeluju sa širim društvom” (Heywood, 2002: 39), odnosno “pod političkim sistemom podrazumijevamo ukupnost odnosa političke vlasti i različitih struktura moći” (Hattich, 1980: 79). Autor Fuad Muhić navodi definiciju Najdana Pašića prema kojem se pod političkim sistemom podrazumijeva, s jedne strane, sistem institucionaliziranih nosilaca političke vlasti u jednoj društvenoj zajednici, način njihovog konstituiranja, organizacije i djelovanja, i s druge strane, skup onih institucija i odnosa preko kojih se uspostavlja organizirana veza između nosilaca političke vlasti i društvenih snaga u čije ime oni vladaju (Muhić, 1999: 111). “Pod *političkim sistemom* misli se na to da li i u kojoj mjeri *narod utječe na postavljanje, rad i odgovornost nosilaca državne vlasti*” (Visković, 1996: 69). U teoriji, pa i u političkom žargonu, često se pored termina politički sistem upotrebljavaju termini “politički režim”, “organizacija društva” ili “politički poredak” što nerijetko dovodi do konfuzije u određivanju ove političke kategorije. Termin “politički režim” u praksi se najčešće izjednačava s političkom strukturom koja je na vlasti u određenoj državi, s čime se ovaj termin u praktičnom značenju ne izjednačava s “političkim poretkom” koji se najčešće definira i određuje u odnosu na političku klasu koja je na vlasti (Bašić, 2004: 130).

Politički sistem, dakle, predstavlja sistem koji se sastoji od institucija i interesnih grupa (moći) te odnosa između njih i političkih pravila koja upravljaju njihovim funkcijama. “Stoga se postavlja pitanje koji su uzroci koji utiču da u jednoj državi bude usvojen ovakav ili

onakav oblik. Radi tačnog odgovora na to pitanje treba imati u vidu da jedna ista država, ne mijenjajući svoj klasni tip, može veoma često mijenjati svoje oblike" (Lukić, 1975: 133). Oblik političkog sistema se "određuje prema odnosu između državnog aparata i većine naroda, odn. stanovništva. To se može izraziti i na taj način što će se reći da se ovaj oblik određuje prema tome ko je politički nosilac suverene državne vlasti: narod ili neko drugi, odn. većina ili manjina naroda" (Lukić, 1975: 142). Autor Biličić navodi da političke sisteme možemo podijeliti na sisteme jedinstveno usredotočene moći (despotiski, diktatorski ili totalitarni) i sisteme s kontroliranom i podijeljenom moći (konstitucionalni, demokratski i pluralistički) (Biličić, 2007: 83-84).

Prema članu I tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Konstitutivni akt Bosne i Hercegovine je Ustav Bosne i Hercegovine. Stoga i postoji supremacija Ustava Bosne i Hercegovine nad zakonima na nivou države te ustavima i zakonima na nivou entiteta odnosno kantona. Jedino je država Bosna i Hercegovina subjekt međunarodnog prava. Pritom, kada se radi o međunarodnim odnosima, a u skladu s članom III tačka 2.d. entiteti mogu da zaključuju međunarodne sporazume, ali samo uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

"Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži načelan stav ni o prihvatanju principa podjele ni o principu jedinstva vlasti. Analiza ustavnih odredbi ne ostavlja nikakvu sumnju da je u pitanju jedan specifičan, do sada u komparativnoj suvremenoj ustavnosti nepoznat model podjele vlasti. Uz ozbiljno uzimanje u obzir navedenih napomena, ipak se može zaključiti da u Bosni i Hercegovini postoji princip podjele vlasti" (Dmičić, 2007b: 150–151). Tako se primjenjuje princip podjele vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu. Izvršnu vlast na državnom nivou vrši Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara, zakonodavnu vlast vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, sudsku vlast vrši Sud Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine. Izvršnu vlast na nivou Federacije Bosne i Hercegovine vrše predsjednik i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, zakonodavnu vlast vrši Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, sudsku vlast vrši Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Izvršnu vlast na nivou kantona vrši premijer kantona i vlada kantona, zakonodavnu vlast skupština kantona, sudsku vlast vrše kantonalni i općinski sudovi. Izvršnu vlast na nivou Republike Srpske vrši predsjednik i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlada Republike Srpske, zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće Naroda Republike Srpske, sudsku vlast vrši Vrhovni sud Republike Srpske, okružni sudovi i osnovni sudovi.

U pogledu raspodjele nadležnosti, primjenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta. U članu III tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine nabrojane su nadležnosti koje pripadaju institucijama Bosne i Hercegovine, dok se članom III tačka 3.a. istog određuje da sve nadležnosti koje po Ustavu Bosne i Hercegovine nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Osim ovog, institucije Bosne i Hercegovine preuzimaju i dodatne nadležnosti po sili Ustava Bosne i Hercegovine a to su one koje su propisane

članom III tačka 5. Ustava Bosne i Hercegovine, a koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine i one za koje entiteti sporazumno prenesu na institucije Bosne i Hercegovine a koji su predviđeni aneksima 5, 6, 7, i 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.¹

Specifičnost Bosne i Hercegovine i njenog političkog sistema, ustavnog poretka i pravnog poretka jeste da se prema članu II tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, zajedno s dodatnim protokolima, neposredno primjenjuje u Bosni i Hercegovini te da ima prednost u odnosu na druge zakone. S obzirom na to da nema službenog prijevoda Ustava Bosne i Hercegovine na bosanski, hrvatski i srpski jezik ostaje nejasno šta znači odredba da Evropska konvencija ima prednost nad drugim zakonima i da li ista ima i nadustavni karakter.² Ipak neki autori smatraju da: "Ustav ne ostavlja dilemu. Prema izričitoj odredbi, ova konvencija ima prioritet u odnosu na zakone, ali ne i na Ustav" (Trnka, 2006b: 252). Osim ovoga, prema članu III tačka 3.b. Ustava Bosne i Hercegovine opća načela međunarodnog prava predstavljaju sastavni dio pravnog poretka države Bosne i Hercegovine, a samim tim i entiteta. U međunarodnom pravu ne postoji sveobuhvatna usvojena lista općeprihvaćenih načela međunarodnog prava što stvara problem u interpretaciji ove odredbe Ustava, a kada bi i postojala, postavlja se pitanje kakav bi bio odnos tih načela prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, s dodatnim protokolima.³

Još jedna od specifičnosti u Bosni i Hercegovini jeste postojanje entitetskog državljanstva koje nema nikakav značaj u međunarodnim odnosima za razliku od državljanstva Bosne i Hercegovine koje je jedino važno u međunarodnim odnosima. Ali, specifično je i to da Ustav Bosne i Hercegovine državljanima Bosne i Hercegovine dozvoljava dvojno državljanstvo ukoliko postoji dvostrani (međunarodni) ugovor s određenom državom.

¹ Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini u uobičajenom govoru se još naziva Dejtonski mirovni sporazum ili Dejtonski sporazum.

² S obzirom na to da većina autora referira na verziju Ustava Bosne i Hercegovine na engleskom jeziku, eng. *law* se odnosi i na pravo i na zakon. Međutim, valja uzeti u obzir i autentični tekst Ustava Bosne i Hercegovine na francuskom jeziku gdje fr. *droit* se odnosi na pravo a fr. *loi* na zakon. Time bi zacijelo, barem jezički bilo jasnije na šta se odnose odredbe Ustava Bosne i Hercegovine.

³ Tako primjerice autor Malcolm N. Shaw navodi da postoje različita mišljenja o tome na šta bi se opća pravila međunarodnog prava trebala odnositi te se osvrće na autore koji cijene da se radi o potvrđivanju koncepata prirodnog prava te autore koji ih posmatraju kao podnaslov u okviru poglavlja o ugovornom i običajnom pravu. Pritom, zaključuje da se većina autora slaže da opća načela međunarodnog prava čine poseban izvor prava ali prilično ograničenog opsega (navedeno prema: Shaw, 2008: 99). On sam ih ne nabroja. Autor Anthony Aust smatra da je međunarodno pravo razmjerno nerazvijeno i nepovezano, ali da se međunarodni sudovi služe posuđenim konceptima iz nacionalnog prava koji se mogu primijeniti u odnosima između država, pa su se razvili načini popunjavanja praznina i jačanja slabih tačaka u međunarodnom pravu u okviru čega nabroja dobru vjeru, *estoppel* i *standarde/norme* međunarodnog prava (Aust, 2005: 8-9).

Bosna i Hercegovina predstavlja jedinstven ekonomski prostor što se jasno vidi iz člana I tačka 4. Ustava Bosne i Hercegovine gdje stoji da Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja osoba, robe, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine te da nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na liniji entitetskog razgraničenja.

Stoga, kada govorimo o državnosti Bosne i Hercegovine, pozivamo se na član I Ustava Bosne i Hercegovine kojim se ista garantira kako u međunarodnim, tako i unutarnjim odnosima. Zatim se garantira nepromjenjivost njenih međunarodno priznatih granica, poštovanje međunarodnog i unutrašnjeg pravnog kontinuiteta, uvažavanjem činjenice da je država svojim Ustavom izvršila promjenu svog unutrašnjeg uređenja, opredijeljenost da je Bosna i Hercegovina demokratska država zasnovana na slobodnim demokratskim izborima i vladavini prava, postojanje dva entiteta, jedinstven ekonomski prostor, državljanstva Bosne i Hercegovine, postojanje državnih simbola države Bosne i Hercegovine i Sarajeva kao glavnog grada.

1.2. ELEMENTI POLITIČKOG SISTEMA

Prema autoru Jovanu Đorđeviću osnovno mjerilo kada je u pitanju klasifikacija političkih sistema je i preuzimanje oblika organizacije vlasti. "Jedni teoretičari postavljaju ove klasifikacije prividno sociološki i politološki i dijele političke sisteme na one u kojima preovlađuje 'političko-funkcionalni' pluralizam, ili 'političko-funkcionalni monizam'; pojedini izjednačavaju ovu šemu sa sistemima zasnovanim na podjeli vlasti na jedinstvu odnosno konfuziji vlasti. Drugi pisci, bez obzira na društveno i političko uređenje u kome rade i misle, ističu kao 'oblik države' ili oblike političkog sistema parlamentarizam, predsjednički sistem ili mješovite oblike ova dva režima; neki još dodaju i skupštinski ili konventski režim, koji se često u zapadnoj političkoj i pravnoj nauci izjednačava sa 'sistemom' mješovite ili čak konfuzne vlasti" (Đorđević, 1985: 578).

Dva su osnovna elementa političkog sistema: državna organizacija i njene institucije (zakonodavni, izvršni i sudski organi tj. parlament/skupština, šef države, vlada, sudovi); političke snage koje se bore za osvajanje državne vlasti ili za utjecaj na nju, i koje su također organizirane (političke snage i pokreti, "grupe za pritisak", masovne organizacije i sl.) (Muhić, 1999: 111). Isti autor navodi i da treći element političkog sistema može biti i javno mnijenje. Upravo na osnovu prethodnog pokušaćemo odrediti politički sistem Bosne i Hercegovine u daljem tekstu.

2. BOSNA I HERCEGOVINA – JEDNOSTAVNA ILI SLOŽENA DRŽAVA

Bosna i Hercegovina ima veoma složenu unutrašnju/državnu strukturu i državnu organizaciju (vlasti) što je nastalo na osnovu utjecaja velikog broja čimbenika. Prije svega radi se o raspadu pravnog, političkog, i ekonomskog sistema bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a zatim i o otpočinjanju rata na području iste. Osim toga, rat koji je

trajao od 1992. do 1995. godine okončan je Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini. Ipak, "Bosna i Hercegovina je očuvala svoj suverenitet i teritorijalni integritet, kao i međunarodno-pravni kontinuitet" (Trnka, 2006b: 23). Analiza Ustava Bosne i Hercegovine jasno pokazuje da bitni principi na kojima se zasniva njeno cjelokupno državno i društveno uređenje nisu taksativno uređeni u bilo kojem poglavlju, odnosno članu Ustava, već su sistematski direktno ili indirektno ugrađeni u cijeli Ustav (Dmičić, 2007b: 162).

Ustavom Bosne i Hercegovine nije utvrđen oblik vladavine. Istina, u svijetu ima još država koje ustavom ne određuju oblik vladavine niti se on vidi iz naziva države. O obliku vladavine takvih država može se zaključiti iz cjelovitog društvenog uređenja. Iako je u Bosni i Hercegovini kolektivni šef države, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina ipak ima republikanski oblik vladavine (Dmičić, 2007b: 163).

Međutim, kada je u pitanju pravna priroda Bosne i Hercegovine, različiti autori je na različite načine percipiraju jer je pravnu prirodu državnog uređenja Bosne i Hercegovine gotovo nemoguće odrediti primjenom "kriterija razlikovanja federacije i konfederacije, ali i usporediti s kojim opisanim drugim oblikom udruživanja država" (Sokol i Smerdel, 1998: 299). S druge strane, s obzirom na sastav Bosne i Hercegovine od dva entiteta "Bosna i Hercegovina može biti federacija, konfederacija, konfederalno-federalni savez, asimetrična federacija – konfederacija ili unija. Sve zavisi od raspodjele nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta" (Kuzmanović, 2004c: 397–398).

Neki autori nazivaju Bosnu i Hercegovinu asimetričnom federacijom, unijom ili čak federacijom *sui generis*. Autor Miloš Šolaja (2006) navodi da je državno uređenje Bosne i Hercegovine: "unija dva entiteta – jedne republike (Republika Srpska) i jedne federacije unutrašnjih regija (kantona ili županija) – Federacija Bošnjaka i Hrvata (FBiH)" (208). Neki autori poput Sokola i Smerdela drže da Bosna i Hercegovina funkcioniše kao protektorat, pod zaštitom i vrhovnim nadzorom međunarodne zajednice. "Donošenjem Ustava Bosne i Hercegovine, *de facto* je izvršen transfer njenog suvereniteta, te su na taj način, takođe *de facto* u Bosni i Hercegovini instalirani elementi protektorata" (Dautbašić, 1997: 58). "Bosna i Hercegovina, pravno-politički i et(n)ički pocijepana, podvrgnuta je artificijelnoj državno-pravnoj i političkoj reanimaciji pod patronatom međunarodne zajednice, čime je, samo prividno, ponovo integrirana, ali ovoga puta u oblik neobične državne tvorevine – jedna država, dva entiteta, tri naroda, koju čine jedna 'republika' i jedna 'federacija'" (Seizović, 2008a: 8). Autor Mile Dmičić smatra da se "i normativno i stvarno, radi o asimetričnom uređenju, koje se sastoji od po jedne federacije, republike i distrikta" (Dmičić, 2007b: 145). "Sistem vlasti u Bosni i Hercegovini neki autori objašnjavaju tek u općim naznakama uspoređujući ga sa općepoznatim modelima sistema vlasti. "Ustavom Bosne i Hercegovine instaliran je tzv. mješoviti sistem vlasti s elementima predsjedničkog sistema (polu-predsjednički sistem vlasti)" (Pobrić, 2000: 167).

Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno aneksom 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, došlo je do pretvaranja, odnosno preoblikovanja unutarnjeg uređenja države. Danas je "Bosna i Hercegovina složena država koja u svom sastavu ima dva entiteta: Federaciju BiH i Republiku Srpsku. U njoj se osigurava ravnopravnost tri konstitutivna naroda: Bošnjaka,

Hrvata i Srba, kao i pripadnika drugih naroda i svih građana koji žive u BiH" (Trnka, 2006b: 23). Ovo je određeno prema članu I tačka 3. Ustava Bosne i Hercegovine u kojem je utvrđeno da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta i to Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu I tačka 2. navodi da se Federacija Bosne i Hercegovine sastoji od federalnih jedinica (kantona) dok se iz Ustava Republike Srpske jasno vidi da je Republika Srpska ustrojena po unitarnom principu. "Bosna i Hercegovina je složena država koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Polazna pretpostavka je da je Bosna i Hercegovina složena država *sui generis* tj. da ne ispunjava ni sve federalne ni konfederalne standarde, što najbolje potvrđuje ustavni položaj njenih entiteta" (Dmičić, 2003a: par 2).

"Bosna i Hercegovina je državna zajednica *sui generis*, entiteti imaju daleko jači položaj nego države članice u federaciji, a i sama Bosna i Hercegovina ne ispunjava opće federalne standarde. Sličan prigovor bi se mogao uputiti i na upotrebu termina konfederacija, jer i tu nema kod Bosne i Hercegovine ispunjenih svih konfederalnih općih standarda, iako je njihov broj ipak veći. Neki od utjecajnih autora koji pomno prate ustavnopravnu situaciju Bosne i Hercegovine nazivaju ovu državu unijom. Ovaj termin može se uzeti samo uvjetno. Unije, koje su se razlikovale na personalne i realne, karakterizirale su stanje koje je prethodilo suvremenim državama. Sadašnje transdržavne i transnacionalne integracije imaju sasvim drugi karakter i međusobno se znatno razlikuju. Zbog svega toga ni termin unija, sam po sebi, ne doprinosi mnogo tačnom označavanju državnog uređenja Bosne i Hercegovine kao državne zajednice *sui generis*" (Dmičić, 2003a: par 8).

Općenito gledajući, možemo zaključiti da je Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljena složena državna struktura, što se može objasniti na način da su i entiteti odnosno kantoni i građani Bosne i Hercegovine predstavljeni u zakonodavnim organima vlasti. Činjenica je da su u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predstavljeni konstitutivni narodi, ali radi se o delegatima koje delegiraju entiteti, odnosno kada se radi o Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, delegiraju kantoni. S druge strane, članove Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine i Narodne skupštine Republike Srpske neposredno biraju građani Bosne i Hercegovine. Na državnom nivou, na nivou entiteta, odnosno kantona postoji odvojena struktura državnih organa vlasti. Postoji državljanstvo entiteta ali ono ne igra nikakvu ulogu u međunarodnim odnosima jer se u obzir uzima samo državljanstvo Bosne i Hercegovine. "Postoji *supremacija* države u odnosu na entitete, ostvaren je visok stepen *autonomije* entiteta i entiteti *participiraju* u ostvarivanju nadležnosti države" (Trnka, 2006b: 254). Autor Rajko Kuzmanović zaključuje da "složena struktura Bosne i Hercegovine nije njena mana, već naprotiv složena struktura je njena prednost i sigurnost" (Kuzmanović, 2005a: 50).

2.1. PRIRODA ENTITETA

“Pitanje ‘državnosti’ odnosno međunarodno-pravnog subjektiviteta bh. entiteta interesantno je najmanje iz dva razloga: prvi je pravno-teorijske prirode dok je drugi praktično-politički. Naime, u teoriji međunarodnog javnog prava nije česta pojava da se entiteti (dijelovi države) koji vrše faktički (fizičku) kontrolu određenog teritorija smatraju subjektima međunarodnog prava. Drugi razlog može imati (i ima) nesagledive konzekvence po opstojnost, suverenitet (pa) i teritorijalni integritet dejtonske tvorevine koja se zove država Bosna i Hercegovine, jer bi priznavanje međunarodnog subjektiviteta entitetima nesporno bilo pogubno po opstojnost te države i čin suprotan međunarodnom pravu” (Seizović, 2008b: 22).

U određivanju prirode entiteta prvo je potrebno ukazati na značenje riječi entitet. Entitet (lat. ens biće, šum jesam, esse biti) *fil.* bitnost, suština (Vujaklija, 1980: 286).⁴ Osim toga, potrebno je ukazati na nastanak istih. “Nakon više neuspjelih mirovnih planova za BiH, u Washingtonu je 24. marta 1994. godine zaključen međunarodni sporazum koji je, pored ostalog, sadržavao i Nacrt Ustava Federacije BiH. Skupština Republike BiH, izabrana na prvim višestranačkim izborima 1990. godine, transformirala se u Ustavotvornu skupštinu Federacije BiH i 30. marta 1994. godine, prema proceduri predviđenoj Ustavom, usvojila Ustav Federacije BiH kako je bio predložen Vašingtonskim sporazumom” (Trnka, 2006b: 26). Trnka (2006b) dalje navodi kako je “za razliku od kasnijeg Ustava BiH, koji je stupio na snagu danom potpisivanja Mirovnog sporazuma za BiH, Ustav Federacije BiH stupio na snagu kada ga je usvojila i proglasila Ustavotvorna skupština Federacije BiH” (48). Iz ovoga možemo zaključiti da je Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine jedan dio teritorije Bosne i Hercegovine, a na kojem se nalazilo većinsko bošnjačko⁵ i hrvatsko stanovništvo uređen tako da ga čini deset kantona (po uzoru na švicarsko kantonalno uređenje) koji imaju veoma veliki obim regionalne autonomije jer imaju pravo na samoorganiziranje u skladu s ovlaštenjima iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U januaru 1992. godine, nastala je Srpska Republika Bosna i Hercegovina, a koja je kasnije promijenila ime u Republika Srpska. Dejtonskim mirovnim sporazumom, odnosno “Ustavom Bosne i Hercegovine je određeno da se država sastoji od dva entiteta, Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, sa razgraničenim nadležnostima između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine” (Kuzmanović, 2002b: 306–307). Tako je izvršena unutarnja transformacija države što je vidljivo iz odredbi Ustava Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine pojam *država* koristi samo za Bosnu

⁴ Prema *Dictionary of Legal Terms, A Simplified Guide to the Language of Law* navodi se da entitet predstavlja biće ili bit te postoji u svrhu poreza, knjigovodstva ili druge naročite svrhe, kao što je pravna osoba, vladino tijelo ili imovina. Pravovaljan entitet je onaj koji, iako nije osoba, može tužiti i biti tužen i donositi odluke kao i pojedinac. Također, prema *The Essential Law Dictionary* navodi se da je entitet biće ili apstrakcija, kao što je pravna osoba ili imovina koja može imati pravna ovlaštenja i obveze, dugovati, plaćati porez, tužiti i biti tužena. U *Dictionary of Law* potpuno neodređeno se navodi da je entitet nešto što postoji u pravu. Prema ovakvom objašnjenju termina entitet, a u skladu s ustavnim obilježjima entiteta u Bosni i Hercegovini veoma je teško, ako ne i nemoguće, postaviti paralelu s drugim državama.

⁵ Termin/nacionalni naziv Bošnjak priznat je Vašingtonskim sporazumom iz 1994. godine u domaćem pravu, ali i međunarodnom pravu.

i Hercegovinu, dok za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku koristi pojam *entitet* a ne federalna jedinica. Osim toga, pojam *granica* upotrebljava se samo za cjelokupnu Bosnu i Hercegovinu, odnosno državu Bosnu i Hercegovinu, dok se pojam *entitetska linija razgraničenja* koristi da bi se odredilo razgraničenje između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

Član III tačka 3.b. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da će se entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti pridržavati ovog Ustava, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe Bosne i Hercegovine i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu suglasne, kao i odluke institucija Bosne i Hercegovine. U članu III tačka 5. Ustava Bosne i Hercegovine propisana je podjela nadležnosti između institucija na državnom nivou i institucija na nivou entiteta i to tako da sve one nadležnosti koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine preuzimaju institucije na državnom nivou.

2.2. VIŠESTEPENA STRUKTURA VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Složena i višestepena struktura vlasti u Bosni i Hercegovini dolazi do izražaja na svim nivoima vlasti. Najrazvijenija struktura vlasti prisutna je na entitetskom i kantonalnom nivou dok je na državnom i lokalnom nivou struktura vlasti slabije razvijena. "Uspostavljena je nedovoljno definirana i nefunkcionalna distribucija moći između struktura države, asimetričnih struktura entiteta, vlasti kantona, te lokalne samouprave na općinskom i gradskom nivou. Tome treba dodati specifična rješenja za Brčko distrikt BiH, za Grad Mostar i nedovršena rješenja za glavni grad Sarajevo" (Trnka, 2006b: 105). Tako je Bosna i Hercegovina sačinjena od nekoliko nivoa političke strukture vlasti: državni nivo, entitetski nivo (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), kantoni (Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od 10 kantona), općine, Brčko predstavlja zasebnu administrativnu jedinicu – distrikt, gradovi (Sarajevo, Istočno Sarajevo, Banja Luka i Mostar).

Federacija Bosne i Hercegovine je, dakle, entitet u Bosni i Hercegovini, i sama ima složenu strukturu jer se sastoji od deset kantona od kojih svaki kanton ima jednaka prava. Suverenitet građana je osnova legitimiteta državnih organa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Utvrđena je konstitutivnost bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda kao i ravnopravnost pripadnika ostalih.

Kanton (ital. *cantone*, fr. *canton*) srez, okrug, oblast; u Francuskoj: jedan dio *arondismana*; u Švicarskoj: savezna državica (25 saveznih republika) (Vujaklija, 1980: 395). Kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine samostalno donose svoje ustave koji moraju biti u suglasnosti s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Ustavom Bosne i Hercegovine. U pogledu nadležnosti primjenjuje se pretpostavka nadležnosti u korist entiteta, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine. Postoje isključive nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, zajedničke/konkurentne nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine i kantona (koje mogu obavljati odvojeno, zajednički ili da te nadležnosti obavljaju kantoni

uz koordinaciju Federacije Bosne i Hercegovine) i nadležnosti kantona. Međutim, ovo otvara probleme u pogledu zajedničkih nadležnosti kada se i Federaciji Bosne i Hercegovine i kantonima daje pravo donošenja zakona i utvrđivanja vlastite politike. U slučaju da dođe do nesuglasica, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne predviđa način rješavanja ovakvih nesuglasnosti. Uz ovo, nacionalni sastav u organima vlasti u kantonu mora da odražava nacionalnu strukturu stanovništva u tom određenom kantonu. Kantoni su ovlašteni i da neke nadležnosti prenose na općine, odnosno gradove, ili da izvrše prijenos nadležnosti na Federaciju Bosne i Hercegovine. I kantoni mogu zaključivati sporazume sa subjektima međunarodnog prava, ali je za njih neophodna suglasnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Republika Srpska predstavlja pored Federacije Bosne i Hercegovine drugi entitet u okviru Bosne i Hercegovine. Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, Republika Srpska je uređena na unitarnom principu. U okviru Republike Srpske ne postoji regionalna samouprava, ali postoje općine i gradovi koji su oblici lokalne samouprave. I ovdje vrijedi pretpostavka nadležnosti u korist entiteta kao i pravo uspostavljanja paralelnih odnosa sa susjednim državama kao i u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ustavom je uspostavljena konstitutivnost Srba, Bošnjaka i Hrvata kao i ravnopravnost i nediskriminacija pripadnika ostalih naroda i građana Republike Srpske.

Tako je "vidljivo da se odnosi između institucija BiH i entiteta zasnivaju na principima kooperativnog federalizma" (Trnka, 2006b: 271). To znači da su Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, ustavi kantona i Ustav Republike Srpske podređeni Ustavu Bosne i Hercegovine te drugim propisima na navedenim nivoima vlasti. S druge strane, entiteti igraju veoma bitnu ulogu u formiranju ali i funkcioniranju institucija na državnom nivou upravo stoga što se izbor organa vlasti vrši na osnovu nacionalne i entitetske pripadnosti.

2.3. NEKOMPLETNOST DRŽAVNOG I LOKALNOG NIVOA VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada govorimo o nekompletnosti državnog nivoa vlasti veoma je bitno početi sa sudskom vlasti na državnom nivou s obzirom na to da dugo poslije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu postojale institucije pravosuđa, a praznine su počele da se popunjavaju uspostavljanjem Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Međutim i dalje nedostaje vrhovni sud na državnom nivou. Ovo stoga što Sud Bosne i Hercegovine ima veoma usko propisane nadležnosti i ne nalazi se ni u hijerarhijskom odnosu prema ostalim sudovima u Bosni i Hercegovini i samim tim ne može predstavljati zamjenu za vrhovni sud. Ne treba zaboraviti ni to da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine prevazilazio propisane nadležnosti koje se odnose na ispitivanje povrede/a ustavom zagarantiranih prava i ispitivao činjenično stanje utvrđeno od strane redovnih sudova, te je samim tim vršio ulogu vrhovnog suda. Tako bi uspostavljanje vrhovnog suda Bosne i Hercegovine omogućilo ujednačavanje sudske prakse na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a samim tim i pravnu sigurnost građanima dok bi pitanje eventualne drugostepene i/li trećestepene

nadležnosti trebalo posebno razraditi u odnosu na ostale redovne sudove.⁶ Pritom je činjenica da je i u drugim federacijama (poput Sjedinjenih Američkih Država) upravo vrhovni sud jamstvo pravne sigurnosti u smislu gore navedenog.

U pogledu nekompletnosti lokalnog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini lako je zaključiti da Ustav Bosne i Hercegovine ne spominje lokalnu samoupravu, pa je samim time i ne regulira. Bilo kako bilo, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je još od 1994. godine sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine. Trenutno u Bosni i Hercegovini postoje dva odvojena i različita sistema lokalne samouprave koji se vezuju za Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, što znači da ni primjena Evropske povelje o lokalnoj samoupravi nije primijenjena jednako na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Tako Ustav Federacije i Ustav Republike Srpske na različit način definiraju pitanja djelovanja lokalne samouprave, a osim toga u istim aktima, organiziranje i djelovanje lokalne samouprave nije dovoljno sistematski određeno. "Prema tome, osnovni, najteži i najhitniji zadatak koji je pred nama u ovom pogledu jeste ustavna ili zakonska regulacija lokalne samouprave na nivou države Bosne i Hercegovine, koja bi prema evropskoj demokratskoj doktrini o 'tri nivoa vlasti' moderne demokratske države poslije poslužila kao osnova uređenja lokalne samouprave" (Sadiković, 2003: par. 69). Tek kada bi se lokalna samouprava utvrdila na pravi način započelo bi reduciranje trenutnog partikularizma u pravnom i političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

2.4. ELEMENTI PREDSJEDNIČKOG SISTEMA, ELEMENTI PARLAMENTARIZMA, POLUPREDSJEDNIČKI TIP? – BOSNA I HERCEGOVINA KAO SPOSOBNOST KOMPROMISA

Čini se da sistem vlasti u Bosni i Hercegovini možemo nazvati mješovitim jer sadrži elemente različitih sistema vlasti. Kao jedan od izraženih elemenata predsjedničkog sistema javlja se činjenica da se Predsjedništvo u Bosni i Hercegovini bira na neposrednim izborima od strane građana Bosne i Hercegovine. Osim navedenog, u skladu s obilježjima predsjedničkog sistema vlasti uspostavljena je dioba vlasti na državnom nivou, doduše ne izričito Ustavom Bosne i Hercegovine, odnosno razdioba nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Bosni i Hercegovini. Izvršnu vlast na državnom nivou vrše Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, što je obilježje polupredsjedničkog sistema vlasti, koji za svoje djelovanje odgovaraju Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, s tim da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ima pravo da raspusti Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine čime je uspostavljena mogućnost djelovanja jedne vlasti na drugu dok u isto vrijeme obje vlasti surađuju, što odgovara parlamentarnom sistemu vlasti.

⁶ Trenutni problemi uzrokovani nepostojanjem i razlozi uspostavljanja vrhovnog suda Bosne i Hercegovine opisani su u Završnom dokumentu Radne grupe mladih pravnikaca s prijedlozima novih ustavnih rješenja Bosne i Hercegovine, Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine od 28. februara 2010. godine objavljeni na web stranici www.boljiustav.ba (stranice 28 i 29).

U skladu s obilježjima predsjedničkog sistema vlasti uspostavljena je dioba vlasti, odnosno razdioba nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine možemo primijetiti elemente polupredsjedničkog sistema vlasti, gdje također postoji "dvojlava" izvršna vlast u smislu postojanja predsjednika i dva potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine uz koje djeluje i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine. U odnosu na Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine ima pravo da raspusti oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a u isto vrijeme je posredno izabran upravo od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine što predstavlja mogućnost djelovanja jedne vlasti na drugu koje istovremeno i surađuju, a sve to su obilježja parlamentarnog sistema vlasti. Slično vrijedi i za kantone u Federaciji Bosne i Hercegovine.

U Republici Srpskoj primjetni su elementi predsjedničkog sistema s obzirom na ustavni položaj predsjednika Republike Srpske koji se bira izravno od strane građana Republike Srpske, a uspostavljena je i dioba vlasti, odnosno razdioba nadležnosti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti u Republici Srpskoj. Izvršna vlast kao i na državnom nivou i u Federaciji Bosne i Hercegovine je "dvojlava" jer se sastoji od predsjednika i dva potpredsjednika Republike Srpske i Vlade Republike Srpske, što su obilježja polupredsjedničkog sistema vlasti. Također su zastupljeni elementi parlamentarnog sistema vlasti koji se očituju kroz odnos predsjednika Republike Srpske, Vlade Republike Srpske i Narodne skupštine Republike Srpske.

3. NOSIOCI SUVERENOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Suverenitet (fr. *souverainete*) vrhovna vlast, neograničena vlast; potpuna državna nezavisnost; neprikosnovenost (Vujaklija, 1980: 880). "Suverenost je vrhovna pravna vlast države da donosi i provodi zakone unutar određenog područja i, kao posljedica toga, nezavisnost od vlasti bilo koje druge države i jednakost s njom na osnovi međunarodnog prava" (Morgentan, 1971: 214). "Suverenitet kao politički odnos lebdi iznad legalne i legitimne državne vlasti i faktičke egzistentne moći koja po definiciji izmiče svakom pravu (Rodin, 1990: 5). Suverenitet je "sposobnost da se određena volja predstavi kao ozakonjeno pravo i da se izgledima na prisilu lojalnih i za to opunomoćenih nosilaca državne moći u potpunosti provede" (Šarčević, 1995: 61). Riječ suverenitet ili suverenost potječe od latinske riječi *supremus* koja znači najviši, vrhovni. U najopštijem smislu, ovaj pojam se upotrebljava za označavanje *subjekta koji na određenoj teritoriji ima najvišu i nedjeljivu vlast* (Trnka, 2006b: 171). Određivanje nosioca suvereniteta u jednoj državi je zapravo osnova za uspostavljanje političkih, pravnih, ekonomskih, društvenih odnosa i institucija u toj istoj državi. I upravo određivanje nosioca suverenosti određuje i demokratsnost tog istog sistema odnosa i uređenja.

3.1. NOSIOCI SUVERENOSTI PRIJE DONOŠENJA “DEJTONSKOG USTAVA”

Ukoliko se vratimo na I zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH) koje je održano 25. i 26. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu i Rezoluciju ZAVNOBiH-a kao osnovni dokument tog zasjedanja i Proglas narodima Bosne i Hercegovine primijetimo da se ističe odlučnost naroda Bosne i Hercegovine “da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude zbratimljena zajednica u kojoj će biti osigurana ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata. Narodi Bosne i Hercegovine učestvovali će ravnopravno s ostalim našim narodima u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije” (v. Imamović, 2006: 170). ZAVNOBiH je, dakle, “proklamirao princip narodnog suvereniteta i istakao da narodnooslobodilački odbori i ZAVNOBiH državnu vlast vrše u ime naroda” (Trnka, 2006b: 83).

Nakon oslobodilačke i antifašističke borbe, državnost Bosne i Hercegovine nastavljena je u okviru Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Godine 1946. Ustavotvorna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine gdje je “u članu prvom Ustava uređeno da je Narodna Republika Bosne i Hercegovine narodna država republikanskog oblika” (Ibrahimagić, 1998: 36). Ovim ustavom potvrđen je gore navedeni princip narodnog suvereniteta dok su “u određivanju državne suverenosti između republika i savezne države primijenjena klasična rješenja američkog i sovjetskog federalizma. Prema tim rješenjima, *državna suverenost izvorno pripada federalnim jedinicama. One određene nadležnosti od zajedničkog interesa prenose na saveznu državu pri čemu ostaje pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica*” (Trnka, 2006b: 85).

Iz odredbi Ustava nekadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine u pogledu utvrđivanja nosioca suverenosti evidentno je da se radi o kombinaciji dva principa, i to nacionalnom i klasnom. A s obzirom na to da su odredbe Ustava SFRJ u pogledu nosioca suverenosti preuzimale republike u sastavu SFRJ situacija je analogna i u republičkim ustavima. “Ustav SRBiH iz 1974. godine zaokružio je reforme započete amandmanima iz 1972. godine. Posebno je razradio garancije nacionalne ravnopravnosti uvodeći princip razmjernosti zastupljenosti naroda i narodnosti u skupštinama, regulirajući pitanja jezika i pisma, precizirajući individualne slobode i prava na punu nacionalnu ravnopravnost i sl.” (Trnka, 2006b: 88).

Godine 1990. Skupština Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine usvojila je amandmane na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine iz 1974. godine. Amandmanom LX član 1. Republika Bosna i Hercegovina je definirana kao “suverena i nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive” što je mala razlika u odnosu na Ustav iz 1972. godine. Prema ovome tvrdi autor Kasim Trnka, “državna suverenost koja se izvodi iz građanske i nacionalne ravnopravnosti tri konstitutivna naroda i drugih naroda i narodnosti ostaje temeljno određenje ustavnog sistema i daljeg razvoja Bosne i Hercegovine” (Trnka, 2006b: 89). Autor Nurko Pobrić, pak, navodi da je “ustavom zasnovan koncept narodnog suvereniteta prema

kojem cjelokupna državna vlast polazi od apstraktnog građanina državljanina Republike Bosne i Hercegovine” (Pobrić, 2000: 62).

Proces raspada Jugoslavije koji je otpočeo početkom 90-ih godina prošlog stoljeća u smislu da su četiri republike već proglasile nezavisnost, uvjetovao je otpočinjanje rata (u Bosni i Hercegovini 1992. godine) te nije bilo moguće usvojiti novi Ustav Republike Bosne i Hercegovine. Stoga je Predsjedništvo 1993. godine usvojilo samo prečišćeni tekst Ustava Republike Bosne i Hercegovine koji je ostao na snazi sve do stupanja na snagu Aneksa 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma – Ustava Bosne i Hercegovine.

3.2. NOSIOCI SUVERENOSTI PREMA USTAVU BOSNE I HERCEGOVINE IZ 1995. GODINE

“Bosna i Hercegovina je jedna od šest federalnih jedinica bivše Jugoslavije koja se posljednja konstituirala kao država. Bilo je pokušaja da se završi njeno konstituiranje još 1992. godine, ali to nije uspjelo iz mnogo razloga. Na tragu zanemarivanja bitnih činjenica, a posebno jednakopravnosti sva tri naroda, došlo je do formiranja separatih državnih tvorevina, a na drugoj strani proglašena je Republika Bosna i Hercegovina kao samostalna i nezavisna država. U takvoj pravnoj i politički konfuznoj ustavnoj situaciji umiješala se međunarodna zajednica koja je nastojala da nađe odgovarajuće rješenje državnog uređenja koje bi zadovoljilo sva tri konstitutivna naroda. Konačno je rezultate dao Dejtonski mirovni sporazum kojim je okončan rat, uspostavljen novi model državnog uređenja i konstituirana današnja država Bosna i Hercegovina” (Simović, 2003: par. 24). “U Zajedničkoj izjavi Kontaktne grupe i ministara vanjskih poslova BiH, Hrvatske i SRJ utvrđeni su tzv. *Ženevski principi* [od 1994. godine]. Njima se potvrđuje državni suverenitet i teritorijalni integritet, te međunarodni-pravni kontinuitet BiH. Konstatira se da će se ona sastojati od dva entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske (ovo je prvi međunarodni dokument u kojem se konstatira postojanje ovog entiteta)” (Trnka, 2006b: 103). Najvažniji aneks Dejtonskog mirovnog sporazuma je Aneks 4 u kojem je sadržan Ustav Bosne i Hercegovine. “On predstavlja izraz kompromisa između faktičkog stanja ratom podijeljene Bosne i Hercegovine i volje nacionalnih lidera s polovine protekle decenije” (Đukanović, 2004: 14). Upravo je u ovom aneksu sadržana bit političkih reformi Dejtonskog mirovnog sporazuma. U skladu s novim Ustavom Republika Bosna i Hercegovina nastavila je svoje pravno postojanje pod imenom Bosna i Hercegovina.

Član I tačka 3. temeljno i korjenito je promijenio političko uređenje zemlje koja se sada sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Ovakva teritorijalna (re)organizacija države na Bošnjačko-Hrvatsku Federaciju i Srpsku Republiku *de facto* predstavlja radikalno odstupanje od određenog dijela suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. *De jure*, održavanjem ovakvog oblika države, Dejtonski mirovni sporazum čini entitete odgovornim za vršenje većine političke moći u državi. Gore navedeni član ograničava ovlaštenja institucija Bosne i Hercegovine na vanjsku politiku, vanjsku trgovinu, carine, monetarnu politiku, kontrolu zračnog prometa. Paragrafi 2, 3 i 5 istog člana garantiraju obimna politička ovlaštenja entitetima koji su odgovorni za primjenu zakona i obrambene poslove (Rašidagić, 2002: 151).

Stoga se logično i postavlja pitanje kako odrediti ko je nosilac suverenosti u Bosni i Hercegovini? Mišljenja su različita, ili djelomice slična. Općenito, zaključuje se da postoji "utemeljenost države isključivo na principu suvereniteta konstitutivnih naroda, koji su nezaobilazan faktor u donošenju svih odluka" (Proces ustavnih promjena u BiH, 2006: 58). Treba napomenuti da su rijetki ustavi u kojima su sadržane odredbe o tome da je država čiju unutrašnju organizaciju uređuje taj ustav zapravo suverena država jer se svojstvo suvereniteta podrazumijeva samim tim što država donosi ustav, odnosno provodi ustavotvornu vlast. Ipak, odredbe o suverenitetu sadržane su u Ustavu Bosne i Hercegovine gdje u preambuli izričito stoji da su upravo na osnovu gore spomenutih ženevskih principa Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalima), i građani Bosne i Hercegovine "opredijeljeni za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine u skladu sa međunarodnim pravom". S druge strane, veoma su rijetki ustavi koji ne naglašavaju nosioca suvereniteta u državi.

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži izričitu odredbu o izvoru i nosiocu suverene vlasti. Međutim, iz završne odredbe preambule i iz cjelokupne strukture Ustava, može se sasvim pouzdano zaključivati o tome. Ta odredba preambule glasi: Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim, i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine. Prema svemu ovome, državna vlast izvorno proizlazi iz:

1. suverenosti građana;
2. konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba;
3. položaja pripadnika ostalih naroda kao i onih koji se ne žele nacionalno izjašnjavati.

(Trnka, 2006b: 177)

Vidimo da je definicija nosioca suverenosti "modificirana u Ustavu BiH iz 1995. godine, prvenstveno time što je na prvom mjestu istaknut nacionalni, a tek zatim građanski princip" (Trnka, 2006b: 175). "Ustavom Bosne i Hercegovine pojam apstraktnog građanina sveden je na beznačajnu mjeru i skoro je u potpunosti zamijenjen etnikumom, odnosno etnički određenim čovjekom kao osnovom legitimacije državne vlasti. Ustav Bosne i Hercegovine uopće ne konstituira bosansko-hercegovačku političku zajednicu" (Pobrić, 2000: 63). Naime, u postojećem Ustavu bosanskohercegovačko društvo, kao pretpostavljeni nosilac suvereniteta, nije koncipirano kao cjelina nego kao mehanički zbir tri konstitutivna naroda koji su, opet, na neki način projektirani kao nosioci suvereniteta. Dakle, konstitutivni narodi su koncipirani kao tri zasebne etnonacionalne cjeline koje, po logici ugrađenoj u Ustavu, u perspektivi funkcioniraju kao odvojeno društvo s vlastitim suverenitetom (Primjer BiH održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?, 2006: 26 i 51).

U Bosni i Hercegovini dominantan je ustavni princip koji se jasno iskazuje u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine – 'Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (zajedno sa drugima) i građani Bosne i Hercegovine ovdje određuju da je Ustav Bosne i Hercegovine kako slijedi', ali i u njegovom normativnom dijelu kojim se regulira organizacija državne vlasti, jer je princip uspostave te organizacije, u osnovi etnički. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, nosioci suvereniteta su konstitutivni narodi, kao etničke zajednice (Pobrić, 2000: 111).

Treba napomenuti i to da u "pojednim višenacionalnim državama pri određivanju nosioca suvereniteta kombinira se princip suverenosti građana sa principom ravnopravnosti i

posebnih kolektivnih prava" (Trnka, 2006b: 174). Neki autori smatraju da u Bosni i Hercegovini "narodu, kojeg čine svi državljani bez obzira na navedene razlike, kao nosiocu suvereniteta pripada pravo na političko samoopredjeljenje, na slobodni izraz političke volje" (Bakšić-Muftić, 2003: 26). U ovom kontekstu, veoma je interesantan Ustav Bosne i Hercegovine koji je uveo kategoriju konstitutivnih naroda. I ne samo to. Vidimo da raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije nacionalni interes nije izgubio na važnosti u Bosni i Hercegovini. U ostalim državama, poput Slovenije, Hrvatske, Srbije, Makedonije suverenitet je ustavom svake navedene države određen tako da dominira interes državotvorne nacije ali i demokratski fundamenti države. U Bosni i Hercegovini situacija je drugačija "obzirom da nijedna nacija ne čini natpolovičnu većinu u strukturi stanovništva i na njen tradicionalni višenacionalni sastav, u određivanju titulara suvereniteta kombiniran je građanski i nacionalni princip" (Trnka, 2006b: 175). Stanovništvo Bosne i Hercegovine nije ni na koji način bilo uključeno u donošenje Ustava, čak ni na posredan način, zbog čega mu je i Ustav iz Dayton kao "oktroiran" duboko stran i takav mora biti. Stoga građani u Bosni i Hercegovini moraju zaista prvo stvoriti elementarne preduvjete za uvelike prizivani *ownership*, dakle stjecanje suvereniteta u i nad svojom državom: preuzeti ustavotvornu vlast, svoj *pouvoir constituant*, postati je svjestan, moraju sami useliti ustavni prostor svoje države (Ustavna rasprava, pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu, 2006: 12–13).

3.3. PRINCIP NARODNE SUVERENOSTI I KONSTITUTIVNOSTI IZ ANEKSA 4 DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA

Činjenica je da je Bosna i Hercegovina tokom svoje historijske geneze predstavljala sjecište različitih kultura, tradicija, religija, ali je isto tako vidljivo da se unutrašnja struktura Bosne i Hercegovine, prvenstveno politička organizacija vlasti i teritorijalna podjela nikada nisu zasnivale na nacionalnom, religijskom, etničkom kriteriju. Ipak je još za vrijeme I zasjedanja ZAVNOBiH-a naglašena nacionalna ravnopravnost i istaknuta vrijednost iste. Još su vijećnici ZAVNOBiH-a znali da Bosna i Hercegovina može postojati samo ukoliko u okviru njenih granica postoji nacionalna ravnopravnost koja podrazumijeva toleranciju i uvažavanje, a što je ujedno i osnova za stabilnost postojanja i opstanka Bosne i Hercegovine. Upravo nam tačka 5. Rezolucije ZAVNOBiH-a govori da narodi Bosne i Hercegovine kroz svoje jedino političko predstavništvo, ZAVNOBiH, žele da njihova zemlja, koja nije ni srpska, ni hrvatska, ni muslimanska, nego i srpska, i muslimanska, i hrvatska bude slobodna i zbratimljena BiH, u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih njenih naroda odnosno ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata Bosne i Hercegovine koja je njihova zajednička i nedjeljiva domovina.

Veoma je bitno da shvatimo da ustavno uređenje Bosne i Hercegovine počiva na narodnoj suverenosti odnosno suverenosti građana, konstitutivnosti tri naroda i ravnopravnosti ostalih, što je uostalom i vidljivo iz prethodno navedene preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine osim toga, u svom aneksu sadrži i 15 međunarodnih dokumenata od kojih neki garantiraju svim građanima Bosne i Hercegovine

ostvarivanje prava u pogledu vršenja državne vlasti što je osnova za osiguravanje građanske suverenosti. S druge strane, princip konstitutivnosti iz Aneksa 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma počiva na potrebi da se uspostavi nacionalna ravnopravnost te stoga Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da konstitutivni narodi suverenost ostvaruju zajedno s građanima i pripadnicima ostalih naroda.

Tako se narodna suverenost u Bosni i Hercegovini ostvaruje, primjera radi, na način da građani Bosne i Hercegovine neposredno biraju poslanike u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalne skupštine i općinska vijeća u Federaciji Bosne i Hercegovine, Narodnu skupštinu Republike Srpske, skupštine općina u Republici Srpskoj. S druge strane, principi konstitutivnosti u Bosni i Hercegovini ostvaruju se na osnovu: (1) paritetnog predstavljanja u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine, Vijeću naroda Republike Srpske; (2) zaštite vitalnog nacionalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, kantonalnim skupštinama, Narodnoj skupštini Republike Srpske, te kada se radi o predsjedniku i potpredsjednicima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske; (3) proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda u institucijama javne vlasti prema popisu stanovništva iz 1991. godine a sve dok se u potpunosti ne provede Aneks 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma (povratak izbjeglih i raseljenih osoba).

Kada se govori o pripadnicima ostalih (naroda), odnosno nacionalnim manjinama i nacionalno neopredijeljenima⁷, potrebno je vratiti se opet na preambulu Ustava Bosne i Hercegovine gdje je kategorija ostalih navedena u smislu da su ravnopravni konstitutivnim narodima, iako u ostvarivanju principa konstitutivnosti u Bosni i Hercegovini nisu predstavljeni jer ne mogu biti birani za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, za delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predsjednika i potpredsjednike Federacije Bosne i Hercegovine, delegate Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske, članove Vijeća naroda Republike Srpske itd. Iako je visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini intervenirao u pogledu ovog pitanja, te je nakon toga osigurano učešće ostalih u vijećima naroda u oba entiteta, ustavnim sudovima entiteta i sl. ipak su ostali u neravnopravnom položaju koji im je kao ravnopravnima zagarantiran u Ustavu Bosne i Hercegovine.

⁷ Termini "nacionalne manjine" i "nacionalno neopredijeljeni" su termini koji su usvojeni i kojima se opisuje kategorija Ostalih u Bosni i Hercegovini u okviru Završnog dokumenta Radne grupe mladih pravnika/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja Bosne i Hercegovine, Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine od 28. februara 2010. godine objavljeni na web stranici www.boljiustav.ba (stranice 6-10).

3.4. OSTVARIVANJE PRINCIPA NARODNOG SUVERENITETA I KONSTITUTIVNOSTI NARODA

Uglavnom se ostvarivanje principa narodnog suvereniteta i konstitutivnosti naroda vrši ili putem neposredne demokracije (neposrednim vršenjem državne vlasti i neposrednim odlučivanjem) ili putem predstavničke demokracije (izborom predstavnika koji će ostvarivati državnu vlast). Uglavnom se vrši kombiniranje ova dva oblika ostvarivanja narodnog suvereniteta. Neposredna demokracija "znači da je cijeli narod sam neposredno državni organ i da sam donosi odluke, odnosno vrši državnu vlast" (Lukić, 1975: 147). Ona se provodi putem referendum, narodne inicijative i peticije. Predstavnička (posredna) demokracija "sastoji se u tome što se službena lica koja čine državne organe shvaćaju kao predstavnici naroda, te prema tome dolaze na vlast prema izrazu narodne volje, putem izbora od strane naroda, tako da je izabrano ono lice koje je dobilo većinu glasova na izborima" (Lukić, 1975: 149). Ona se provodi putem predstavničkih i imperativnih mandata.

Sa stanovišta političkog sistema, nalazimo se u nešto lakšoj i jednostavnijoj situaciji, jer su tu ustavne odredbe i potpunije i izričitije. I nekoliko relevantnih stavova u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine ukazuje na odlučujuće, izrazito opredjeljivanje za demokratske institucije vlasti i pluralističko društvo. To se potvrđuje i stavom 2. člana I Ustava Bosne i Hercegovine koji glasi: "Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniра na principu vladavine prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora". Ova ustavna odredba pokazuje da se radi o posrednoj i predstavničkoj demokratiji klasičnog tipa (Dmičić, 2003a: par. 3).

4. KONSOCIJACIJSKA ILI VEĆINSKA VLADAVINA – DUBOKA PODIJELJENOST ILI DALJE POVEZIVANJE

Pluralističke zajednice se određuju kao podijeljene etničkim, religijskim, nacionalnim, jezičnim barijerama koje su popraćene i političkim podjelama. Ukoliko pobliže pogledamo zajednice koje su pluralističke vidimo da se u takvim zajednicama veoma često pribjegava političkom konsenzusu ili kompromisu odnosno institucionalizaciji nesuglasica, u okviru čega dolazi do izražaja vladavina naroda koji djeluje u zasebnim interesnim grupama, a koje su u suparničkom ili čak takmičarskom odnosu jedna prema drugoj, a opet stabiliziraju odnose u takvoj zajednici. U pluralističkim zajednicama dolazi često do toga da se većina ograničava na način da se podržava decentralizacija državne vlasti, većina se ograničava a interesi manjina dolaze do izražaja. Ovakav model može se nazvati pluralistička demokracija. S druge strane, konsocijacijska demokracija vodi prema suradničkom odnosu zasebnih interesnih grupa, a decentralizacija gubi na značaju. Stoga lako možemo zaključiti da su kod konsocijacijske vladavine prisutni određeni sastavni dijelovi iste poput podjele vlasti, paritet, kvalificirana većina što podrazumijeva suradnju među predstavnicima zasebnih interesnih grupa u pogledu usklađivanja složene državne strukture, podjele nadležnosti,

načina donošenja odluka i sl. A da bi konsocijacija mogla da funkcioniše prvenstveno mora postojati jednak odnos snaga među zasebnim interesnim grupama, želja da se očuva cjelovitost države i tradicija konsocijativizma (kakva je primjera radi prisutna u Kraljevini Belgiji). Jer, ukoliko dolazi do neusklađivanja interesa u političkim odnosima ili monopolizacije političkog odnosa, tada ovi prethodno nabrojani elementi ne dolaze do izražaja. U tom slučaju je konsocijacija pojam kojim se obilježavaju državne zajednice koje su duboko homogene i podijeljene, interesne grupe koje se više bave svojim pitanjima i nemaju interesa vezanih za druge interesne grupe te se putem težnje za konsocijacijom, čini se, teži daljoj podjeli, a ne povezivanju. S druge strane, većinski model vladavine u pluralističkim društvima dovodi do sputavanja manjinskih grupa, a time dovodi i do destabiliziranja političkih odnosa.

U posljednje vrijeme dosta se govori o konsocijaciji u Bosni i Hercegovini kao modelu kojim bi se država obrazovala u smislu regija kao nacionalnih područja pojedinih zajednica u BiH, odnosno metodu upravljanja razlikama. U skladu s tim odzvanja da bi Bosna i Hercegovina trebala da bude ustrojena kao Kraljevina Belgija i/ili da se proces donošenja odluka u Bosni i Hercegovini uskladi s načinom donošenja odluka u Švicarskoj Konfederaciji, a spominju se još i modeli primijenjeni u Nizozemskoj i Austriji. Belgija je različitost nacionalnih i kulturnih zajednica riješila odnosno još uvijek rješava uvođenjem autonomije za pripadnike različitih zajednica i taj proces traje dugi niz godina. S druge strane, "direktna demokracija uistinu jeste temeljni element švicarske političke kulture. Ali ova kultura nije nastala preko noći. Ona je rezultat dugotrajnog procesa, koji je započeo 1866. godine, kada je održan prvi državni referendum" (Stojanović, 2009: par. 29). A pritom Švicarska nije etnički duboko pocijepana. U Bosni i Hercegovini konsocijacija kao model ili mogućnost i ne predstavlja problem koliko dvostruki standardi i dvostruka shvaćanja modela koje pripadnici pojedinih naroda žele tumačiti svako na svoj način. Dok jedni smatraju da je to demokratski okvir za autonomiju religijske, kulturološke i etničke pripadnosti drugi su na tragu agresivnog stajališta kojim traže podjelu Bosne i Hercegovine na regije koja bi onda dalje išla prema procesu disolucije. Tako Asim Mujkić smatra da "iza gotovo svakog poziva na zaštitu takozvanih 'vitalnih nacionalnih interesa' u BiH (kolektivnih prava konstitutivnih naroda) stoji osionost i bahatost etnopolitičke oligarhije koja u proizvodnji i održavanju diskursa ugroženosti kolektiva vidi ključ svoje političke agende koja joj omogućuje dalju prevlast. U tom smislu, ostvarenje svojega 'legitimiteta' etnopolitička oligarhija stječe etnoteritorijalnim preustrojem B[osne] i H[ercegovine], bilo kao konsocijacije, bilo kao etnoteritorijalne federacije ili konfederacije" (Mujkić, 2007: 12).

Ipak, razlike u mišljenjima o uspostavljanju i/ili postojanju konsocijacije u Bosni i Hercegovini između pojedinih autora postoje. Autorica Mirjana Kasapović smatra da će se glavni politički i društveni činioци u Bosni i Hercegovini morati nositi s činjenicom življenja u podijeljenom društvu. U namjeri da njihov suživot bude moguć, država bi trebala da se uspostavi kao konsocijativna demokracija. A da bi ova konsocijativna demokracija bila održiva, svaka elita mora početi primjenjivati politiku prilagođavanja (Kasapović, 2005: 20). Na tragu ovoga, autor Ugo Vlaisavljević tvrdi da se čini "da malo ljudi, čak i među političarima, ima danas

svijest o Bosni i Hercegovini kao konsocijaciji. Čini se, također, da je za većinu svijest o stvarnosti pluralizma neprihvatljiva. Tu nema velike razlike u glavnim opcijama vladajućeg političkog polja: i separatizam i integralizam nacionalnih partija su vidovi bilo osporavanja bilo ukidanja pluralizma; "zajedničko građanstvo" nenacionalnih partija također usvaja istu vrijednost reduciranog pluralizma (najčešće kroz privatizaciju razlika). Kao da je postalo nepodnošljivo suočiti se sa stanjem podijeljenog društva" (Vlaisavljević, 2005: 122). Naspram ovoga, neki se autori, poput gore spomenutog Nenada Stojanovića, zalažu za alternative konsocijaciji, dok autor Asim Mujkić smatra da bi "namjesto učvršćene demokratije konsocijacijski politički aranžman u B[osni] i H[ercegovini] nastavio s održavanjem svojevrsnog političkog aparthaida" (Mujkić, 2006: par. 14).

Bez obzira na to da li smo stanovišta da konsocijacija postoji ili ne, odnosno ukoliko bi i došlo do konsocijacije u Bosni i Hercegovini ona bi se trebala temeljiti na praktičnosti, efektivnosti, etičnosti, prije svega međuzavisnosti i privrženosti. Ipak, Bosna i Hercegovina je oduvijek bila sjecište kultura, religija, oduvijek je Bosna i Hercegovina most između Istoka i Zapada. I upravo činjenica da Bosna i Hercegovina nema tri različita jezika kao Belgija, da su pripadnici konstitutivnih i ostalih naroda snažno disperzirani na području Bosne i Hercegovine i nisu homogeni kao pripadnici pojedinih zajednica u Belgiji, ne čini mogućim primjenu ovakvog modela odnosno metoda sporazumne podjele. O ovome nam svjedoči i autor Ćazim Sadiković:

Objašnjenje za relativno jedinstveno uređenje države tokom stoljeća, može se uz ostalo objasniti činjenicom da su u Bosni i Hercegovini uvijek postojali – ne grupirani etniciteti, kao što je to slučaj sa Španjolskom, Švicarskom, Belgijom, i drugim sličnim državama – nego etniciteti koji su bili disperzirani na cijeloj teritoriji države. Do velikih promjena u ovom pogledu došlo je tokom rata koji je vođen protiv Bosne i Hercegovine 1992-1995. godine (Sadiković, 2003: par. 60).

Stoga je upravo nedostatak konsenzusa o političkom sistemu države Bosne i Hercegovine rezultat nesuglasnosti elita/vođa konstitutivnih naroda, kao i nedostatak uvjerenja tih istih elita/vođa da je očuvanje postojećeg ustavnog, političkog, pravnog sistema neophodno i poželjno.

5. KONSTITUTIVNOST/KONSTITUENTNOST – HOMOGENOST I HETEROGENOST

Ukoliko pogledamo višenacionalnost evropskih ali i država izvan Evrope primijetićemo da je u velikom broju slučajeva dominantna bila uvijek jedna nacija/narod. Tako su u Njemačkoj uvijek dominirali Nijemci, u Francuskoj Francuzi itd. Pitanje konstitutivnosti naroda je upravo iz tog razloga uvijek stajalo po strani i veoma mali broj naučnih i stručnih radova je napisan upravo na tu temu. Sintagma "konstitutivnost naroda" nije toliko poznata u komparativnom pravu. "Konstitutivnost kao političko-pravni pojam i kao kontinuirani proces u funkcioniranju političkog sistema je izvedena kategorija narodne suverenosti i jedino na

takav način ima demokratski karakter” (Nešković, 2006: 165). “U dosadašnjem ustavnom razvoju Bosne i Hercegovine i Federativne Jugoslavije ovaj termin je upotrebljavan u političkoj nauci i praksi, ali nije korišten kao ustavna kategorija” (Trnka, 2006b: 177).

Termin ‘konstitucija’ derivira od latinske riječi *constitutio*, što znači uredba, ustroj, ustrojstvo. Riječ *constitutus* znači ‘sazdan’. Termin ‘konstitutivan’ bi se, u duhu našeg (B/H/S) jezika, mogao prevesti sa ‘tvoran’ ili ‘tvoriteljski’ ili deskriptivno ‘onaj koji nešto tvori, čini’. Tako bi ‘konstitutivni narodi’ jedne državne zajednice bili oni koji je tvore, odnosno od kojih je socijalna supstanca te države ‘sazdana’ (Seizović, 2008a: 9).

Neki autori prave razliku između termina konstitutivni⁸ i konstituentni⁹ u smislu da se “u prvom slučaju radi o ustavotvornom, državotvornom narodu, odnosno onom bez kojeg se ne može donijeti ili promijeniti ustav, dok se u drugom slučaju, prvenstveno socijalno-političkom smislu, radi o narodu koji je osnovni sastavni dio nekog društva ili države (Trnka, 2000a: 50).

Pojam konstitutivnosti pojavljuje se u Mišljenju 2 Arbitražne komisije Evropske zajednice, a isti pojam koristio se i u mirovnim planovima za Bosnu i Hercegovinu (Cutillero plan, Vance-Owenov plan, Owen-Stoltenbergov plan, Plan Kontakt-grupe), te u okviru Vašingtonskog sporazuma kada se prvi put određuje kao ustavna kategorija, odnosno u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. godine, a onda i u okviru Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini odnosno u okviru Ustava Bosne i Hercegovine iz 1995. godine.

Konstitutivnost naroda je kolektivno pravo uže od suverenosti, ali šire od individualnog prava na nacionalni identitet. Konstitutivnost nema kao konzekvencu pravo na samoopredjeljenje niti pravo na odcjepljenje. Nijedan narod svoju konstitutivnost ne ostvaruje nezavisno od ostalih naroda koji imaju ista prava. Konstitutivnost podrazumijeva uzajamno pravo sva tri naroda da određuju ustavno uređenje (zajedno sa građanima i ostalim) i da koriste sve mehanizme za ostvarivanje i zaštitu nacionalne ravnopravnosti” (Trnka, 2006b: 178).

Konstitutivnost ili državotvornost jednog naroda proističe iz činjenice da taj narod, sam ili s nekim drugim narodom formira (konstituiraju) državu. (Kuzmanović, 2005a: 53). “Prema Dejtonskom sporazumu sva tri naroda u BiH su konstitutivna. Pritom, u isto vrijeme niti jedan narod nije konstitutivan, odnosno državotvoran na cijeloj teritoriji BiH (kao što je to bio slučaj sa ranijim ustavima). Narodi su konstitutivni na polovini zemlje, a na drugoj su polovini građani drugog reda, čak mnogo ispod statusa nacionalnih manjina” (Duvnjak, 2004: 7). Međutim, ukupna politička struktura u Bosni i Hercegovini zasnovana je na dijametralno suprotnom principu – principu ekskluzivnog etničkog predstavljanja samo tri ‘konstitutivna naroda’ na štetu prava pojedinca (Seizović, 2008a: 11). Tako “trenutna ustavna struktura predstavlja poseban pravni okvir za diskriminaciju: sistem vlasti u državi konstruiran je tako da osigura političku participaciju ‘konstitutivnih naroda’, margina-

⁸ Eng. *constitutive* (osnovni, bitan); (English-Croatian or Serbian Dictionary, 1986).

⁹ Fr. *constituent* (sastavni dio, u sastavnom dijelu); (Francusko-hrvatski, hrvatsko-francuski rječnik, 2004).

lizirajući ostale građane BiH (one 'nekonstitutivne')" (Seizović, 2008a: 7). U tom smislu konstitutivni narodi su zaštićeni na osnovu njihove pripadnosti, dok kada se radi o onima koji ne pripadaju niti Bošnjacima, niti Srbima, niti Hrvatima (kao konstitutivnima) ili čak onima ne koriste pravo da se poistovjete s jednim od konstitutivnih naroda, vidimo da nemaju nikakvu ustavnu zaštitu. Pritom, konstitutivnost u Bosni i Hercegovini izravno predstavlja diskriminaciju ostalih i građana u odnosu na konstitutivne.

Etnički kriterij onemogućava diobu političke, socijalne i ekonomske moći pod jednakim uslovima unutar građanskog (civilnog) društva, favorizirajući u političkoj participaciji domenu zaštite ljudskih prava etničke grupe na štetu građana kao pojedinca. Ovaj koncept omogućava da konstitutivni narodi među sobom raspoređuju i dijele gotovo svu vlast i moć u državi, sprečavajući primjenu jednakog tretmana za sve građane (Seizović, 2008a: 7).

Treba shvatiti da čak i pripadnost jednom od konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Hrvata ili Srba) ne treba shvatiti kao pripadnost određenom dijelu teritorija Bosne i Hercegovine i to Bošnjaka i Hrvata Federaciji Bosne i Hercegovine i Srba Republici Srpskoj kako se često zna činiti, jer je ustavna pretpostavka da se pripadnost jednom od konstitutivnih naroda ne povezuje samo s određenim dijelom teritorija nego se određuje u odnosu na cjelovitu teritoriju Bosne i Hercegovine. No čini se da u Bosni i Hercegovini postoji paradoks jer teritorijalna povezanost s jednim konstitutivnom narodom može postojati samo onda kada tu teritoriju naseljava samo jedan konstitutivni narod.

"Istina je da se u Ustavu BiH, koji je najkraći ustav na svijetu, konstitutivnost naroda propisuje kao princip i norma samo u preambuli, ali je istina i to da su konzekvence ovog principa razvijene i u drugim ustavnim odredbama Ustava" (Trnka, 2000a: 45). Te ustavne odredbe su sljedeće: član I tačka 2. (odnosi se na obavezu primjene demokratskih principa u izgradnji i funkcioniranju svih organa u zemlji); član I tačka 4. (odnosi se na ustavne garancije individualnih sloboda i prava, uključujući i ona koja proizlaze iz nacionalne i vjerske pripadnosti kao što su sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, sloboda izražavanja, pravo na imovinu, pravo na slobodu kretanja i prebivališta); član II tačka 4. (odnosi se na zabranu diskriminacije po osnovu nacionalne, vjerske i druge pripadnosti ili ličnog svojstva); član II tačka 5. (odnosi se na prava izbjeglica i raseljenih lica na povratak i imovinu); član II tačka 6. (odnosi se na obavezu svih organa i institucija u Bosni i Hercegovini, uključujući i entitete, da provode zagarantirana ljudska prava); član III tačka 2.c. (odnosi se na to da su entiteti dužni da osiguraju pravnu sigurnost i punu zaštitu lica na svojoj teritoriji) i član III tačka 3.b. (odnosi se na nadređenost Ustava Bosne i Hercegovine ustavima entiteta i svim drugim propisima u zemlji). Naravno da se radi samo o glavnoj sadržini navedenih odredbi, ali čak i ovako primjetno je da postoji manjkavost njihove primjene.

I na kraju, treba imati na umu da je pitanje konstitutivnosti naroda neodvojivo od pitanja nacionalnog interesa u Bosni i Hercegovini iako se često i vrlo pogrešno shvaća kako je smisao postojanja konstitutivnosti zapravo u cilju zaštite nacionalnog interesa konstitutivnih naroda ili čak zaštite nacionalnih interesa jednog konstitutivnog naroda naspram drugih.

6. VAŽNOST ODREĐIVANJA PRIRODE POLITIČKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Historijska geneza srednjeg nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini pokazuje da kroz čitavu historiju u Bosni i Hercegovini nije postojala struktura vlasti koja se konstituirala na nacionalnom ili etničkom principu te povezana s nacionalnim teritorijima. Međutim, tokom rata, kroz mirovni proces nastao je kompromis između relevantnih subjekata ovog perioda (Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i SR Jugoslavija), a uz to je i američka administracija igrala odlučujuću ulogu za vrijeme dejtonskih mirovnih pregovora. Nastao je novi model državnog uređenja kojim je uspostavljena današnja Bosna i Hercegovina, ali je taj novonastali pravni i politički sistem rezultat neprincipijelnih kompromisa u kojem su odlučujući bili nacionalni interesi. Formirana je demokratska, složena i decentralizirana država Bosna i Hercegovina, sastavljena od dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i tri konstitutivna naroda. Republika Bosna i Hercegovina je nastavila svoj "kontinuitet pod imenom Bosna i Hercegovina. Time je Bosna i Hercegovina nastavila svoj život kao cjelovita suverena i nezavisna država, sa očuvanim međunarodnopravnim subjektivitetom u odnosima sa drugim državama i članstvom u međunarodnim organizacijama" (Ibrahimagić, 1998: 53). "Naziv 'Republika' u prijašnjem imenu označava oblik vladavine. Taj oblik nije se promijenio, i dalje je ostao republikanski" (Trnka, 2006b: 248). Ali je očigledno je da je Bosna i Hercegovina od unitarne države postala država sa složenim državnim uređenjem, s nekim federalnim ali i konfederalnim obilježjima. A stoji i tvrdnja da je Ustav Federacije zapravo doprinio tome da "je u potpunosti napušten princip građanskog i utvrđen princip etničkog uređenja Bosne i Hercegovine" (Pobrić, 2000: 60). Bosna i Hercegovina je od jednostavne postala država s veoma složenim državnim uređenjem, s dominantnim federalnim karakteristikama, ali i s nekoliko njih koje su svojstvene konfederacijama (npr. u periodu nakon rata postojale su tri vojske koje su reformom postale jedna, mogućnost veta kod odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine). Bosna i Hercegovina nije mogla da izbjegne opću tendenciju jačanja savezne države nauštrb nadležnosti država članica, u slučaju Bosne i Hercegovine entiteta. Ovo posebno zbog činjenice da liberalna država insistira na kretanju roba, kapitala te da jedinstven ekonomski sistem ne trpi partikularizam. Upravo iskustvo u Švicarskoj pokazuje da su kantoni shvatili da je isplatinije da se određene funkcije povjere saveznoj državi jer je tako jeftinije. Od unutrašnje transformacije Bosne i Hercegovine putem Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas postoje različita shvaćanja njenog državnog uređenja i političkog sistema, koja se kreću od onih prema kojima je Bosna i Hercegovina jednostavna/unitarna decentralizirana država do onih prema kojima je riječ o nekoj vrsti realne unije s vrlo izraženim konfederalnim elementima itd. Bosna i Hercegovina nije niti klasična federacija jer entiteti nemaju status države, a pojam granice vezuje se za pojam države dok se za entitete vezuje međuentitetska linija razgraničenja. Ustav Bosne i Hercegovine načelno ne izražava stav o prihvatanju principa podjele ili principa jedinstva vlasti. Upravo analiziranjem ustavnih odredaba dolazimo do zaključka da se radi o jednoj posebnoj vrsti modela podjele vlasti koja nije poznata u komparativnoj ustavnosti. U osnovi je prihvaćena

podjela vlasti na izvršnu, sudsku i zakonodavnu iako je teško zaključiti o kojem se modelu organizacije vlasti radi u Bosni i Hercegovini. Stoga je veoma bitno da se osvrnemo na ustavnoteorijska i komparativna rješenja u pluralističkim društvima i predstavničkim demokracijama pri čemu treba posebno izdvojiti model Belgije i Švicarske. Većina kritika Dejtonskog mirovnog sporazuma odnosi se na destruktivne posljedice insistiranja na etničkim kvalifikacijama pripadnosti ključnim institucijama i etniciziranom procesu donošenja odluka u istim (Burg i Shoup, 1999: 371). Jer, prvo, ustav treba da bude pravedna procedura koja zadovoljava zahtjeve jednake slobode; i drugo, on treba da bude oblikovan tako da će od svih izvedivih pravednih uređenja, on vjerojatnije od bilo kog drugog imati za rezultat pravedan i djelotvoran sistem zakonodavstva (Rols, 1998: 209). Može se reći "da se stepen razvoja i vrijednosti principa ustavnosti mjeri upravo po stupnju priznavanja, garantiranja, i oživotvoravanja osnovnih demokratskih prava i sloboda čovjeka i građanina" (Mijanović, 2000: 2-3). Tako bi legitimitet javne vlasti u Bosni i Hercegovini trebao bi da proizlazi iz: efikasnog sistema ostvarivanja i zaštite standarda ljudskih prava; principa ostvarivanja narodnog suvereniteta kao mjesta ishodišta i opravdanja javne vlasti u Bosni i Hercegovini; vertikalne strukture državne vlasti s državnim nivoom koji bi imao uobičajeni kapacitet za demokratske zemlje; organizacije državne vlasti na svim nivoima (zakonodavna, izvršna i sudska vlast sa Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine čija bi pozicija bila usklađena sa evropskom praksom) dok bi legalitet javne vlasti u Bosni i Hercegovini trebao bi da proizlazi iz: ustavnosti i zakonitosti; parlamentarne kontrole izvršne vlasti, sudske kontrole javne uprave itd.; uloge civilnog društva u kontroli javne vlasti i ostvarivanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava.

DEJTONSKI SPORAZUM ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Thorsten Gromes¹

Sažetak *Prilog skicira rat vođen za Republiku Bosnu i Hercegovinu i prikazuje sklapanje mirovnog sporazuma u Daytonu. Analizira najznačajnije sadržaje odredbi Dejtonskog sporazuma i pokazuje da njegove odredbe po pitanju demokratizacije, povratka izbjeglica i prognanika i procesuiranja ratnih zločina nadmašuju tadašnje odnose moći. Prilog opisuje implementaciju centralnih sadržaja mirovnog sporazuma koji će i sljedećih godina određivati politički diskurs u Bosni i Hercegovini.*

Ključne riječi: *Dejtonski sporazum, međunarodna zajednica, rat, izgradnja demokracije, implementacija*

1. UVOD

Mjerodavni političari pristaju na pregovorom isposlovan kraj rata samo onda kada očekuju da oni sami i njihova strana u sukobu neće lošije proći nego u slučaju nastavka rata. Sklapanjem mira zaraćene strane priznaju da neprijatelju nisu mogli nametnuti svoje centralne vizije. Mirovnim sporazumom zaraćene strane ne kapituliraju, već sklapaju kompromis. Iz tog razloga u mirovnim sporazumima, kojima se ratovi uistinu okončavaju, uvijek se ogleda data podjela moći između sukobljenih strana. Nadalje, takva sklapanja mira reflektiraju odnose moći unutar različitih zaraćenih strana. Potpis političara na sporazumu samo onda označava kraj borbama kada on zaista ima kontrolu nad naoružanim snagama svoje strane u sukobu. Stoga isključivo oni koji imaju vojnu moć mogu zaključiti mir, a ne predstavnici opozicije. U mnogim slučajevima upravo oni političari, koji su bili odgovorni za eskalaciju rata, pa čak i za ratne zločine, dogovaraju mirovni sporazum. Stoga se zaključenja mira često kritikuju kao nepravedna. Moć, kalkulacije i vlastiti interes roditelji su mirovnog sporazuma, a ne ljubav prema bližnjem i pravednost. Ako to uzmemo u obzir, poneko zgražavanje nad odredbama Dejtonskog sporazuma ustupa mjesto iznenađenju da on u nekim aspektima nadilazi odnose moći koji su postojali u trenutku zaključenja mira.

Ovaj prilog najprije skicira sukob za Republiku Bosnu i Hercegovinu, potom analizira postizanje zaključenja mira i prezentira najbitnije odredbe Dejtonskog sporazuma. Prilog razmatra odabrane aspekte implementacije i prognozira da će Dejtonski sporazum i narednih godina obilježiti politiku u Bosni i Hercegovini.

¹ Prevod rada s njemačkog jezika: Lea Tajčić/Damir Banović/Saša Gavrić.

2. RAT ZA REPUBLIKU BOSNU I HERCEGOVINU

Od ratova koji su se desili kao posljedica raspada Jugoslavije, rat za Republiku Bosnu i Hercegovinu bio je s trajanjem od tri i pol godine najduži rat i rat s najvećim brojem žrtava, s otprilike 100.000 mrtvih.² Radilo se o tripolarnom sukobu u kojem su pojednostavljeno rečeno Bošnjaci, Srbi i Hrvati bili suprotstavljene strane. Prilikom posljednjeg popisa stanovništva 1991. godine 44 procenta građana izjasnilo se kao Muslimani, dok su poslije preferirali naziv Bošnjaci; 31 procenat izjasnilo se kao Srbi i 17 procenata kao Hrvati. Ostatak se smatrao Jugoslavenima, pripadao je malim manjinama ili se nije htio definisati na etničkoj osnovi (Tomić/Herceg, 1998: 410-416). Predmet konflikta prije rata bilo je pitanje da li se Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina treba odcijepiti od Jugoslavije. Velika većina Bošnjaka i Hrvata forsirala je nezavisnost od Jugoslavije, dok je većina Srba glasala protiv secesije. Ovo pitanje je došlo pored ostalog do izražaja u Referendumu o nezavisnosti 1. marta 1992. godine. Nakon što su Bošnjaci i Hrvati odvojili federalnu jedinicu pod imenom Republika Bosna i Hercegovina od Jugoslavije, došlo je do promjene predmeta konflikta. U ratu se radilo prije svega o tome da li će nova država ostati u svojim međunarodno priznatim granicama (Burg/Shoup, 1999; Calic, 1996; Woodward, 1995).

Većina Bošnjaka se borila za očuvanje Republike Bosne i Hercegovine na njenoj međunarodno priznatoj teritoriji, pričajući o multietničkoj državi, koja bi njima kao brojčano najvećoj grupi obezbijedila dominantnu poziciju.

Većina Srba podržavala je namjeru da se odvoje područja koja su bila pod kontrolom srpskih trupa, da bi se ona u datom slučaju spojila sa Srbijom i područjima u Hrvatskoj koja su tada bila pod srpskom kontrolom. Savezna Republika Jugoslavija, kojom je tada vladao Slobodan Milošević, većinu vremena otvoreno je podržavala bosanskohercegovačke Srbe vojnim i diplomatskim sredstvima.

Hrvati su na početku imali vodstvo koje se zalagalo za nepodijeljenu Republiku Bosnu i Hercegovinu, no koje se opiralo bošnjačkoj dominaciji. Kasnije se radikalni blok probio na vrh i pokušao da odvoji područja Republike Bosne i Hercegovine koja su bila pod kontrolom hrvatskih trupa da bi ih pripojio Hrvatskoj. Ta politika dovela je do bošnjačko-hrvatskog rata od proljeća 1993. godine do početka 1994. godine. Hrvatska je slala novac, oružje i trupe.

Bosna i Hercegovina se raspala u više zona vladavine: institucije Republike Bosne i Hercegovine mogle su si osigurati djelovanje i autoritet samo u dijelovima teritorije države. Na teritoriji koja je bila pod kontrolom srpskih trupa postojala je međunarodno nepriznata paradržavna tvorevina Republika Srpska, dok je njen hrvatski pandan egzistirao pod nazivom Republika Herceg-Bosna.

² Vidi studije Istraživačko-dokumentacionog centra Sarajevo:
<http://www.idc.org.ba/presentation/index.htm>

Pitanje da li se u ovom ratu radilo o građanskom ili međudržavnom ratu polarizovalo je mišljenja i dugo nakon rata. U jednoj anketi deset godina nakon završetka rata, 95 procenata ispitanih Bošnjaka i 73 procenata Hrvata okarakterisalo je rat kao agresiju na Republiku Bosnu i Hercegovinu, dok je skoro 84 procenata Srba govorilo o građanskom ratu (Kostić, 2007: 320). Činjenično se radilo s jedne strane o međudržavnom ratu, s obzirom na to da su ostatak Jugoslavije i dio vremena i Hrvatska vodile rat protiv Republike Bosne i Hercegovine. S druge strane vladao je rat između bošnjačkih, srpskih i hrvatskih građana Republike Bosne i Hercegovine.

3. POSTIZANJE DEJTONSKOG SPORAZUMA

Više mirovnih planova je propalo zbog toga što oni najmanje jednoj od sukobljenih strana predviđeni mir nisu činili bar u istoj mjeri atraktivnim kao nastavak rata. Na početku rata prijedlozi Joséa Cutilheiroa su promašili svoj cilj; isto se desilo 1993. godine s mirovnim planom Cyrusa Vancea i Davida Owena, i kasnije s Owenovim i Thorvald Stoltenbergovim modelom. Godine 1994. plan Kontakt grupe nije mogao okončati rat (Giersch, 1998; Owen, 1996).

U prvim mjesecima rata, srpske trupe, opremljene oružjem iz inventara Jugoslovenske narodne armije, stavile su više od dvije trećine teritorije Republike Bosne i Hercegovine pod svoju kontrolu. Mirovni planovi su predviđali da Srbi vrate dosta tih područja, međutim, u njima je nedovoljno bila odražena raspodjela moći među sukobljenim stranama. Ponuđeni politički ustupci pokazali su se premalim da bi kalkulacije srpskog rukovodstva prevagnule u pravcu zaključenja mira. Istovremeno je internacionalni pritisak na Srbe i dalje bio preslab, da bi se kompenzirala diskrepancija između date vojne situacije i željenog teritorijalnog rješenja. Slab pritisak bio je rezultat nesloženosti između najbitnijih eksternih aktera: SAD-a, Rusije, Njemačke, Francuske i Velike Britanije.

Ipak je uspjelo svima zajedno na čelu sa SAD-om da posreduju sklapanje posebnog mira između Bošnjaka i Hrvata 1. marta 1994. godine. Vašingtonskim sporazumom (1994.) ove dvije sukobljene strane dogovorile su osnivanje Federacije Bosne i Hercegovine, koja bi se sastojala od kantona. S obzirom na to da je Federacija bila ograničena na područja s bošnjačkom ili hrvatskom većinom, za kasnije mirovne razgovore ostalo je otvoreno u kojem odnosu bi ona stajala naspram područja koja su pod kontrolom srpskih trupa.

Mirovni sporazum iz Daytonu uslijedio je nakon zračnih napada NATO-vih snaga na srpske položaje krajem 1995. godine. Međutim, greška bi bila pomisliti da je sklapanje mira isključivo posljedica tog bombardovanja. Zračni napadi NATO-vih snaga igrali su ulogu utoliko što su bošnjačkim i hrvatskim trupama olakšali preuzimanje područja koja je srpska vojska držala pod kontrolom. Olakšavajuću okolnost za tu ofenzivu predstavljala je i činjenica da je Vlada Hrvatske u maju i augustu 1995. godine zapadnu Slavoniju i Krajinu oslobodila kontrole srpskih separatista. Također i osvajanje zaštićenih zona Srebrenice i

Žepe od strane srpskih trupa pokazalo se značajnim. Masakr u Srebrenici, koji je Međunarodni sud okarakterisao kao genocid (International Court of Justice 2007), izazvao je veću odlučnost eksternih aktera. Ma koliko cinično zvučalo, pad zaštićenih zona išao je u prilog mirovnom planu koji je u konačnici doveo do Dejtonskog sporazuma, jer je njime pojednostavljena etnička i vojna zemljišna karta i time i pregovori o teritorijalnoj podjeli zemlje na dva dijela (UN Secretary-General, 1999: 108). Za postizanje mirovnog sporazuma su najzad i njegove odredbe igrale značajnu ulogu. Sporazum nije u potpunosti ostvario centralne ciljeve niti jedne strane, on je sadržavao dalekosežne ustupke svim sukobljenim stranama.

Nedvojbeno je do zaključenja mirovnog sporazuma došlo uz veliko učešće eksternih aktera, koji nisu samo koristili snagu oružja i politički pritisak, već su i sukobljenim stranama obećali pomoć za obnovu i dali im druge poticaje. S obzirom na to da su vanjske sile masivno utjecale na procjenu gubitaka i koristi sukobljenih strana, činilo se u najmanju ruku neizvjesnim u kojoj mjeri će zavađene strane ispuniti postignute dogovore sporazuma, ako bi eksterni akteri okrenuli glavu od Bosne i Hercegovine.

Generalno gledajući, izgledi za primjenu zaključenog mira u značajnoj mjeri ovise o tome ko je bio uključen u njegovo pregovaranje. Dupli karakter sukoba za Republiku Bosnu i Hercegovinu kao unutardržavni i međudržavni rat ogleda se i u činjenici da su u Daytonu bile zastupljene Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija. Bosanskohercegovačka delegacija obuhvatala je pored bošnjačkih političara Alije Izetbegovića, Harisa Silajdžića i Muhameda Šaćirbegovića i pretežno umjerene bosanskohercegovačke Hrvate Krešimira Zubaka i Jadranka Prlića. Radikalniji Hrvati nisu bili zastupljeni u bosanskohercegovačkoj delegaciji. Bosanskohercegovački Srbi u Daytonu nisu imali vlastitu delegaciju, već su s Momčilom Krajišnikom, Nikolom Koljevićem i Aleksom Buhom imali tri od ukupno šest članova zajedničke delegacije s Jugoslavijom. Kao optuženici Međunarodnog tribunala za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji, Radovan Karadžić i Ratko Mladić nisu mogli putovati u SAD. Bosanskohercegovački Srbi su gotovo bili isključeni iz stvarnih pregovora. Milošević ih nije obavještavao o razgovorima, i samovoljno je napravio ustupke kao što su predaja dijelova Sarajeva Federaciji. Prilikom konačnog glasanja o mirovnom sporazumu njegov glas je presudio (Bildt, 1998: 159; Holbrooke, 1998: 170-171 i 445-449; Ischinger, 1998: 33). Možda je tek marginalizacija bosanskohercegovačkih Srba i jednog značajnog dijela bosanskohercegovačkih Hrvata učinila sklapanje mira mogućim. Cijena toga je vjerovatnija pojava takozvanih (Stedman, 1997), protivnika mirovnog procesa, u poslijeratnom periodu.

4. NAJZNAČAJNIJE ODREDBE DEJTONSKOG SPORAZUMA

Opći okvirni mirovni sporazum u Bosni i Hercegovini (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) (1995), kako zvuči njegovo puno ime, dogovoren je 21. novembra 1995. godine u Daytonu u SAD-u, a potpisan je 14. decembra iste godine u Parizu. On se sastojao od okvirnog sporazuma koji je obuhvatao mali broj stranica i jedanaest djelomično veoma detaljnih aneksa. Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija bile su stranke ugovornog okvira. Niz mirovnih misija je u aneksima dobio mandat da osigura implementaciju sporazuma. U preambuli Okvirnog sporazuma ne govori se ni o agresiji, ni o međunarodnom ili građanskom ratu, već o tragičnom sukobu koji se treba okončati. U članu I ugovorne stranke dogovorile su da će sporove rješavati mirnim putem i da će se međusobno priznavati u svojoj suverenoj jednakosti. Član IX predvidio je saradnju ugovornih stranaka sa svim akterima koji dobiju nalog za implementaciju sporazuma. On je zahtijevao od ugovornih stranaka da sudjeluju u procesuiranju ratnih zločina. Time je Dejtonski sporazum zahtijevao da se bitnim političarima oduzme moć. Većina ostalih članova Okvirnog ugovora potvrđivala je jedanaest aneksa.

Ugovorne stranke svih aneksa bile su Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, koje je mirovni sporazum definisao kao entitete Bosne i Hercegovine. U devet aneksa Republika Bosna i Hercegovina također se pojavljuje kao stranka. Hrvatska i Jugoslavija su bile daljnje stranke u aneksima 1b (regionalna stabilizacija) i 10 (civilna implementacija). U aneksima 1a (vojni aspekti) i 2 (granična linija između entiteta) ove dvije države su odobrile postignute dogovore.

Ovaj članak ne može detaljno prikazati sve anekse Dejtonskog sporazuma. Umjesto toga, članak skicira sigurnosno-političke odredbe sporazuma (4.1), koji bi trebali stvoriti temelj za primjenu drugih odredbi. Osim toga, postojala su dva projekta čiji je cilj bio promijeniti odnose koji su postojali na kraju rata: izgradnja konkordacijske demokracije (4.2) i povratak izbjeglica i raseljenih, kao i progon ratnih zločinaca (4.3). Kako bi se ova dva cilja i ostvarila, internacionalna uprava je energično širila svoju moć.

4.1. SIGURNOSNO-POLITIČKE ODREDBE

Slično kao i drugi mirovni sporazumi, Dejtonski sporazum je obavezao ugovorne stranke da povuku svoje trupe s ranijeg fronta. One su morale svoje vojne sile postaviti izvan četiri kilometra duge separacione linije između entiteta. (Aneks 1a, član IV.4a). Čak i kada neka strana u sukobu iskreno želi mir, ona će demobilizirati svoje trupe samo ako očekuje da joj protivnik ne može zadati uništavajući vojni udarac. Stoga su sukobljenim stranama potrebne garancije sigurnosti koje im mogu dati eksterni akteri u vidu mirovnih trupa (Walter, 2002). Upravo njih je Dejtonski sporazum predvidio: potpisnici su pozdravili slanje Implementation Forcea (IFOR-a) (Aneks 1a, član II.1). Međunarodne mirovne trupe su smjele primjenjivati silu u samoodbrani ili da bi ispunile svoj zadatak. One su bile ovlaštene da kontrolišu svaku

jedinicu ili ustanovu s potencijalnim vojnim značajem i da naredi i iznude povlačenje trupa koje smatraju mogućom vojnom prijetnjom po sebe same, svoj zadatak ili neku od sukobljenih strana. Pored toga, vojne trupe koje su obuhvatale otprilike 60.000 vojnika iz država članica NATO-a i drugih država, smjele su se slobodno kretati po cijeloj zemlji (Aneks 1a, član IV–VI).

U Aneksu 1b ugovorne stranke su dogovorile da će pregovarati o regionalnoj kontroli naoružavanja. Ako ovi razgovori ne bi urodili plodom, Savezna Republika Jugoslavija bi svoj inventar teškog oružja morala reducirati za jednu četvrtinu. Hrvatska kao i Bosna i Hercegovina bi u tom slučaju bile obavezne da svoje inventare smanje tako, da zajedno imaju četiri petine arsenala oružja Savezne Republike Jugoslavije. Unutar Bosne i Hercegovine Federacija bi trebala smjeti posjedovati duplo više teškog naoružanja od Republike Srpske (član IV).

Aneks 11 je poslao International Police Task Force Ujedinjenih nacija. Ona je trebala pomoći sukobljenim stranama da stvore sigurnu sredinu i uspostave institucije koje sprovode pravo i rade u skladu s internacionalnim standardima (član I). Policija UN-a je nadgledala, kontrolisala, savjetovala, trenirala i podržavala ustanove za sprovedbu prava (član III), bez preuzimanja izvršnih zadataka.

4.2. IZGRADNJA KONKORDANCIJSKE DEMOKRATIJE

Od kraja konflikta između Istoka i Zapada demokratizacija se ubraja u standardne zahtjeve sporazuma koji imaju za cilj okončanje unutardržavnih ratova (Paris, 2004: 5). I Dejtonski ustav Bosne i Hercegovine (Aneks 4) u svojoj preambuli postavlja demokratiju za cilj i time upućuje na više od samih odnosa moći koji su postojali pri zaključenju mira, jer demokratija ni u kom slučaju nije postojala u trenutku okončanja rata. Aneks 3 je regulisao poslijeratne izbore.

Mirovni sporazum predstavlja srednji put između unitaristički ustrojene zemlje koja funkcionise po principu većine, a koju je puno Bošnjaka zahtijevalo, i otcjepljenja područja koja su bila pod kontrolom srpskih ili hrvatskih trupa. Bosna i Hercegovina je ostala u međunarodno priznatim granicama, te je dobila federalnu strukturu (Elazar, 1987) s institucijama konsocijacijske demokratije (Lijphart, 1977). Bosna i Hercegovina se od tada sastoji od dva entiteta. Federacija Bosne i Hercegovine obuhvata 51 procenat teritorije, dok se Republika Srpska prostire na 49 procenata teritorije Bosne i Hercegovine. Kao što je u Aneksu 2 utvrđeno, arbitar će razjasniti status strateški bitnog područja oko Brčkog.

Kompromis iz Daytonu sve strane u sukobu doživljavale su kao nepravedan. Mnogo Bošnjaka smatralo je Republiku Srpsku proizvodom genocida i protjerivanja i bili su užasnuti činjenicom da je ona priznata kao federalna jedinica Bosne i Hercegovine. Pored toga su kritikovali to što institucije Bosne i Hercegovine, kako je Dejtonski sporazum nazvao strukture saveznog nivoa, trebaju da djeluju samo u malom broju oblasti politike. Mnogo Srba je smatralo da je nepravedno postupljeno s Republikom Srpskom jer nije dobila međunarodno priznanje kao vlastita država, a koje je Bosna i Hercegovina dobila na početku

rata. Mnogo Hrvata smatralo je da nije fer da su oni priznati kao i Bošnjaci i Srbi kao konstitutivni narod, a da im nije dodijeljen vlastiti entitet. Federaciju su doživljavali kao entitet dominiran od strane Bošnjaka.

Mnogo građana Bosne i Hercegovine komplikovani novi politički sistem smatralo je "Frankenštajnom" ili "monstrumom". Njegova kompleksnost proizlazi iz principa podjele moći između Bošnjaka, Srba i Hrvata, kao i oblikovanja federalizma. Princip suodlučivanja u zajedničkoj vladi nije, pak, nešto neobično za mirovne ugovore, koji trebaju da okončaju građanske ratove između etničkih ili nacionalnih strana. Za Makedoniju, Sjevernu Irsku, Obalu Slonovače i Sudan u okviru trenutnih mirovnih ugovora predviđena je takođe podjela moći. Takođe, podjela moći u konkordacijskoj demokraciji nije izostavljena. U Libanu su se sukobljene strane nakon 15 godina građanskog rata vratile konkordacijskom modelu i nije slučajno da mirovni plan za Kipar slijed ovaj model. Kao i drugi mirovni ugovori, Dejtonski mirovni ugovor odlikuje se uvođenjem teritorijalne podjele vlasti (Lake/Rothchild, 2005: 109). Navodno veliki broj, odnosno trinaest federalnih jedinica (dva entiteta, deset kantona u Federaciji, Brčko) relativizira se u uporedbi s 20 kantona i šest polukantona u Švajcarskoj. Ništa manje ne čini se jedinstvenim asimetrični federalizam i različita unutrašnja struktura entiteta u Bosni i Hercegovini. Mirovna rješenja za Aceh u Indoneziji i za jug Sudana dala su slične konstrukcije. Ono što svakako Bosnu i Hercegovinu razlikuje od ostalih slučajeva jeste kombinacija jednog asimetričnog federalizma s veoma dosljednim i rigidnim učvršćenjem konkordacijske demokracije u Ustavu.

4.3. POVRATAK IZBJEGLICA I PROGNIKA I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA

Pod pojmom "etničkog čišćenja", degradirana protjerivanja, pustošenja i ubistva karakterisala su sliku rata vođenog za Republiku Bosnu i Hercegovinu. Pored procesuiranja ratnih zločinaca i demokratizacije, predviđeni povratak izbjeglica i prognanika treća je tačka pri kojoj se u Dejtonskom sporazumu ne odražava stanje dato u trenutku okončanja rata. Ustav (Aneks 4, član II.5) kao i Aneks 7 (član I.1-2) naglašavali su pravo izbjeglica i prognanika da se vrate u svoja mjesta stanovanja i da im se vrati imovina oduzeta u ratu. U slučaju da se povratak pokaže nemogućim, oni trebaju dobiti kompenzaciju. Strane u sukobu moraju u svojom područjima stvoriti političke, ekonomske i socijalne uslove za dobrovoljni povratak i harmoničnu reintegraciju povratnika (Aneks 7, član I.1-2 i član II.1).

Novi Ustav je odredio da se Evropska konvencija o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini direktno primjenjuje i da treba da ima prvenstvo pred svim drugim zakonima (Aneks 4, član II.2). Aneks 6 je etablirao Komisiju za ljudska prava. U slučaju da ona utvrdi povredu ljudskih prava, ona treba donijeti odluku o posljedicama koje bi okončale povredu i nadoknadile štetu. Komisija za ljudska prava sastojala se od Ureda ombudsmana i Doma za ljudska prava. Osam od četrnaest članova ne smiju biti iz Bosne i Hercegovine niti iz neke od susjednih zemalja. Za ombudsmane se u prvih pet godina nakon zaključenja mira primjenjivalo isto pravilo.

4.4. INTERNACIONALNA UPRAVA

Dejtonski sporazum je predvidio da strani akteri preuzmu važne pozicije u institucijama Bosne i Hercegovine. Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) dobila je zadatak da osnuje Privremenu izbornu komisiju i održi izbore (Aneks 3, član II). Tri od devet sudaca Ustavnog suda ne smiju biti građani Bosne i Hercegovine niti neke od susjednih država (Aneks 4, član VI.1). Prvog guvernera Centralne banke trebao je imenovati Međunarodni monetarni fond uz konsultacije Predsjedništva Bosne i Hercegovine (Aneks 4, član VII.2).

Dejtonski sporazum je visokom predstavniku, koji je kasnije postao jako moćan, dodijelio jako ograničene ovlasti (Aneks 10). On je trebao podržati napore strana u sukobu, te mobilisati i koordinirati angažman i aktere koji implementiraju civilne odredbe sporazuma. Visoki predstavnik bio je u kontaktu sa stranama u sukobu kako bi podržao njihovo potpuno poštivanje mirovnog sporazuma u civilnoj oblasti i saradnju s organizacijama koje učestvuju u njoj. Visoki predstavnik je podržavao regulisanje poteškoća koje su se javljale pri primjeni civilnih odredbi mirovnog sporazuma. On je bio u bliskom kontaktu s mirovnim trupama, međutim, nije imao autoritet nad njima. Smio je formirati komisije koje su mu pomagale da izvrši svoj mandat (Aneks 10, član III). Iako je visoki predstavnik pisao izvještaje generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, odgovornost nije morao podnositi Vijeću sigurnosti UN-a, već državama zainteresovanim za Bosnu i Hercegovinu i internacionalnim organizacijama. One su formirale Vijeće za implementaciju mira, čiji je Upravljački odbor davao političke upute visokom predstavniku. Dejtonski sporazum je visokog predstavnika proglasio posljednjom instancom "na terenu" za interpretaciju Aneksa 10 (član V). Uz pozivanje na ovu odredbu, Vijeće za implementaciju mira je u decembru 1997. godine na konferenciji u Bonnu drastično proširilo mandat visokog predstavnika (Peace Implementation Council, 1997). Od tada je on smio sankcionirati zvaničnike ili ih razriješiti dužnosti. Pored toga mogao je odluke parlamenata ili vlada proglasiti nevažećim, izmijeniti ih, ili sam nametnuti zakone. Do augusta 2010. godine razriješio je dužnosti preko 200 zvaničnika, te je ukupno koristio bonske ovlasti u otprilike 900 slučajeva.³

4.5. DALJNJE ODREDBE

U kratkom Aneksu 5 oba entiteta su se obavezala da će sporove rješavati putem obavezujućeg arbitražnog postupka.

Često previđenim Aneksom 8 formirana je petočlana Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika.

Sukladno Aneksu 9 Komisija je trebala ispitati osnivanje bosanskohercegovačkih korporacija u oblasti energije i komunikacija. Pored toga, potpisnici su dogovorili osnivanje "bosanskohercegovačkog transportnog preduzeća".

³ Brojčani pregled pripremljen na osnovu podataka s: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>. Doduše, više od 70 odluka stavljale su van snage smjenjivanja i druge sankcije.

5. O IMPLEMENTACIJI DEJTONSKOG SPORAZUMA

Bosna i Hercegovina je ostala pošteđena totalne propasti mirovnog sporazuma, i do augusta 2010. godine nije se desio novi rat, niti protiv Hrvatske ili Srbije, niti između sukobljenih strana unutar zemlje. Uzimajući u obzir visoku stopu recidiva u poslijeratnim društvima ovaj uspjeh se ne treba podcijeniti. Više nego svaki treći ispregovarani mir propadne u roku od pet godina (Hartzell i.a., 2001: 195). Prema drugim studijama čak svaki drugi ispregovarani mir završi novim ratom (Licklider, 1995: 684–685). U Bosni i Hercegovini očuvanje mira je uspijevalo u toku godina sa sve manje sredstava. Dok se na početku 60.000 vojnika IFOR-a staralo za sigurnost, u augustu 2010. godine European Union Force in Bosnia and Herzegovina (EUFOR) smatrao je trupu od otprilike 2.000 vojnika dovoljnom.⁴ Ovo smanjenje trupa nikako ne reflektira nove prioritete sudjelujućih država, nego i poboljšanu sigurnosnu situaciju. U državama koje šalju trupe, kao i u samoj Bosni i Hercegovini, postojao je 2010. godine konsenzus da mirovne trupe za sada trebaju ostati u zemlji. S jedne strane postojao je strah od prelaska krize u slučaju eskalacije na Kosovu, a s druge strane razvoj političke situacije u Bosni i Hercegovini nije davao povoda za dovoljno povjerenja da vlada stabilan i samoodrživ mir.

I petnaest godina nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma dominirao je spor o opstanku i strukturi zajedničke države. Ovaj spor održavao je etničku polarizaciju između Bošnjaka, Srba i Hrvata, i prouzročio je kod svih strana u sukobu značajnu količinu neizvjesnosti i straha. Bošnjačke stranke su zahtijevale državu koja bi se sastojala od funkcionalno definisanih regija. Daljnje postojanje Republike Srpske odbijali su kao proizvod genocida. Srpske stranke su entitet postavljale kao minimalni zahtjev za njihovo prihvaćanje zajedničke države, te su smatrale da im bošnjačka strana prebacuje da žele otcijepiti Republiku Srpsku. Hrvatske stranke su odbijale državu s dva entiteta, želeći vlastiti hrvatski entitet ili regionalizaciju zemlje. Iako su se pozicije pojedinih političkih stranaka u određenoj mjeri promijenile, u oko upada kontinuitet kojim su se etnički definisane strane u sukobu i dalje svađale o postojanju zajedničke države i njenoj strukturi. Ipak, postojala je bitna razlika: kratko nakon završetka rata rivali su ovaj spor vodili prije svega van institucija u skladu s Dejtonskim sporazumom. Tako su tada vladajuće političke stranke u životu održale ustavu protivne, etnički isključujuće i autokratske strukture moći. Nasuprot tome, 2010. godine, strane u sukobu su vodile svađu o strukturi zajedničke države prije svega unutar njenih političkih institucija.

Prema Dejtonskom sporazumu politički sistem je trebao slijediti demokratske principe i uistinu se pokazalo da je Bosna i Hercegovina znatno demokratskija nego 1996. ili 1998. godine. Vlade i parlamenti bili su rezultat redovnih izbora koji se u suštini smatraju slobodnim i fer. Te institucije su znatno povećale broj svojih odluka. Već više puta su se smijenile vlade na različitim političkim nivoima. Uopšteno gledano, smatra se da su osnovne slobode date i da je postojala pluralistička medijska scena. U oblasti pravne države i

⁴ Vidi: http://www.euforbih.org/eufor/index.php?option=com_content&task=view&id=145&Itemid=62.

unutarstranačke demokratije postojali su deficiti. Razlog tome što je Bosna i Hercegovina 2010. godine pokazivala demokratske karakteristike, ali se još uvijek nije mogla okvalifikovati kao demokratija, su u prvom redu bonske ovlasti visokog predstavnika. One su potkopavale samoodređenje građana, poništavale njihovo aktivno i pasivno pravo glasa, kršile principe pravne države kao i podjelu vlasti, i stavljale se iznad odluka izabраниh vlada i parlamenata.⁵

Povratak izbjeglica i prognanika i procesuiranje ratnih zločina ubrajaju se u oblasti u kojima se implementacija Dejtonskog sporazuma pokazala kao veoma usko povezana s potencijalom za konflikt. To se ogleda i u činjenici da je u tim oblastima visoki predstavnik morao često intervenirati. U oblasti povratka i povrata imovine, Ured visokog predstavnika je početkom augusta 2010. godine izlistao skoro 120, a oblasti ratnih zločina skoro 110 odluka.⁶ Pogotovo prvih godina nakon završetka rata dešavali su se brojni napadi na povratnike i one koji su imali želju da se vrate. Njihov povratak kućama je sprječavan i time što su u njihove kuće bile smještene izbjeglice i prognanici vlastite strane u sukobu. Kasnije su se izuzetno loša socijalna i ekonomska perspektiva, nerijetko na osnovu diskriminacije, pokazale kao glavna prepreka povratku. Krajem 2003. godine Ured visokog predstavnika zatvorio je svoju Refugee and Return Task Force. Tada je stopa vraćene ili nadoknađene imovine iznosila preko 90 procenata (High Representative, 2004: P. 53–54). Do kraja 2009. godine Komesarijat za izbjeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR Representation in Bosnia and Herzegovina, 2010: 1) zabilježio je nešto više od milion povratnika, od toga skoro 470.000 takozvanih manjinskih povratnika, dakle ljudi koji su se vratili u područja u kojima nisu većinska nacija. Usprkos tome Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini puno područja smatra skoro etnički homogenima. Visoka stopa povrata imovine zasjenila je činjenicu da prema procjenama samo 20 procenata vraćene stambene imovine povratnici zaista trajno koriste (Helsinški komitet, 2007).

Dugo godina Međunarodni tribunal za ratne zločine nije mogao suditi mnogim prominentnim optuženicima. Međutim, krajem augusta 2010. godine slobodna su samo još dva optuženika: Ratko Mladić i Goran Hadžić. Tribunal je i pored toga već prije prominentnim optuženicima onemogućio direktan utjecaj na politički razvoj. Radovan Karadžić, Momčilo Krajišnik i Biljana Plavšić su u toku rata vodili Srpsku demokratsku stranku (SDS). Međutim, Karadžić je zbog optužnice u ljeto 1996. godine morao napustiti mjesto predsjednika Republike Srpske i odgovarati pred Tribunalom od jula 2008. godine. Krajišnik i Plavšićeva su u tom trenutku bili već osuđeni. Međunarodni tribunal nije imao kapacitet da vodi proces protiv svakog od više hiljada osumnjičenih ratnih zločinaca. Njegova egzistencija je barem dala poticaje da su kasnije i tužitelji i suci u Bosni i Hercegovini počeli s krivičnim gonjenjem ratnih zločinaca.

⁵ Za detaljan bilans demokratizacije i konsolidacije mira do 2006. vidi Gromes 2007.

⁶ Podaci sa: <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>.

6. DEJTONSKI SPORAZUM PETNAEST GODINA NAKON NJEGOVOG POTPISIVANJA

Kratku bilansu mirovnog ugovora treba slijediti duž četiri težišta ovog rada: osiguranje mira, demokratizacija zajedničke države, povratak izbjeglica i raseljenih, kao i odnos s ratnim zločincima, te na kraju uloga visokog predstavnika.

Koliko kontroverzno su političke partije diskutovale oko budućnosti zajedničke države, odredbi Ustava i uloge visokog predstavnika, ipak su u jednom cilju složni, a to je održati mir. Nijedna bitna politička partija u posljednjim godinama nije prijetila direktno s novim ratom. Ali oni upozoravaju jedni druge da sa svojom politikom destabiliziraju zemlju i ugrožavaju sigurnost građana. Od 2006. godine Milorad Dodik, premijer Republike Srpske slovio je za jednog od najistaknutijih odašiljatelja i primatelja takvih upozorenja. Svako malo je povlačio opciju secesije entiteta Republike Srpske. Bitno je spomenuti da je mnogo puta spomenuo da to odvajanje ne želi izvesti primjenom nasilja (*Nezavisne novine*, 24. 3. 2010, 6. 7. 2010 i 2. 9. 2010). Jedan od najvećih uspjeha osiguranja mira jeste i činjenica da 15 godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma nije moguće izbijanje rata razmjera onog od 1992. do 1995. Za jedan takav rat nedostajali bi vojnici i oružje jer je vojna sila u Bosni i Hercegovini s dobrih 400. 000 smanjena na 10. 000 (Gromes, 2010: 32-33). U oblasti vojne sigurnosti došlo je do jedne od najznačajnijih revizija Dejtonskog ugovora. Naime, entiteti su prenijeli odgovornost za odbrambenu politiku na institucije Bosne i Hercegovine (Bliesemann de Guevara, 2009: 206-208).

Institucije Bosne i Hercegovine stekle su daljnje nadležnosti u pravosuđu, unutrašnjoj sigurnosti i tajnim službama, kao i zaštiti ljudskih prava. Preko toga jačala je reforma u oblasti carina i uvođenje poreza na dodatnu vrijednost na zajedničkom državnom nivou (vidjeti članak Gorana Markovića u ovom zborniku). Ova tendencija centralizacije pokazuje se prije svega od 1999. godine i otvorene mogućnosti da Bosna i Hercegovina jednog dana uđe u Evropsku uniju. Po okončanju rata data je perspektiva pristupanja u EU i NATO. Dejtonski mirovni sporazum nije predviđao ova dva integraciona procesa. Bosna i Hercegovina je još uvijek veoma decentralizirana država, koja dalje, barem na papiru, veoma jako dokazuje postojanje institucija konkordacijske demokracije. Petnaest godina nakon rata preovladava jedan opšti konsenzus da Bosna i Hercegovina treba biti demokratska zemlja. Nijedna od vladajućih političkih partija u svoj program nije unijela da je javno protiv demokratskog poretka. Doduše, deficit unutarpartijske demokracije ukazuje na razlike između deklarativnog zalaganja za demokraciju, s jedne strane, te demokričnog ophođenja, s druge strane. Jedan dalji problem za demokraciju u Bosni i Hercegovini postoji u već dugom sukobu oko toga da li Bošnjaci, Srbi i Hrvati trebaju živjeti u jednom zajedničkom demokričnom sistemu. Dokle konsocijacijska demokrija zajedno s federalizmom ima u izgledu pristup EU mogu se prevazići ovi bazični problemi. Dotle ne izaziva nijedna odredba Dejtonskog ugovora više kontroverzi nego ona koja kaže da se treba izgraditi država s dva entiteta za tri naroda.

Skoro da se nijedan političar u 15 godina poslije rata nije otvoreno zalagao protiv mogućnosti povratka izbjeglica i povratnika. Ali to nije značilo da se većina političara posebno angažirala za jedan takav povratak kao što je povratak pripadnika druge grupe. Jedan širi konsenzus u BiH postoji da se ratni zločinci trebaju procesuirati. Od početka rada Međunarodnog krivičnog tribunala i bosanskohercegovačkog pravosuđa sukobljene strane zauzele su paralelne i upravo suprotstavljene pozicije. Svaka strana je mislila da se zločinci druge strane nisu dovoljno gonili niti kaznili, dok se za pripadnike vlastite grupe često mislilo da su nepravedno optuživani i osuđivani. Ukoliko je jedna strana prihvatila ratne zločine na svojoj strani, za to su osuđivani samo pojedinci. Nasuprot tome, ratni zločinci druge strane nisu bili u istoj mjeri individualizirani, već su više pripisivani cjelokupnoj suprotnoj grupi.

I kod uloge visokog predstavnika mišljenja su suprotstavljena. Mnogi srpski političari tražili su ukidanje institucije visokog predstavnika. Ili najmanje, njegovih ovlaštenja za interveniranje. Prebacivali su visokom predstavniku da je sa svojim naredbama, sankcijama i prijetnjama protiv njihove volje izmijenio Dejtonski sporazum i smanjio nadležnosti Republike Srpske, da su njegove intervencije antidemokratske i prije svega bile usmjerene protiv srpskih funkcionera. Suprotno, brojni bošnjački političari smatrali su da je visoki predstavnik oklijevao i nedovoljno reagirao na napade protiv Dejtonskog sporazuma. Napadi, kao npr. pozivi na secesiju Republike Srpske nisu dovoljno bili sankcionisani. Bošnjački političari tražili su stalan ili barem jak angažman visokog predstavnika ili neke druge vanjske faktore, jer su se nadali da će se s njihovom pomoći prisiliti na konsenzus u okviru bh. institucija. Hrvatski političari kritizirali su visokog predstavnika da je postupao disproportionalno protiv hrvatskih predstavnika i službenika. U isto vrijeme, zalagali su se za jednu značajniju ulogu vanjskih faktora prilikom pregovora oko izmjene Ustava jer su vjerovali da željeno federalističko preustrojstvo neće moći sami postići.

Sloboda i demokracija: oko ova dva cilja Dejtonskog sporazuma postojao je konsenzus između sukobljenih strana. Još uvijek postoje sukobi 15 godina nakon rata i to prije svega sukobi oko zajedničke države, njenih institucija, odnosa sa ratnim zločincima kao i uloge visokog predstavnika. Odatle stoji Dejtonski mirovni sporazum stalno direktno ili indirektno u centru poslijeratne politike. Dok su neki akteri inzistirali na poštivanju utvrđenih obaveza, drugi su blokirali njegovu implementaciju ili zahtijevali da se izađe iz okvira sporazuma. Dokaz napretka u implementaciji je i činjenica da su se tokom godina mijenjale uloge. Prvih godina su upravo bošnjačke stranke inzistirale na striktnoj primjeni Dejtonskog sporazuma, dok je tada na srpskoj strani dominirala Srpska demokratska stranka koja je pokušavala blokirati implementaciju. Nekoliko posljednjih godina međutim, srpske stranke u pogledu Ustava zahtijevaju poštivanje odredbi Dejtonskog sporazuma, dok bošnjačke stranke forsiraju prevazilaženje Ustava. Kontinuitet vlada u redovima Hrvata koji su u cijelom periodu zahtijevali izmjene Ustava u svoju korist.

Na dosadašnjem putu "od Dayton do Brüssela" (Hadžikadunić, 2005) poneke odredbe mirovnog sporazuma postale su prevaziđene. U toku približavanja Evropskoj uniji Bosna i

Hercegovina će izmijeniti ili napustiti daljnje odredbe mirovnog sporazuma. Dejtonski ustav će usprkos tome u mnogim aspektima dokazati veći kontinuitet nego što to neki akteri žele. Zbog velikih prepreka za njegovu izmjenu čini se veoma vjerovatnim da će politički sistem i dalje biti federalan i konkordancijsko-demokratski. I to jeste pravi način, jer utjelovljuje srednji put između maksimalnih interesa strana u sukobu.

USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Goran Marković

Sažetak *Ustav Bosne i Hercegovine ima karakter oktroisanog ustava, pošto ga nije donijela domaća institucija, nego je stupio na snagu kao aneks (dodatak) jednog međunarodnog sporazuma. Pripada kategoriji pisanih, kodifikovanih, čvrstih i kratkih ustava. Sastoji se od malog broja dugih članova, koji obrađuju ustavnu materiju nepotpuno, donekle neprecizno, prozno i esejistički. Strukturu Ustava čine preambula, normativni dio i dva aneksa. Preambula je kratka i sadrži osnovne principe na kojima počiva ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. Normativni dio se sastoji od dvanaest članova, kojima se manje-više cjelovito uređuju pojedini segmenti ustavne materije. Prvi aneks Ustava sadrži spisak međunarodnih akata o ljudskim pravima i slobodama koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, a drugi sadrži tematski različite odredbe.*

Ključne riječi: *Ustav, Bosna i Hercegovina, struktura Ustava, preambula, ustavne norme, aneksi, mirovni sporazum, oktroisani ustav, ljudska prava i slobode, ustavne konvencije*

Ustav Bosne i Hercegovine je najviši pravni akt u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine kojim se uređuju neka osnovna pitanja njenog državnog i društvenog uređenja. Analiza političkog sistema svake države zahtijeva temeljan osvrt na njen ustav. To važi i za politički sistem Bosne i Hercegovine, tim prije što je njen ustav specifičan kako u pogledu načina donošenja, tako i sadržine. Da bi se te specifičnosti razumjele, mora se krenuti od društveno-političkih uslova u kojima je Ustav donesen. Ne samo da ustav jedne države treba da uredi organizaciju i funkcionisanje države, ograničenje državne vlasti ljudskim pravima i osnove društvenog uređenja, nego je on i odraz konkretnih okolnosti koje zahtijevaju njegovo donošenje i istovremeno utiču na njegov sadržaj i formu.

1. DRUŠTVENO-POLITIČKI OKVIR DONOŠENJA USTAVA

1.1. PRIJEDLOZI USTAVNIH DOKUMENATA U MIROVNIM PREGOVORIMA PRIJE DEJTONA

Ratujuće strane u Bosni i Hercegovini su imale suprotna mišljenja o njenom državno-pravnom statusu. Dominirala su dva stanovišta. Po jednom, Bosna i Hercegovina treba da postoji kao unitarna država, prema ustavu koji je u njoj važio prije početka ratnih sukoba. Po drugom, na teritoriji Bosne i Hercegovine su stvorene tri nacionalne države i takvo stanje treba da bude međunarodno verifikovano. Okončanje rata je podrazumijevalo napore da se pokuša naći kompromisno rješenje državno-pravnog statusa Bosne i Hercegovine.

Prvi mirovni plan je tzv. Kutiljerov ili Lisabonski plan, kojeg su u martu 1992. godine predstavili Piter Karington (Peter Carrington), predsjedavajući Mirovne konferencije o bivšoj Jugoslaviji, i Žoze Kutiljero (Jose Cutileiro), predsjedavajući mirovnih pregovora o Bosni i Hercegovini. Ovaj plan je predviđao da Bosna i Hercegovina bude organizovana kao unija tri etnička kantona, odnosno kao savez država formiranih na etničkom principu (Kasapović, 2005). Po drugom mišljenju, plan je predviđao federalno uređenje Bosne i Hercegovine (Miljko, 2006: 37-38). Plan je predviđao i dvodomnu strukturu Skupštine Bosne i Hercegovine (Trnka, 2006: 98), koja bi bila sastavljena od Predstavničkog doma i Doma naroda, u kome bi tri jedinice imale jednak broj predstavnika (Miljko, 2006: 38). Federalne jedinice ne bi morale imati teritorijalni kontinuitet. Nijedna strana nije bila zadovoljna ovim planom – Srbi su željeli nezavisnu nacionalnu državu, Muslimani unitarnu državu, a Hrvati nisu bili zadovoljni teritorijalnim uređenjem države.

Drugi mirovni plan je Vens-Ovenov plan iz 1993. godine, nazvan po Dejvidu Ovenu (David Owen), predstavniku Evropske zajednice u mirovnim pregovorima, i Sajrusu Vensu (Cyrus Vance), kopredsjedavajućem Upravnog odbora Mirovne konferencije o bivšoj Jugoslaviji u ime UN-a. Plan je predviđao uspostavu federalne bosanskohercegovačke države sastavljene od deset federalnih jedinica, u čijim organima vlasti bi tri naroda bila proporcionalno zastupljena. Federalna vlada bi bila sastavljena na načelu pariteta, a odluke bi se donosile konsenzusom. Skupština bi bila dvodomna, s gornjim domom imenovanim od strane provincijskih vlada, a postojao bi kolektivni šef države. Sporazum je predvidio podjelu nadležnosti između centralnih organa i provincija, uz relativno male nadležnosti centralne vlasti (Trnka, 2006: 99; Miljko, 2006: 40). Provincije bi vršile zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Plan je odbacila srpska politička elita, a protivila mu se i administracija SAD-a.

Treći mirovni plan, Oven-Stoltenbergov, naslovljen kao “Ustavni sporazum o Savezu Republika Bosne i Hercegovine“, takođe iz 1993. godine, je predviđao da će Bosna i Hercegovina postojati kao konfederacija tri nacionalne države. Na čelu saveza bi se nalazilo tročlano predsjedništvo, koje bi odlučivalo konsenzusom. Ono bi imenovalo članove savjeta ministara. Svaka republika-članica saveza bi birala po 40 članova u sabor bosanskohercegovačke unije. Predviđeno je i postojanje vrhovnog suda, ustavnog suda i suda za ljudska prava. Bosna i Hercegovina bi, kao demilitarizovana zajednica, zadržala članstvo u Ujedinjenim nacijama. Svaka država-članica bi imala pravo secesije pod uslovom da se s tim saglase druge dvije republike. Ovaj plan je takođe uključivao ustavni sporazum i mapu razgraničenja. Nije stupio na snagu jer ga nije prihvatila bošnjačka politička elita.

Vašingtonski sporazum iz 1994. godine je prvi uspješan mirovni plan, koji je postavio temelje za okončanje rata. Njime su okončani ratni sukobi dviju ratujućih strana – bošnjačke i hrvatske – i stvorena je Federacija Bosne i Hercegovine. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je predvidio da će se na dijelu teritorije Bosne i Hercegovine koji kontrolišu bošnjačka i hrvatska politička elita formirati federalna država sastavljena od deset federalnih jedinica nazvanih kantoni. Ustavom su utvrđeni: ljudska prava i slobode; nadležnosti Federacije i kantona, i to isključive i zajedničke, kao i pretpostavka nadležnosti u korist kantona; struktura

federalne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske); kantonalne vlasti; lokalna samouprava; međunarodni odnosi; i promjena Ustava.

Plan Kontakt-grupe iz 1994. godine je uključivao mapu razgraničenja i "Elemente za konstituisanje Unije Bosne i Hercegovine" (Trnka, 2006: 102). Njime je predviđeno razgraničenje po formuli 51-49%, pri čemu bi 51% teritorije obuhvatala Federacija Bosne i Hercegovine. Nadležnosti Unije bi bile vrlo ograničene. Ona bi imala međunarodnopravni subjektivitet, ali bi svaka članica mogla uspostaviti konfederalne veze s drugim državama. Plan je predviđao obrazovanje jednodomnog parlamenta, tročlanog predsjedništva, vijeća ministara i suda.

1.2. USTAVNA RJEŠENJA U DEJTONSKOM MIROVNOM SPORAZUMU

Kao i prethodni mirovni sporazumi, i Opšti okvirni sporazum o miru (s aneksima), postignut u Dejtonu, SAD, u novembru 1995. godine, a potpisan u Parizu, 14. decembra 1995. godine, sadrži ustavna rješenja za Bosnu i Hercegovinu kao svoj sastavni dio. Da bi sporazum o miru mogao biti postignut, moralo je biti precizirano kako će Bosna i Hercegovina biti organizovana i kako će funkcionisati. Kompromisno rješenje je moralo biti cjelovito i uključivati sve aspekte postizanja i održavanja mira, a ustavno uređenje je jedan od njih. Prethodna, neuspjela rješenja su predstavljala dragocjeno iskustvo.

Poseban aneks Opšteg okvirnog sporazuma o miru, čuveni Aneks IV, je posvećen ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine. On nosi naslov "Ustav Bosne i Hercegovine". Kao i u prethodnim mirovnim sporazumima o Bosni i Hercegovini, i u ovom su ustavna rješenja dio cjeline mirovnog rješenja, što je i logično, pošto je, zajedno sa uspostavljanjem mira, bilo potrebno riješiti i osnovna ustavnopravna pitanja, kako bi država mogla funkcionisati.

Ustavna rješenja iz Dejtona su na tragu kompromisâ postignutih tokom pregovora vođenih 1995. godine, ali i izraz stanja na terenu. Ratujuće strane su prvo postigle Ženevski sporazum, 8. septembra 1995. godine, koji je predvidio: da će Bosna i Hercegovina nastaviti postojanje kao država u međunarodno priznatim granicama; da će je sačinjavati Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska; da će ovim entitetima pripadati 51 odnosno 49 posto državne teritorije; da će se entiteti obavezati na sprovođenje izbora, usvajanje međunarodnih akata o ljudskim pravima, mirno rješavanje sporova i povratak izbjeglih i raseljenih lica ili naknadu njihove imovine. Zatim je 26. septembra 1995. godine potpisan Njujorški sporazum, kojim se detaljnije određuje struktura političkih institucija Bosne i Hercegovine. Predviđa se da će entiteti poštovati međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; da će dvije trećine poslanika budućeg parlamenta biti birano na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina u Republici Srpskoj; da će postojati Predsjedništvo, čiji sastav će odražavati isto načelo; da će postojati vlada i Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine, donesen kao dio mirovnog sporazuma u Dejtonu, razrađuje ova opšta načela o kojima su se učesnici pregovora saglasili u Ženevi i Njujorku.

2. SVOJSTVA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

2.1. PRAVNA PRIRODA USTAVA PREMA NAČINU DONOŠENJA

Ustav Bosne i Hercegovine je specifičan po načinu svog donošenja. Teorija ustavnog prava je saglasna o tome koji subjekti mogu donijeti ustav. Budući da je on najviši pravni akt u jednoj državi i osnovni akt domaćeg, unutrašnjeg, prava, može ga donijeti neki domaći politički subjekt – redovno zakonodavno tijelo, posebno ustavotvorno tijelo (ustavotvorna skupština ili konstituenta), ili narod na referendumu.

Za razliku od drugih ustava, koji su nastali kao akti domaćeg prava, Ustav Bosne i Hercegovine je nastao kao dio jednog međunarodnog pravnog akta – mirovnog sporazuma. On je jedan od aneksa (dodataka) tog sporazuma, koji su, potpisivanjem odgovarajuće deklaracije, odobrile Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Posebni razlozi opravdavaju ili dozvoljavaju ovakav način donošenja ustava:

Internacionalno ugovaranje ustava je, mjereno prema spomenutom 'opštem ustavno-doktrinalnom dobru', dopušteno samo u izvanrednim okolnostima. Ono se smije pretvoriti u postupak donošenja ustavnog teksta samo u ekstremnim situacijama. U pravilu se misli na rat ili na ratne okolnosti u kojima jedan državni narod ne može fungirati kao ustavotvorna vlast. (Šarčević, 2010: 340)

Budući da je Ustav Bosne i Hercegovine donesen u okviru mirovnog sporazuma, neki autori smatraju da je to akt međunarodnog prava (Kuzmanović, 2002: 304; Popović, 2005: 90–91; Šarčević, 2009: 57; Pabrić, 2000: 18), dok drugi iz te činjenice izvode zaključak da je Bosna i Hercegovina konfederacija po načinu nastanka (Savić, 1999: 17; Blagojević, 2002: 94):

Naime, u malobrojnim radovima koji obrađuju ovu problematiku, ističe se da bi, s obzirom na način nastanka Bosne i Hercegovine, tj. način donošenja njenog ustava, moglo da se radi o jednom specifičnom ugovoru, tj. savezu država – konfederaciji ili uniji (...). (Savić, 2000: 19)

Dejtonski mirovni sporazum je još uvijek na snazi. Budući da važi mirovni sporazum kao akt međunarodnog prava, važe i njegovi sastavni dijelovi (aneksi). Ustav Bosne i Hercegovine se još uvijek može smatrati dijelom jednog akta međunarodnog prava. Njegova pravna sudbina je, međutim, specifična, zbog toga što on po načinu donošenja jeste dio akta međunarodnog prava, ali je po važenju i primjeni postao akt domaćeg, odnosno ustavnog, prava. Subjekti međunarodnog prava koji su postigli sporazum i oktroisali ustav kao njegov dio su podarili pravo institucijama novostvorene države da samostalno mijenjaju taj ustav. Da je Ustav Bosne i Hercegovine ostao tipičan akt međunarodnog prava, to ne bi bilo moguće, jer ne postoji međunarodnopravni akt kojeg jednostrano može mijenjati zakonodavni organ države koja nije ni učestvovala u njegovom donošenju.

Po jednom mišljenju, ustavni model ustanovljen mirovnim sporazumom se mora smatrati privremenim, jer se predmet Dejtonskog mirovnog sporazuma iscrpljuje uspostavljanjem ugovorene državnosti (Šarčević, 2009: 62). Mirovni sporazum, smatra isti autor, postaje bespredmetan onog trenutka kad bude postignut trajni mir. Budući da je on još uvijek na

snazi, može se zaključiti da trajni mir još nije postignut ili da se Bosna i Hercegovina još uvijek nalazi u stanju ustavnog provizorija. Po ovom mišljenju, nije moguće tvrditi suprotno – da je ustavno uređenje uspostavljeno Dejtonskim mirovnim sporazumom trajno – pošto se njime ne obezbjeđuju stabilizacija države i funkcionisanje pravnog i političkog sistema na principima pravde i vladavine prava. Na drugom mjestu, autor smatra da je ustavna privremenost pravna reakcija na stanje nužde i potrebe da se uspostavi mir (Šarčević, 2010: 312). Na ovom mjestu u analizi nedostaje istraživanje važnog problema – da li je dejtonski ustavni model ustanovljen samo zato što je bilo potrebno postići mir bez daljeg odlaganja, ili je on takođe izraz prirode bosanskohercegovačkog društva, iz čega proističe njegova dosadašnja postojanost.

Prema istom autoru, ustavni karakter je priznat Ustavu Bosne i Hercegovine autoritetom teksta mirovnog sporazuma, odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i od strane nauke ustavnog prava u Bosni i Hercegovini, mada on nema ustavni karakter niti zadovoljava osnovne ustavne funkcije (Šarčević, 2009: 61; Šarčević, 2010: 309).

Bosna i Hercegovina se ne može smatrati konfederacijom po načinu svog nastanka iz dva razloga. Prvo, konfederaciju svojim sporazumom stvaraju (suverene) države koje su priznate kao subjekti međunarodnog prava, dok je Ustav Bosne i Hercegovine donesen od strane subjekata međunarodnog prava koji ne ulaze u njen sastav i koje *u tom smislu* nisu neposredno zainteresovane za njeno funkcionisanje. Deklaraciju o prihvatanju Ustava su potpisala tri državno-pravna subjekta, od kojih je jedan međunarodno priznat, ali bez realne egzistencije i efektivne vlasti, dok su dva realno vršila suverenu vlast, ali nisu imala međunarodno priznanje. Drugo, da bi jedna politička zajednica imala karakter konfederacije, nije bitan samo način donošenja akta o njenom uspostavljanju, već i njegov sadržaj i pravno dejstvo. Bosna i Hercegovina ne može biti konfederacija ako se njenim ustavom predviđa uspostavljanje složenog državnog uređenja i suprematija tog ustava nad ustavima njenih entiteta.

2.2. FORMALNOPRAVNA SVOJSTVA USTAVA

Ustav Bosne i Hercegovine pripada čvrstim (krutim), pisanim i kodifikovanim ustavima. Čvrst je zato što se mijenja po postupku složenijem od postupka za donošenje i promjenu zakona. Treba, ipak, primijetiti jednu činjenicu. Ustav može biti krut po više osnova – po tome ko je ovlašten da pokrene postupak njegove revizije, koliko faza sadrži revizioni postupak, i kakva većina je potrebna za donošenje odluke o reviziji (Marković, 2001: 43-44). Obično se zahtijeva da određen broj članova zakonodavnog tijela ili, rjeđe, određen broj birača pokrene inicijativu za reviziju ustava, nakon čega slijedi odlučivanje o njoj, a postupak revizije prolazi kroz više faza. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži detaljne odredbe o svojoj reviziji, sa izuzetkom opšte odredbe, sadržane u članu X, da o reviziji odlučuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, uključujući dvotrećinsku većinu prisutnih i glasalih u Predstavničkom domu. Zato je revizioni postupak detaljnije regulisan poslovniciama skupštinskih domova. On je složeniji od postupka predlaganja i usvajanja

zakona (obavezna javna rasprava i kvalifikovana većina za odlučivanje o amandmanu u Predstavničkom domu), s tim izuzetkom što svaki poslanik može predložiti amandmane, kao što može predložiti i zakon.

Ustav Bosne i Hercegovine je pisan zato što su ustavne norme sadržane u pisanom pravnom aktu. Iako se to njegovo svojstvo ne može dovesti u pitanje, ne treba zanemariti značaj pojedinih ustavnih konvencija, kojima su popunjene određene ustavne praznine. Na primjer, iz reda svakog konstitutivnog naroda se bira po dvoje domaćih sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući Savjeta ministara u novom mandatu ne može pripadati konstitutivnom narodu kome je pripadao njegov prethodnik iako ni Ustav ni Zakon o Savjetu ministara ne predviđaju to ograničenje. Entitetske vlade treba da obavijeste Savjet ministara o namjeri da zakluče sporazum o specijalnim i paralelnim vezama sa susjednim državama.

Pošto je ustavna materija izložena u jednom aktu, Ustav Bosne i Hercegovine je kodifikovan ustav. Ovaj stav ipak ne možemo prihvatiti bez izvjesne rezerve, budući da su pojedini dijelovi ustavne materije regulisani van samog ustavnog teksta, u drugim aneksima Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao što je slučaj s Aneksom II (Sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja), Aneksom III (Sporazum o izborima), Aneksom VI (Sporazum o ljudskim pravima) i Aneksom VII (Sporazum o izbjeglim i raseljenim licima). Ustav Bosne i Hercegovine pripada kategoriji kratkih ustava (Trnka, 2006: 46). Činjenica da je sastavljen od samo dvanaest članova nije jedini, pa ni dovoljan, razlog ovakve njegove kvalifikacije zbog toga što su članovi Ustava dugi i u sebe uključuju više pravnih normi nego članovi ustava nastalih u evropsko-kontinentalnim pravnim sistemima. Stoga se osim broja članova mora uzeti u obzir i obim i sadržaj ustavne materije koju oni regulišu, odnosno broj pravnih normi koje obuhvataju. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži krupnije jedinice sistematizacije ustavne materije kao što su glave, odjeljci ili dijelovi, zbog toga što su njegovi članovi, budući da regulišu čitave oblasti društvenog i državnog uređenja, zapravo glave ili odjeljci, po kontinentalno-evropskoj pravno-tehničkoj sistematizaciji ustavne materije. Po suprotnom mišljenju, Ustav Bosne i Hercegovine je jedan od najopsežnijih ustava na svijetu, jer njegovu sadržinu čine i međunarodni akti o ljudskim pravima i slobodama sadržani u Aneksu I (Miljko, 2006: 70).

Nisu rijetka mišljenja da Ustav Bosne i Hercegovine, kako zbog načina donošenja tako i zbog materije koju uređuje, nije ustav u pravom smislu (Miljko, 2006: 51; Dmičić, 2005: 159; Savić, 2000: 19), već da sadrži samo elemente za ustav koji mogu poslužiti kao osnov za cjelovito uređenje ustavne materije (Kuzmanović, 2002: 305). Pojedini autori negiraju Ustavu Bosne i Hercegovine svojstvo ustava u pravom smislu zato što ne obezbjeđuje ekonomsku, kulturnu i konvencionalnu integraciju, političko jedinstvo zajednice, funkcije uređenja, stabilizacije, integrativnog učinka, racionalizacije i zaštite (Šarčević, 2009: 61).

Nema sumnje da Ustav Bosne i Hercegovine pripada kategoriji oktroisanih ustava. U tome se domaći autori slažu (Trnka, 2006: 37; Kurtćehajić – Ibrahimagić, 2007: 223; Savić, 2005: 117; Kuzmanović, 2002: 304; Miljko, 2006: 59; Pobrić, 2000: 62). Njegova specifičnost je u tome

što ga nije oktroisao šef države, nego države koje su imale odlučujuću ulogu u postizanju mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu. Ustav se može porediti sa ustavima Njemačke ili Japana usvojenim poslije Drugog svjetskog rata, koje pojedini autori zovu "importirani ustavi" (Miljko, 2006: 59), uz jednu razliku. Dok se u slučaju Njemačke i Japana vodilo računa da domaće institucije formalno usvoje ustave, uprkos odlučujućem uticaju stranog faktora na njihovu sadržinu, u slučaju Bosne i Hercegovine ustav ni formalno nije donijela domaća institucija.

2.3. SOCIOLOŠKO-PРАВNA I POLITIKOLOŠKA SVOJSTVA USTAVA

Prema tome da li se primjenjuje ili samo formalno važi, Ustav pripada kategoriji realnih, a ne nominalnih ustava. Njegove odredbe se uglavnom primjenjuju. Izuzetak djelimično predstavlja član II, kojim se uređuje oblast ljudskih prava i sloboda, jer je mogućnost ostvarivanja priznatih ljudskih prava i sloboda, pogotovo ekonomskih i socijalnih, vrlo upitna. Ostale ustavne norme se ne samo mogu, nego i moraju primjenjivati, jer se odnose na konstituisanje i funkcionisanje državnih institucija.

Uprkos svojoj formalnoj krutosti, Ustav pripada kategoriji gipkih ustava. U podijeljenom društvu, kakvo je bosanskohercegovačko, postoje snažni zahtjevi za revizijom Ustava, iako se politički predstavnici društvenih segmenata (konstitutivnih naroda) – nacionalne političke elite – ne slažu o sadržaju i obimu revizije. Dosad su u više navrata vršene izmjene Ustava, uglavnom odlukama visokog predstavnika ili sporazumom entiteta, a prvi amandman je u skladu s članom X usvojen tek marta 2009. godine i njime je uređen ustavnopravni položaj Brčko distrikta BiH.

Ustavotvorac je prilikom pisanja ustavnog teksta vodio računa o nužnosti njegovih kasnijih dopuna i izmjena, pa je predvidio posebne mehanizme preuređenja ustavne materije, prvenstveno u oblasti podjele nadležnosti i obrazovanja novih državnih institucija.

Ustav Bosne i Hercegovine pripada kategorijama federalnih i republikanskih ustava. Da je republikanski ustav, to je očigledno, jer se činjenica postojanja republikanskog oblika vladavine ogleda u postojanju izbornog šefa države. Jeste neobično to što Ustav ne definiše Bosnu i Hercegovinu kao republiku, što može proisticati iz nesaglasnosti nacionalnih političkih elita o tome da li je Bosna i Hercegovina država ili ne. Ako je ona konfederacija, ne može se odrediti kao republika, jer konfederacija, budući da nije država, nema svoj oblik vladavine. Iz člana V Ustava je, međutim, jasno da je Bosna i Hercegovina republika, a ustav koji proklamuje republikanski oblik vladavine se naziva republikanski ustav.

Veći su sporovi o tome da li je Ustav Bosne i Hercegovine federalistički. Razlog je isti kao u prethodnom slučaju – nema saglasnosti o tome da li je Bosna i Hercegovina država, a ako se o tome u teoriji postigne konsenzus, njen oblik državnog uređenja se u teoriji različito određuje – kao unitarni, federalni ili federalno-konfederalni. Problem je otežan time što oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine nije naznačen u njenom nazivu ili ustavnim odredbama. Pouzdan zaključak o tome se može izvesti tek analizom niza ustavnih odredaba,

na prvom mjestu onih kojima se uređuje pitanje nadležnosti države i entiteta, odnosa njihovih pravnih poredaka i načina funkcionisanja institucija Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine preuzima američku pravnu tehniku uređivanja ustavne materije, ali je u pogledu svojih rješenja samosvojan. Budući da ne preuzima nekritički strana ustavna rješenja, nastojeći ih primijeniti u Bosni i Hercegovini, može se reći da pripada kategoriji domaćih ustava. To se vidi najprije iz načina podjele nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta (dodatne nadležnosti, koordinirajuća uloga Predsjedništva), te iz sastava, načina izbora i odlučivanja najvažnijih političkih institucija. U suštini, specifičnost Ustava se, materijalno-pravno posmatrano, najviše ogleda u osobenosti federalističkih rješenja.

3. STRUKTURA USTAVA

Uobičajeno je da se ustavi sastoje od dva dijela – preambule i normativnog dijela. Ustav Bosne i Hercegovine je specifičan u tom pogledu što njegovu strukturu čine preambula, normativni dio i dva aneksa.

3.1. PREAMBULA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

a) Sadržina preambule

Preambule ustava imaju različitu sadržinu. Ona može sadržati osnovne principe na kojima počivaju društveno i državno uređenje, istoriju i tradiciju nacije i/ili države ili razloge i ciljeve donošenja ustava (Trnka, 2006: 43; Marković, 2001: 36-37). Sadržina preambule je važna za razumijevanje normativnog dijela ustava, kojeg čine opšte, i ponekad nejasne, norme, tako da preambula može olakšati njegovo tumačenje i primjenu. Ovo je naročito važno za Ustav Bosne i Hercegovine, što je došlo do izražaja prilikom donošenja odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji države.

Preambula Ustava Bosne i Hercegovine spada u red srednje dugih preambula (Kuzmanović, 2002: 305). U njoj se navode principi koji su vodili ustavotvorca prilikom donošenja ustavnog teksta i na kojima počiva ustavno uređenje Bosne i Hercegovine: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti; mir, pravda, tolerancija i pomirenje; postojanje demokratskih organa i pravične procedure u pluralističkom društvu; opšte blagostanje, ekonomski razvoj, zaštita privatne svojine i tržišna ekonomija; ciljevi i načela Povelje Ujedinjenih nacija; suverenitet, teritorijalni integritet i politička nezavisnost Bosne i Hercegovine; puno poštovanje međunarodnog humanitarnog prava; poštovanje ljudskih prava u skladu s međunarodnim aktima. Preambula u posljednjem stavu određuje nosioce suvereniteta u Bosni i Hercegovini, a to su konstitutivni narodi (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), zajedno sa ostalima, i građani Bosne i Hercegovine.

Kako vidimo, preambula Ustava Bosne i Hercegovine sadrži neke osnovne principe na kojima treba da počiva društveno uređenje Bosne i Hercegovine. To se prije svega odnosi na ekonomski (privatna svojina i tržišna ekonomija) i politički sistem (pluralizam, demokratski organi vlasti, ljudska prava i slobode). Vrlo važno je što ona određuje nosioce suvereniteta, a to su konstitutivni narodi (zajedno sa Ostalima, što je nedovoljno jasno, budući da Ostali samo sporadično učestvuju u vršenju državne vlasti) i građani, jer time ukazuje na način na koji državna vlast treba da se konstituiše i vrši (ko treba da učestvuje u izboru nosilaca javnih funkcija i kako institucije treba da rade i odlučuju).

O tome ko je stvarni ili pretežni nosilac suverene vlasti u Bosni i Hercegovini se može prosuđivati sa stanovišta ustavnopravne norme i političkih procesa. Sa ustavnopravnog aspekta, nosioci suverene vlasti su konstitutivni narodi i građani. Suverena vlast im pripada zato što posredstvom svojih predstavnika u institucijama Bosne i Hercegovine učestvuju u formiranju i vršenju državne vlasti. Oni odlučuju o promjeni Ustava Bosne i Hercegovine, stvaranju i primjeni pravnog poretka i dominiraju procesima političkog odlučivanja.

Osim našeg mišljenja, u ustavnopravnoj teoriji postoje i druga mišljenja o nosiocu suvereniteta u Bosni i Hercegovini. Po jednom mišljenju, nosilac suvereniteta su konstitutivni narodi kao etničke zajednice (Pobrić, 2000: 111; Miljko, 2006: 227). Još se ističe da je bosanskohercegovački državni narod uklonjen kao ustavotvorna vlast a da je nadomješten etno-nomenklaturama (Šarčević, 2010: 311). Po drugom mišljenju, nosilac suvereniteta su građani odnosno narod, dok je konstitutivnost narodâ kolektivno pravo uže od suverenosti a šire od individualnog prava na nacionalni identitet (Trnka, 2006: 177-178).

Ako se problem posmatra sa stanovišta nadležnosti pojedinih institucija za određivanje politike i donošenje pravnih akata, građani i konstitutivni narodi su ravnopravni u vršenju suverene vlasti. To se ogleda u činjenici da o ustavu, posredstvom svojih predstavnika, odlučuju i građani i konstitutivni narodi, jer njegove izmjene moraju odobriti oba doma Parlamentarne skupštine. Kako su domovi Parlamentarne skupštine ravnopravni u vršenju zakonodavne, budžetske, međunarodne i kontrolne funkcije, zaključujemo da su građani i konstitutivni narodi, kao nosioci suvereniteta, u osnovi ravnopravni u vršenju državne vlasti.

Do suprotnog zaključka dolazimo ako posmatramo način odlučivanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine i ponašanje njihovih članova u tom procesu, koji ukazuju na primat etničkog nad građanskim (isto u: Pobrić, 2000: 111). Članovima Predsjedništva pripada pravo veta. Oni ga, prema tekstu Ustava, koriste radi zaštite vitalnih interesa entiteta, ali se iz postupka povodom korišćenja ovog prava ipak vidi da se njime štite vitalni nacionalni interesi, pošto, kad je riječ o Federaciji Bosne i Hercegovine, o spornoj odluci Predsjedništva konačno odlučuju samo bošnjački ili samo hrvatski delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, dok u Republici Srpskoj o njoj odlučuje Narodna skupština Republike Srpske u kojoj dominiraju poslanici iz reda srpskog naroda. Iako Ustav ne propisuje izričito način odlučivanja Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, Zakon o Savjetu ministara iz 2003. godine je, do izmjena koje je nametnuo visoki predstavnik u oktobru 2007. godine, predviđao da ova institucija donosi

konačne odluke iz svoje nadležnosti većinom glasova svojih članova koja uključuje glasove dva člana iz reda svakog konstitutivnog naroda. To je, s obzirom na paritetan sastav ove institucije koju čini deset članova, značilo da ove odluke moraju biti donesene konsenzusom nacionalnih političkih elita.

Može izgledati da često korišćenje instituta entitetskog glasanja u Predstavničkom domu omogućava prevagu građanskog nad etničkim, budući da je ovaj dom predstavništvo građana a ne konstitutivnih naroda. Pošto su iz svakog entiteta u Predstavnički dom birani poslanici iz reda različitih konstitutivnih naroda, koji treba da štite interese građana koji su ih birali, bilo bi logično da o korišćenju instituta entitetskog glasanja odlučuju poslanici iz jednog ili drugog entiteta bez obzira na njihovu etničku pripadnost. U praksi najčešće nije tako, zbog izrazite nesrazmjere između broja poslanika iz reda pojedinih konstitutivnih naroda biranih u Predstavnički dom u jednom, odnosno drugom entitetu (na izborima 2006. godine u Republici Srpskoj je izabrano 12 poslanika srpske nacionalnosti i dva poslanika bošnjačke nacionalnosti, a u Federaciji Bosne i Hercegovine je, od 28 poslanika, samo šest pripadnika hrvatskog naroda i jedan pripadnik srpskog naroda), tako da postoji mogućnost da poslanici iz reda srpskog ili bošnjačkog naroda samostalno koriste institut entitetskog glasanja. Istraživanje procesa odlučivanja Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Trnka i drugi, 2009: 89-90) je pokazalo da su institut entitetskog glasanja u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine najčešće koristili poslanici iz Republike Srpske koji su srpske nacionalnosti, što znači da poslanici iz istog entiteta koji pripadaju različitim konstitutivnim narodima obično nisu u stanju da se saglase o tome da li je predložena odluka u interesu građana entiteta koji su ih birali i čije interese, po tekstu Ustava, zastupaju. Pojedini autori smatraju da je sistem odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini pod apsolutnom kontrolom, na jednoj strani, Doma naroda, a na drugoj, entiteta (Šarčević, 2010: 310), dok drugi smatraju da proces odlučivanja u Predstavničkom domu ukazuje da se on u praksi pretvara u dom entiteta, umjesto da vrši funkciju doma građana (Kurtćehajić i Ibrahimagić, 2007: 194-195).

b) Pravna priroda preambule

Analiza pravne prirode preambule ustava obuhvata dva pitanja – da li je preambula sastavni dio ustava i da li je ona pravna norma. Smatra se da preambula ne mora biti dio ustava. Po nekim autorima, sve zavisi od toga da li je preambula uključena u ustav tako što je navedena ispod njegovog naslova ili mu prethodi (Marković, 2001: 36; Kuzmanović, 2002: 306; Miljko, 2006: 66), dok drugi autori ističu i njene druge karakteristike – sadržinu i stil kojim je izložena (Trnka, 2006: 44). Postoji i mišljenje da je preambula uopšte dio ustava, mada nema klasičan normativan karakter (Fira, 2002: 63). Bez obzira koje mišljenje prihvatili, preambula Ustava Bosne i Hercegovine se može smatrati njegovim sastavnim dijelom, jer je izložena ispod naslova Ustava, a sadrži osnovne principe na kojima počiva ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, iako oni nisu izloženi u obliku pravne norme. Takvo je i mišljenje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Drugo pitanje je složenije i ima krupnije pravne i političke implikacije. Ako preambula nije pravna norma nego ima samo istorijske i programske sadržaje, neće biti pravno obavezujuća (Trnka, 2006: 44).¹ Ona tada ne propisuje neko pravilo ponašanja, ali može pomoći u tumačenju ustavnih normi i popunjavanju ustavnih praznina (Marković, 2001: 36). Ako jeste pravna norma, ima pravnu snagu kao i norme sadržane u normativnom dijelu ustava. Ovo pitanje je imalo veliki značaj u pravnoj i političkoj praksi Bosne i Hercegovine kada je Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučivao o tome da li su narodi konstitutivni na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine ili samo u jednom od entiteta.² Kako vidimo, iako preambula nije izričito obavezala entitete na primjenu ovog principa u utvrđivanju sastava njihovih institucija, iz njene odredbe o trima narodima kao konstitutivnim, kao opštem principu, je proistekao takav njihov sastav. Opšti principi sadržani u preambuli, čak i kad su pisani svečanim i deklarativnim stilom, predstavljaju temelje ustavnog uređenja jedne države i ustavotvorac ih mora poštovati u normativnom dijelu ustava, koji predstavljaju njihovu razradu.

3.2. NORMATIVNI DIO USTAVA

a) Pravno-tehnički aspekt i struktura normativnog dijela Ustava

Iako Bosna i Hercegovina pripada evropsko-kontinentalnoj ustavnopravnoj tradiciji, njen važeći ustav je pisan po uzoru na američki ustav. To se naročito ogleda u sistematizaciji ustavne materije i načinu na koji je ona izložena. Na prvi pogled se uočava da Ustav Bosne i Hercegovine, s dvanaest članova koji čine njegov normativni dio, dolazi u red najkraćih ustava na svijetu. Članovi Ustava Bosne i Hercegovine, međutim, se u pogledu svoje dužine, obuhvata i sadržine materije koju uređuju bitno razlikuju od članova ustava država koje njeguju kontinentalno-evropsku pravnu tradiciju. U ovim ustavima se članovima najčešće uređuje jedno konkretno pitanje, a ako se regulišu pojedini njegovi aspekti, oni obuhvataju stavove (Marković, 2001: 34). Članovi se grupišu u šire jedinice sistematizacije ustavne materije, kakvi su odjelci ili glave, a one u još šire – dijelove.³

¹ Isti autor na drugom mjestu kaže: "U teoriji postoji saglasnost da je jasno da je preambula sastavni dio ustava i da ima obavezujuću snagu ako to sam ustav izričito propisuje, ako je preambula donesena od istog organa i po istom postupku kao i normativni dio i ako ona slijedi ispod naslova 'Ustav'" (Trnka, 2000: 87)

² Ustavni sud se tom prilikom pozvao na princip konstitutivnosti naroda, koji jamči njihova jednaka kolektivna prava, što isključuje mogućnost dominacije jednog ili dva naroda u strukturama vlasti (<http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>). Ovaj sud je zauzeo stav da preambula nema normativni karakter (suprotno: Trnka, 2006: 47), što ne znači da principi sadržani u njoj ne mogu poslužiti za tumačenje odredaba sadržanih u normativnom dijelu Ustava, koji mora biti u skladu s tim principima.

³ Tako, na primjer, Ustav Švajcarske sadrži dijelove, odjeljke i članove. Opet primjera radi, dio drugi uređuje savezne organe, a pojedini njegovi odjeljci se odnose na Saveznu skupštinu, Savezno vijeće, Saveznu kancelariju, Savezni sud i dr. Svaki odjeljak se sastoji od više članova. Nasuprot tome, Ustav SAD-a u svom članu I uređuje zakonodavnu vlast, član II je posvećen izvršnoj, član III sudskoj vlasti, itd.

Svaki član Ustava, sa izuzetkom članova I i IX, uređuje konkretnu oblast ustavne materije. Sva pitanja koja se odnose na pojedinu oblast su sadržana u jednom članu Ustava. Članovi su numerisani rimskim brojevima, kao u Ustavu SAD-a, i kao što su numerisane šire jedinice sistematizacije ustavne materije u ustavima kontinentalno-evropske tradicije. Uže jedinice sistematizacije ustavne materije u Ustavu Bosne i Hercegovine su tačke, numerisane arapskim brojevima, koje ponekad obuhvataju više podtačaka označenih slovima abecede. Neki autori uvode sljedeću sistematizaciju ustavne materije: članovi (označeni rimskim brojevima) – stavovi (označeni arapskim brojevima) – tačke (u okviru stavova), pri čemu bi “izraz tačka odgovarao tradicionalnom pojmu stava” (Fira, 2002: 62). Shodno tome, za razliku od prihvaćene terminologije, članovi Ustava Bosne i Hercegovine bi, slijedeći kontinentalno-evropsku pravnu tradiciju, predstavljali odjeljke, tačke bi predstavljale članove, a podtačke stavove kao jedinice sistematizacije ustavne materije.

Jezik i stil Ustava odstupaju od preciznog normativističkog načina izlaganja ustavne materije. Ustavne odredbe su pisane esejistički i prozno (Kuzmanović, 2002: 306), opisno i neprecizno, pa postoje brojne ustavne praznine. Pojedine ustavne odredbe su u sebi protivrječne, ne iz jezičkih već pravno-političkih razloga. Na primjer, ustavotvorac je u dvije pravne norme implicitno različito odredio subjekta kojeg predstavljaju članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Normativni dio Ustava Bosne i Hercegovine obuhvata sljedeće oblasti ustavne materije: određenje Bosne i Hercegovine, ljudska prava i slobode, nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo, Ustavni sud, Centralnu banku, finansije, opšte odredbe, izmjene i dopune, prelazne odredbe, stupanje na snagu. Ustav ne reguliše tako važna pitanja kakva su ekonomsko-socijalno uređenje i teritorijalna organizacija Bosne i Hercegovine. Prema sistematizaciji ustavne materije u kontinentalno-evropskom pravu, član I Ustava obuhvata raznovrsne ustavne norme koje se označavaju kao “osnovne odredbe” ili “opšte odredbe”. Član IX sadrži tri tematski različite odredbe. Prva se odnosi na nemogućnost kandidovanja određenih lica, druga na naknadu za lica koja obavljaju funkcije u institucijama Bosne i Hercegovine, a treća na sastav institucija Bosne i Hercegovine, čiji funkcioneri odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine. Značajno je da Ustav ne sadrži nijednu odredbu o organizaciji vlasti u entitetima. To je krajnje neuobičajeno za savezne države, čiji ustavi sadrže barem nekoliko osnovnih odredaba o organizaciji državne vlasti u federalnim jedinicama ili osnovnih principa na kojima treba da počiva ustavno uređenje federalnih jedinica:

To se razlikuje bitno od odnosa koji su postojali u SFRJ, a postoje, razume se sa značajnim međusobnim razlikama, i u većini savremenih složenih država. (Fira, 2002: 65)

b) Određenje Bosne i Hercegovine u Ustavu

Ustav ne sadrži definiciju Bosne i Hercegovine. U njemu se ne kaže da li je ona prosta ili složena država, monarhija ili republika, socijalna ili liberalna država. To je znatno odstupanje od uobičajene ustavne prakse, jer ustavi obično definišu države čije društveno i državno

uređenje propisuju. Jedino je u tački 2 pomenutog člana rečeno da je Bosna i Hercegovina “demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora”.

Iako Ustav ne definiše izričito Bosnu i Hercegovinu, odredbe sadržane u njegovom normativnom dijelu pružaju dovoljno osnova za izvođenje zaključaka o njenoj pravnoj prirodi. Već tačka 1 člana I utvrđuje međunarodnopravni kontinuitet Bosne i Hercegovine, jer kaže da ona “nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država”. Ustav sadrži normu i o državno-pravnom kontinuitetu Bosne i Hercegovine, jer kaže da je njena unutrašnja struktura modifikovana, a ne da je originerno ustavnopravno uređena. Neki autori smatraju da je sporan ne samo unutrašnji kontinuitet, budući da novi ustav nije donesen po postupku propisanom u dotad važećem ustavu i od strane nadležnog organa kojeg taj ustav predviđa, već i međunarodnopravni kontinuitet, budući da Republika Bosna i Hercegovina nije postojala kao “ukupni bosanskohercegovački realitet” (Kuzmanović, 2002: 307-308).

Tačka 2 člana I je značajna jer se u njoj Bosna i Hercegovina određuje kao pravna država, mada prevodi teksta Ustava na jezik narodâ Bosne i Hercegovine ne navode nedvosmisleno na takav zaključak. Određenje Bosne i Hercegovine kao “demokratske države koja funkcioniše u skladu sa zakonom” samo je neprecizan prevod vrlo jasnog pojma “rule of law” (“vladavina prava”), koji se pojavljuje u tekstu Ustava na engleskom jeziku i koji ukazuje da je Bosna i Hercegovina uređena na osnovu principa pravne države.

Tačka 3 člana I ima veliki praktično-politički značaj, jer određuje sastav Bosne i Hercegovine. Ona je, naime, sastavljena od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Ustav ne predviđa druge političko-teritorijalne jedinice, što je naročito važno za egzistenciju i ocjenu pravne prirode Brčko distrikta BiH. Ova ustavna norma, međutim, ne određuje ustavnopravni položaj entiteta, o čemu se može zaključivati tek tumačenjem docnijih ustavnih normi, prvenstveno onih sadržanih u članovima III–VI.

Da je Bosna i Hercegovina država, pokazuje i tačka 7 člana I, koja sadrži osnovne odredbe o državljanstvu. Postoje državljanstvo Bosne i Hercegovine i državljanstva entiteta, ali je svaki državljanin jednog od entiteta istovremeno i državljanin Bosne i Hercegovine. Zakoni o državljanstvu koje donose entiteti moraju biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Zakonom o državljanstvu Bosne i Hercegovine (*Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine*, “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 13/99).

Imajući u vidu principe sadržane u preambuli i ustavnopravna rješenja iz normativnog dijela Ustava, Bosna i Hercegovina može biti određena kao savezna, demokratska, pravna i socijalna država s republikanskim oblikom vladavine. Zaključak o Bosni i Hercegovini kao saveznoj državi se izvodi iz ustavnih normi o podjeli nadležnosti između države i entiteta, suprematiji Ustava Bosne i Hercegovine nad ustavima entiteta, neposrednoj primjeni zakona Bosne i Hercegovine na cjelokupnoj državnoj teritoriji, vršenju funkcija državne vlasti od strane dva sistema organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na nivou države i

entiteta, kao i posrednoj ili neposrednoj predstavljenosti entiteta u pojedinim institucijama Bosne i Hercegovine. Naše mišljenje o Bosni i Hercegovini kao saveznoj državi dijeli određen broj domaćih i stranih pisaca (Miljko, 2006: 205; Begić, 2001: 29; Pobrić, 2000: 320; Bieber, 2008: 50). Bosna i Hercegovina je demokratska država zato što priznaje politička prava i slobode građana i funkcionira na osnovu slobodnih i demokratskih izbora (član I 2 Ustava). Ona je istim članom izričito određena kao pravna država. Da je Bosna i Hercegovina socijalna država, proističe iz preposljednjeg stava preambule, u kojem se ustavotvorac, između ostalog, poziva na Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te iz člana II i Aneksa I Ustava, kojima se njenim građanima jamče i ekonomska i socijalna prava. Republikanski oblik vladavine proističe iz člana V Ustava, kojim se predviđa da će građani neposredno birati članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine kao kolektivnog šefa države.

c) Podjela nadležnosti između države i entiteta

Član III Ustava Bosne i Hercegovine je posvećen nadležnostima institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.⁴ Ustavna materija je grupisana u pet tačaka: nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, nadležnosti entiteta, pravni poredak i nadležnosti institucija, koordinacija i dodatne nadležnosti. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine su utvrđene sistemom pozitivne enumeracije, što znači da je taksativno nabrojano deset oblasti koje one uređuju. Iz toga bi slijedilo da su ostale oblasti društvenog života u nadležnosti entiteta, što Ustav izričito utvrđuje u tački 2 ovog člana. Ovaj zaključak treba korigovati, jer su institucijama Bosne i Hercegovine priznate pojedine nadležnosti drugim aneksima Opšteg okvirnog sporazuma o miru (sporazumi o izborima, ljudskim pravima i slobodama i osnivanju komisije za očuvanje nacionalnih spomenika) i drugim članovima samog Ustava. Pretpostavka nadležnosti je ustanovljena u korist entiteta. To znači da se u slučaju sumnje pretpostavlja da je uređenje neke materije u njihovoj nadležnosti. Ustav ne navodi izričito pitanja u podijeljenoj nadležnosti države i entiteta, što ne znači da ih nema. One su "rasute" po drugim ustavnim normama (npr. državljanstvo, zaključivanje međunarodnih ugovora i sporazuma, izborni sistem i dr.).

Budući da pravni poredak stvaraju i Bosna i Hercegovina i entiteti, ustavotvorac je morao urediti odnos pravnih akata koje oni donose. To je učinio tako što je odredio suprematiju pravnog poretka Bosne i Hercegovine nad pravnim porecima entiteta. Tačnije, on je pravne poretke entiteta inkorporirao u pravni sistem Bosne i Hercegovine, učinivši ih njegovim sastavnim dijelom. Stoga su entiteti dužni uskladiti svoje ustave i zakone sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži norme koje na specifičan način uređuju materiju podjele nadležnosti između države i entiteta. One su sadržane u tačkama 4 i 5 člana III. Tačkom 4 se daje pravo Predsjedništvu da podstakne međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje

⁴ I na ovom mjestu treba zapaziti da ustavotvorac koristi zvaničan naziv države, izbjegavajući termine "država", "federacija" ili "složena država".

su u nadležnosti entiteta. Time se ne vrši prenos nadležnosti na državu nego se entitetima ograničava samostalnost u uređivanju pitanja koja im je Ustav dao u nadležnost. Takva koordinacija je moguća samo ako joj se entiteti ne protive.

Specifičnost ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, koja je značajna za određivanje oblika njenog državnog uređenja, čine dodatne nadležnosti. Ustavotvorac je ovim institutom želio omogućiti reviziju ustavnih normi o podjeli nadležnosti primjenom jednostavnijeg postupka od postupka za reviziju Ustava predviđenog u članu X. Kako je izvorni tekst Ustava, iz političkih razloga, morao sadržati vrlo oskudne i uske nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, institutom dodatnih nadležnosti je omogućeno da one vremenom budu proširivane na različite načine – dogovorom entiteta; preuzimanjem od entiteta nadležnosti koje su nužne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, međunarodnog subjektiviteta i političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine; preuzimanjem nadležnosti u stvarima predviđenim u aneksima V-VIII Opšteg okvirnog sporazuma o miru. Dakle, za prenos nadležnosti se ne traži uvijek saglasnost entiteta. U određenim slučajevima do prenosa nadležnosti mora doći na osnovu izričite ustavne norme, ukoliko se radi o pitanjima iz naprijed navedenih aneksa ili ako se radi o pitanjima bitnim za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Ustav, međutim, nije propisao postupak po kojem će se vršiti prenos nadležnosti, odnosno po kojem će Bosna i Hercegovina dobiti dodatne nadležnosti, što stvara pravnu nesigurnost i uzrokuje političke sukobe.

Iako se entiteti mogu dogovoriti da dio svojih nadležnosti prenesu na institucije Bosne i Hercegovine, ona se zbog toga ne može nazvati konfederacijom, budući da su nadležnosti države i entiteta utvrđene ustavom, na način koji je tipičan za federacije i entiteti ne mogu mijenjati te odredbe svojim dogovorom. Osim toga, entiteti ne mogu ponovo preuzeti nadležnosti koje su prethodno dogovorno prenijeli na institucije Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži vrlo kratku listu nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Čak i neke nadležnosti koje su uvijek u isključivoj ili podijeljenoj nadležnosti države (npr. odbrana ili poreska politika) nisu uvrštene u listu nadležnosti države, što je navelo pojedine autore na zaključak o konfederalnom karakteru Bosne i Hercegovine (Kuzmanović, 2000: 28; Mijanović, 2000: 11; Morait, 2000: 60). Docnijim izmjenama ustavne materije u ovoj oblasti, Ustav Bosne i Hercegovine se približio federalnim standardima, jer su nadležnosti Bosne i Hercegovine znatno proširene (pravosudni sistem, odbrana, bezbjednost, poreska politika i dr.).

d) Organizacija državne vlasti u Ustavu

Nije slučajno što Ustav Bosne i Hercegovine posvećuje posebnu pažnju organizaciji državne vlasti. Budući da u trenutku donošenja Ustava nije postojala saglasnost nacionalnih političkih elita o egzistenciji Bosne i Hercegovine, niti o njenoj pravnoj prirodi i unutrašnjoj organizaciji, ustavotvorac je morao posvetiti posebnu pažnju organizaciji državne vlasti, kako bi Bosna i Hercegovina mogla funkcionisati. Čak trećina članova Ustava (četiri od

dvanaest) je posvećena državnim institucijama (Parlamentarnoj skupštini, Predsjedništvu, Savjetu ministara, Ustavnom sudu i Centralnoj banci). Uprkos tome što su u njima relativno cjelovito definisana pitanja izbora, sastava i funkcionisanja ovih institucija, ustavne norme pate od izvjesnih protivrječnosti i praznina. Ustavotvorac izbjegava da jasno definiše pojedine političke institucije. Tako, na primjer, Predsjedništvo nije definisano kao šef države, a Savjet ministara kao organ koji vrši vladine funkcije. Nadležnosti ovog drugog uopšte nisu navedene u Ustavu, već je njegova ustavna uloga određena opštom definicijom, što je jedan od osnova neslaganja o tome da li Bosna i Hercegovina ima vladu. Pojedina pitanja ustavotvorac prepušta zakonskom regulisanju, kao što su zamjena člana Predsjedništva koji više nije u stanju da vrši svoju funkciju i smjenjivanje članova Predsjedništva na mjestu predsjedavajućeg.

Član IV je u cijelosti posvećen Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ustavne norme su sistematizovane u četiri tačke: Dom naroda, Predstavnički dom, Procedura i Ovlaštenja. Njima se uređuju struktura Parlamentarne skupštine, sastav njenih domova, način njihovog izbora, način odlučivanja domova, imunitet poslanika i delegata, stupanje na snagu odluka, te nadležnosti Parlamentarne skupštine.

Član V nosi naslov "Predsjedništvo", iako se njime uređuje izvršna vlast u cjelini. Podijeljen je na pet tačaka, od kojih se prve tri odnose na Predsjedništvo, četvrta na Savjet ministara, a peta na Stalni komitet za vojna pitanja. Ustavne norme o Predsjedništvu uređuju njegov sastav, način izbora članova, dužinu mandata i mogućnost ponovnog izbora, način donošenja odluka i nadležnosti. Ustav ne sadrži odredbe o odgovornosti članova Predsjedništva (političkoj, krivičnoj ili građanskoj). U drugim članovima Ustava su sadržane norme kojima se uređuje odnos Predsjedništva i Parlamentarne skupštine, kao i njegova ovlašćenja u postupku pred Ustavnim sudom. Ustav ne predviđa pravo zakonodavne inicijative i pravo učešća u radu Parlamentarne skupštine, na šta je Predsjedništvo ovlašćeno poslovnica skupštinskih domova.

Tačka 4 ovog člana je posvećena Savjetu ministara. Ustav utvrđuje njegovu ustavnu i političku ulogu kroz šest pravnih normi, koje ne sadrže njegovu definiciju i nadležnosti.

Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa postojanje sudske vlasti na državnom nivou. Odsustvo jedne grane državne vlasti čini organizaciju državne vlasti nepotpunom, jer u svojoj strukturi ne poznaje sudove i druge pravosudne institucije. Postoji samo Ustavni sud Bosne i Hercegovine, kome je posvećen član VI Ustava. On ne vrši sudsku vlast nego ustavno-sudsku funkciju, mada neki autori smatraju da se svojom apelacionom nadležnošću svrstava u redovne sudove opšte nadležnosti (Kuzmanović, 2002: 509). Član VI se sastoji od četiri tačke, kojima se uređuju: sastav, način izbora i mandat članova; procedure; nadležnost, i pravno dejstvo odluka. Nema izričite odredbe o nadležnosti Ustavnog suda da odlučuje o saglasnosti zakona Bosne i Hercegovine sa Ustavom Bosne i Hercegovine, iako ona logično slijedi iz prvog stava ovog člana, koji kaže da će "Ustavni sud (će) podržavati ovaj Ustav". Ustav određuje subjekte kojima pripada pravo pokretanja spora pred Ustavnim sudom.

Značajno je da Ustav ne sadrži odredbe o organizaciji državne vlasti u entitetima, što znači da su oni potpuno slobodni da urede tu materiju. Ni druge federacije ne sadrže brojne odredbe o tom pitanju, ali uvijek definišu nekoliko osnovnih principa kojih se federalne jedinice moraju pridržavati. Ovdje to nije slučaj.

e) Ljudska prava i slobode

Član II Ustava je u cijelosti posvećen ljudskim pravima i slobodama. Ustavna materija je uređena u osam tačaka, kojima se: utvrđuje da će Bosna i Hercegovina i entiteti obezbijediti najviši nivo zaštite ljudskih prava i sloboda; predviđa neposredna primjena i nadzakovna snaga Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda; utvrđuje katalog ljudskih prava i sloboda; zabranjuje diskriminacija lica u Bosni i Hercegovini po bilo kom osnovu, od kojih se neki izričito navode; garantuju posebna prava izbjeglih i raseljenih lica; predviđa primjena ljudskih prava i sloboda od strane svih institucija u Bosni i Hercegovini; obavezuje Bosna i Hercegovina da ostane ili postane potpisnica međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima i slobodama iz Aneksa I Ustava; obavezuju nadležni organi u Bosni i Hercegovini da sarađuju s međunarodnim posmatračkim misijama, nadzornim tijelima, institucijama i organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda.

Odredbe o ljudskim pravima su klasifikovane na početku Ustava, prije odredaba o organizaciji državne vlasti, iz čega neki autori izvode zaključak o velikom značaju koji im ustavotvorac pridaje (Miljko, 2006: 117; Kuzmanović, 2002: 246). Ustavno regulisanje ljudskih prava i sloboda, međutim, ne slijedi evropsku ustavnu tradiciju u dovoljnoj mjeri. Ove odredbe nisu dovoljno razrađene. Ljudska prava i slobode su samo navedeni, a nisu definisani, niti su predviđeni slučajevi u kojima oni mogu biti ograničeni. Postojanje niza ljudskih prava (npr. ekonomskih, socijalnih i kulturnih) ne proističe iz kataloga ljudskih prava i sloboda sadržanog u članu II, već iz Aneksa I Ustava. Budući da su međunarodni akti o ljudskim pravima i slobodama sastavni dio Ustava, državni organi su dužni da usklade zakone i druge akte s njihovom sadržinom, a oni se i neposredno primjenjuju. Mali broj ustava uređuje oblast ljudskih prava na takav način (u literaturi se kao primjer navodi Ustav Španije – Miljko, 2006; 123).

Ustav Bosne i Hercegovine poznaje više mehanizama za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Prvi je predviđen članom VI 3b, po kojem Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu, a to su, po pravilu, povrede ljudskih prava i sloboda. Drugo, prema članu VI 3c, bilo koji sud u Bosni i Hercegovini, koji treba da primijeni zakon u konkretnom sporu, može tražiti od Ustavnog suda da ocijeni da li je zakon, između ostalog, u skladu sa Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Treće, pozivajući se na Aneks VI Opšteg okvirnog sporazuma o miru, Ustav predviđa obrazovanje Komisije za ljudska prava.

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži nekoliko normi kojima se diskriminišu pojedine kategorije građana. Riječ je o normama kojima se Ostali u čitavoj državi, Srbi u Federaciji Bosne i Hercegovine, a Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj lišavaju pasivnog biračkog prava na

izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Ove norme su sadržane u članovima IV 1 i V stav 1 Ustava, kojima se propisuje da samo Srbi iz Republike Srpske, odnosno Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine mogu biti birani u Dom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Ove norme su u suprotnosti s članom 1 stav 1 Protokola 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji sadrži opštu zabranu diskriminacije, predviđajući da će se svako pravo ostvarivati bez diskriminacije po bilo kom osnovu. One su suprotne i članu 14 Konvencije, koji predviđa zabranu diskriminacije u uživanju prava i sloboda koji su njome garantovani. Član 3 Protokola 1 uz Konvenciju propisuje obavezu država potpisnica da "u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela".

Ukoliko se uzme u obzir da Evropska konvencija ima nadzakonsku snagu i da je sastavni dio ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine, može se tvrditi da ustavne norme iz članova IV i V o lišavanju pasivnog biračkog prava pojedinih kategorija građana čine tekst Ustava protivrječnim, jer se njime na jednom mjestu (priznavanjem ustavne snage Konvenciji) građanima daju prava koja im se na drugom mjestu (u članovima IV i V Ustava) oduzimaju. Međutim, ako se uzme u obzir da je Bosna i Hercegovina, kao članica Savjeta Evrope, dužna da poštuje Konvenciju ne kao dio svog ustavnopravnog poretka već kao međunarodnopravni izvor ljudskih prava i sloboda, može se reći da ona, zadržavanjem postojećih normi u članovima IV i V, krši svoju međunarodnu obavezu i čini te ustavne norme ne samo neprihvatljivim, već i neodrživim.

Norme iz članova IV i V Ustava su u suprotnosti i s normama sadržanim u pojedinim međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava, koje imaju ustavnu snagu. To se prije svega odnosi na prava priznata Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, koji u članu 25 b) priznaje pravo svakom građaninu da bez ikakve diskriminacije "bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača". Ustav Bosne i Hercegovine je u suprotnosti i s članom 2 stav 1 ovog pakta, koji propisuje: "Države članice ovog pakta obavezuju se da poštuju i garantuju svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost, prava priznata ovim paktom bez obzira naročito na rasu, boju, pol, jezik, veru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost."

Ustav Bosne i Hercegovine je u suprotnosti i s Opštom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina, čiji član 4 u stavu 1 predviđa: "Ugovornice se obavezuju da zajamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini." Budući da su pripadnici nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, kao jedan segment ustavne kategorije Ostalih, lišeni pasivnog biračkog prava na izborima za Dom naroda

Parlamentarne skupštine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, očigledno je da Bosna i Hercegovina nije ispunila obavezu obezbjeđivanja ravnopravnosti nacionalnih manjina s građanima koji pripadaju konstitutivnim narodima. Bosna i Hercegovina nije ispunila obavezu ni iz sljedećeg stava istog člana ove konvencije, prema kojem su države potpisnice obavezne "da usvoje, gdje je to potrebno, odgovarajuće mjere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji pripadaju većini". Ne samo da je Ustav Bosne i Hercegovine u trenutku stupanja na snagu onemogućavao punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu, nego država naknadno nije preduzela potrebne mjere, odnosno izmijenila ustav, kako bi ta ravnopravnost bila omogućena.

Na koncu, Ustav Bosne i Hercegovine je u suprotnosti i s Međunarodnom konvencijom o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine. Član 1 ove konvencije predviđa da rasna diskriminacija obuhvata i diskriminaciju po osnovu nacionalnog ili etničkog porijekla. Član 5 Konvencije obavezuje države potpisnice da zabrane i otklone sve oblike rasne diskriminacije i da svakome, bez obzira na rasu, boju kože, nacionalno ili etničko porijeklo, garantuju jednakost pred zakonom, pogotovo u uživanju ljudskih prava i sloboda, među koje spadaju i politička prava, uključujući pravo učešća u izborima.

3.3. ANEKSI USTAVA

Ustav Bosne i Hercegovine ima dva aneksa (dodatka). Prvi sadrži spisak međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima i slobodama koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini. Aneks navodi petnaest sporazuma: Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Ženevske konvencije I–IV o zaštiti žrtava rata i Dopunske protokole I–II, Konvenciju koja se odnosi na status izbjeglica i Protokol, Konvenciju o državljanstvu udatih žena, Konvenciju o smanjenju broja lica bez državljanstva, Međunarodnu konvenciju o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Opcione protokole, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene, Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja, Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja, Konvenciju o pravima djeteta, Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica, Evropsku povelju za regionalne jezike i jezike manjina, Okvirnu Konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Svi pravni propisi u Bosni i Hercegovini moraju biti usklađeni s ovim međunarodnim aktima po dva osnova: kao aktima međunarodnog prava, na čije poštovanje se Bosna i Hercegovina obavezala i kao sastavnom dijelu Ustava kao najvišeg pravnog akta, koji se, stoga, mogu primjenjivati na isti način kao i druge ustavne norme, u skladu sa svojom specifičnom prirodom i sadržinom.

Aneks II nosi naslov "Prelazne odredbe" i obuhvata raznorodnu materiju: uspostavljanje zajedničke prelazne komisije; ostanak na snazi svih zakona i drugih pravnih propisa koji

nisu u suprotnosti sa Ustavom, a koji važe u trenutku njegovog stupanja na snagu; kontinuitet svih postupaka pred sudovima ili organima uprave koji su u toku u trenutku stupanja na snagu Ustava, ukoliko ne budu preneseni u nadležnost drugih sudova ili institucija; kontinuitet funkcionisanja organa i institucija Bosne i Hercegovine u skladu sa važećim propisima, dok ne budu doneseni novi; preispitivanje od strane Predsjedništva svih ugovora koje je Republika Bosna i Hercegovina ratifikovala od 1. januara 1992. godine do stupanja na snagu Ustava.

4. ZAKLJUČAK

Ustav Bosne i Hercegovine je oktroisan, formalno čvrst, kodifikovan i pisan ustav, koji predviđa federalni oblik državnog uređenja, republikanski oblik vladavine i politički režim konsocijativne demokratije. Njega nije usvojila neka domaća politička institucija (ustavotvorna ili redovna zakonodavna skupština), niti je potvrđen od strane naroda na referendumu. Ustavna materija je najvećim dijelom izložena u Aneksu IV Dejtonskog mirovnog sporazuma, iako su pojedina rješenja ustavnog karaktera sadržana i u drugim aneksima.

Ustav ne uređuje ustavnu materiju u cjelini, jer ne sadrži norme o lokalnoj samoupravi i osnovama društvenog uređenja Bosne i Hercegovine. Ustavne norme o organizaciji i funkcionisanju političkih institucija su izraz kompromisa nacionalnih političkih elita, zbog čega zanemaruju postojanje drugih društvenih grupa (osim etničkih) i raznovrsnih, pa i suprotstavljenih, grupnih interesa. Pravnotehnički posmatrano, struktura i jezik ustavnog teksta odstupaju od evropsko-kontinentalne ustavne tradicije, kojoj i Bosna i Hercegovina pripada, jer su ustavne norme pisane prozno i neprecizno, što bitno otežava njihovu primjenu.

Ustavni tekst je protivrječan, pogotovo u normiranju ljudskih prava i sloboda, jer građanima Bosne i Hercegovine garantuje poštovanje najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda, dok istovremeno diskriminiše pojedine kategorije građana kojima ne priznaje pasivno biračko pravo na izborima za Dom naroda Parlamentarne skupštine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Protivrječnost se ogleda i u definisanju ustavne uloge pojedinih institucija, odnosno njihovih članova, na prvom mjestu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, dok nadležnosti Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, suprotno rješenjima koja poznaje uporedno ustavno pravo, nisu precizno određene.

Ustav ne određuje izričito nosioca suvereniteta u svom normativnom dijelu, nego se o tome mora zaključivati analizom posljednjeg stava preambule i ustavnih normi kojima se uređuju sastav i način funkcionisanja političkih institucija. Teorija ustavnog prava nije saglasna o tome kome pripada vrhovna vlast u Bosni i Hercegovini, pa se, u osnovi, daju tri različita odgovora: suverenu vlast vrše građani i konstitutivni narodi, samo građani ili samo konstitutivni narodi kao etničke zajednice.

USTAVNE PROMJENE U BOSNI I HERCEGOVINI

Goran Marković

Sažetak *Bosna i Hercegovina ima jedan od najdinamičnijih ustavnih sistema u svijetu. Uprkos tome što se njene političke elite ne mogu saglasiti o potrebi i sadržaju ustavnih promjena, a ustavi se formalno vrlo teško mijenjaju, ustavni sistem je u posljednjem periodu značajno revidiran. To je bilo moguće zbog uloge visokog predstavnika u procesu ustavnih reformi i specifičnih mehanizama revizije Ustava Bosne i Hercegovine, u prvom redu prenosa nadležnosti s entiteta na državu. Nekoliko inicijativa za reviziju Ustava Bosne i Hercegovine nije prihvaćeno jer nacionalne političke elite imaju suprotne stavove o ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine, a zarad očuvanja legitimiteta svoje vlasti, često se u pregovorima o ustavnim reformama rukovode maksimalističkim političkim programima.*

Ključne riječi: *Ustav Bosne i Hercegovine, promjena Ustava, dodatne nadležnosti, Aprilski paket, Butmirski paket, nacionalne političke elite, Ustav Republike Srpske, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*

Politički sistem Bosne i Hercegovine je uslovljen prirodom njenog društva, ciljevima dominantnih političkih elita i društvenih grupa (konstitutivnih naroda) koje one predstavljaju (ili tvrde da ih predstavljaju) i posljedicama posljednjeg ratnog sukoba. Stoga je on nedovršen, u procesu stalnog pronalaženja ustavnopravnih i političkih oblika koji će omogućiti funkcionisanje države, kompromis i optimalnu mjeru između poželjnog i mogućeg. Razumijevanje procesa ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini zahtijeva analizu nekoliko problema: ustavnopravnog osnova revizije (promjene) Ustava Bosne i Hercegovine, sadržaja dosad izvršenih ustavnih promjena, načina na koji su one izvršene, revizije ustavnih sistema entiteta i kantona i društveno-političkih uslova ustavnih promjena, pod kojima se u prvom redu podrazumijevaju interesi i stavovi nacionalnih političkih elita i međunarodnih činilaca.

1. USTAVNOPRAVNI OSNOV REVIZIJE USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Bosne i Hercegovine se mijenja amandmanskom tehnikom. Prema članu X 1 Ustava, on može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu članova Predstavničkog doma koji su prisutni i glasaju. Osim ove, Ustav sadrži samo još jednu normu o svojoj reviziji, prema kojoj se nijednim amandmanom ne mogu oduzeti ili umanjiti prava i slobode predviđeni njegovim članom II, niti se može izmijeniti ova norma.

Odredbe o reviziji Ustava su nepotpune i pružaju osnov za različita tumačenja. Sama norma govori jedino o mijenjanju i dopunjavanju Ustava. Stoga se može postaviti pitanje da li Ustav dopušta samo djelimičnu reviziju ili je moguća i njegova zamjena potpuno novim i cjelovitim ustavnim tekstom. Pojedini autori ističu kako je dozvoljena samo parcijalna revizija Ustava:

Doduše, u tekstu prevoda Ustava na srpski jezik kaže se da se Ustav 'može menjati i dopunjavati', što bi moglo da znači i generalnu reviziju Ustava. Međutim, originalan tekst Ustava na engleskom jeziku ne ostavlja sumnju da je namera ustavotvorca da dopusti samo delimičnu, a ne i potpunu reviziju Ustava." (Fira, 2002: 111)

U teoriji nema saglasnosti ni o tome ko učestvuje u postupku djelimične revizije Ustava. Po jednom mišljenju, to pravo pripada samo Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine (Dmičić, 1999: 142), po drugom o reviziji odlučuju oba doma, s tim što u Predstavničkom domu za amandmane mora glasati dvotrećinska većina ukupnog broja poslanika (Trnka, 2006: 41-42; Ibrahimagić u: Kurtćehajić i Ibrahimagić, 2007: 394), a u Domu naroda mora biti postignut konsenzus delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda (Trnka, 2006: 41-42), dok po trećem mišljenju u Predstavničkom domu mora biti postignuta dvotrećinska većina prisutnih poslanika (Kurtćehajić u: Kurtćehajić i Ibrahimagić, 2007: 202). Čini se, ipak, da, prema izričitoj odredbi člana X 1 Ustava, možemo zaključiti kako o amandmanima odlučuju oba doma (jer Ustav spominje Parlamentarnu skupštinu), s tim što odluka mora biti prihvaćena propisanom dvotrećinskom većinom u Predstavničkom domu, dok bi Dom naroda o njoj odlučivao u redovnom postupku, kako je predviđeno članom IV Ustava, jer član X 1 ne predviđa posebnu većinu za donošenje ove odluke u Domu naroda.

Ustavno regulisanje revizionog postupka je šturo zato što u članu X nisu sadržane norme o subjektima koji mogu predložiti amandmane, niti o toku postupka koji slijedi. To je uređeno tek poslovnica skupštinskih domova. Poslovnik Predstavničkog doma posvećuje članove 132-135 reviziji Ustava. Prema članu 132, amandmane na Ustav mogu predložiti Predsjedništvo, Savjet ministara, svaki poslanik i Dom naroda Parlamentarne skupštine. Amandmani se podnose pod istim uslovima kao i zakoni i prate osnovni zakonodavni postupak, osim ako poslovníkom nije propisano drugačije (član 133). Za razliku od prijedloga zakona, o kome se može voditi javna rasprava, o predloženim amandmanima se obavezno vodi javna rasprava. Član 127 Poslovnika Doma naroda predviđa i da svaki delegat ovog doma, odnosno Predstavnički dom mogu predložiti amandmane na Ustav.

Osnovni postupak promjene Ustava Bosne i Hercegovine je amandmanski, ali je njegovu reviziju moguće vršiti i bez intervencije u ustavni tekst. Specifičnost Ustava Bosne i Hercegovine je u tome što se može revidirati primjenom instituta dodatnih nadležnosti. Članom III 5 Ustava je predviđeno da će institucije Bosne i Hercegovine dobiti nove nadležnosti ako se entiteti sporazumiju o prenosu nadležnosti na državu, da će im biti prenesene nadležnosti u pitanjima uređenim aneksima V–VIII Opšteg okvirnog sporazuma o miru i ukoliko je to potrebno za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Prenos nadležnosti s entiteta na Bosnu i Hercegovinu, odnosno ustanovljenje dodatnih nadležnosti Bosne i

Hercegovine ne dovodi do promjene normativnog dijela Ustava u smislu intervencije u njegov tekst, jer se ne mijenja član III 1 u kojem su taksativno navedene nadležnosti državnih institucija, ali ipak predstavlja promjenu Ustava jer se mijenja jedan dio ustavne materije. Osim toga, prenos nadležnosti može voditi obrazovanju novih institucija Bosne i Hercegovine, što znači reviziju Ustava, kao što pokazuju primjeri obrazovanja pravosudnih institucija na državnom nivou.

Entiteti su čak obavezni da podstiču proces ustavnih promjena, jer član III 5b Ustava Bosne i Hercegovine predviđa da će oni u periodu od šest mjeseci od njegovog stupanja na snagu početi pregovore s ciljem proširivanja liste nadležnosti institucija države. Ustav, dakle, ne daje pravo entitetima da odluče o tome da li će i kad započeti ove pregovore, već samo ne definiše, niti može definisati, precizne rokove u kojima oni treba da postignu sporazum i sadržaj nadležnosti koje treba da budu prenesene.

2. DRUŠTVENO-POLITIČKI OKVIR USTAVNIH PROMJENA

2.1. POLITIČKA USLOVLJENOST USTAVNIH PROMJENA

Društveno-politički činioци bitno određuju mogućnost i potrebu ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini. Pod njima se u prvom redu misli na stavove i interese nacionalnih političkih elita, koje su najvažniji domaći politički subjekti i nosioci političke moći, i interese međunarodnih činilaca, koji značajno utiču na dinamiku i sadržaj ustavnih promjena. Ustav Bosne i Hercegovine je kompromis nacionalnih političkih elita koje imaju suprotstavljene stavove o potrebi i mogućnosti samog postojanja države Bosne i Hercegovine, a u najboljem slučaju o osnovnim elementima njenog političkog sistema. Stoga je ovaj ustav predstavljao moguć i nužan kompromis nacionalnih političkih elita kako bi se okončao rat i omogućilo normalno funkcionisanje države.

Sadržaj Ustava je bio uslovljen ne samo suprotnim stavovima nacionalnih političkih elita o potrebi postojanja države Bosne i Hercegovine, već i o obliku njenog državnog uređenja (federacija ili unitarna država) ili funkcionisanju na konfederalnim principima i o obliku političkog režima (konsocijativna ili većinska demokratija). Otud nedorečenosti i protivrječnosti u normativnom dijelu Ustava, kao i nepotpuno uređenje ustavne materije. Ustavotvorac je bio svjestan ovih nedostataka i nemogućnosti potpunog i neprotivrječnog uređenja ustavne materije, pa je u samom Ustavu predvidio mehanizme njegove revizije koji bi bili jednostavniji od postupka revizije amandmanskim putem, za šta je vrlo teško postići potrebnu dvotrećinsku većinu u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

U prvim poslijedejtonskim godinama nije bilo moguće vršiti obimnije ustavne promjene, jer su u političkom životu dominirale političke elite koje su vodile rat, a međunarodnim činioциma je bilo stalo da, prije nego što započnu proces ustavnih promjena, omogućе

uspostavu i funkcionisanje državnih institucija. Osim toga, pojedinim nacionalnim političkim elitama (u prvom redu srpskoj) nije odgovaralo da se vrše promjene Ustava, jer bi time bio ugrožen njihov legitimitet, koji su stekle manipulisanjem nacionalnim interesima. Ustavne promjene nisu bile moguće i zato što nacionalne političke elite, koje su dominirale u svim institucijama Bosne i Hercegovine, nisu mogle postići konsenzus o sadržaju i dinamici ustavnih promjena. Dok je bošnjačka politička elita željela što brže ustavne promjene u pravcu jačanja države, s krajnjim ciljem ukidanja entiteta, srpska politička elita je nastojala da održi ustavni *status quo*, a hrvatska da ojača vlastite pozicije, ističući neravnopravnost hrvatskog naroda na državnom nivou i u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Revizija Ustava Bosne i Hercegovine je u ustavnopravnom smislu mogla obuhvatiti dva segmenta ustavne materije: preraspodjelu nadležnosti između države i entiteta i izmjene u organizaciji državne vlasti. U oba slučaja bi došlo do preraspodjele moći između nacionalnih političkih elita. Prenos nadležnosti s entiteta na državu i osnivanje novih institucija Bosne i Hercegovine nužno znače manju političku moć političkih elita na entitetskom nivou i potrebu novog kompromisa istih o vršenju državne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Stoga ustavne promjene uvijek postavljaju pitanje očuvanja *statusa quo* u pogledu raspodjele političke moći, pa su se ustavnim promjenama najviše protivile političke elite koje su željele očuvati što više političke moći na entitetskom nivou, jer svaki prenos nadležnosti s entiteta na državu znači obavezu podjele političke moći s druge dvije nacionalne političke elite na državnom nivou. Dobar primjer je poreska politika. Nadležnost u oblasti poreske politike omogućava političkim elitama ne samo da kontrolišu značajna finansijska sredstva, već i da koriste instrumente ekonomske i socijalne politike. Stoga nije svejedno da li će ova nadležnost pripadati jednoj (odnosno dvjema) nacionalnim političkim elitama na nivou entiteta, ili će sve tri nacionalne političke elite voditi zajedničku poresku politiku na nivou države.

O drugim segmentima ustavne materije nema spora između nacionalnih političkih elita, pogotovo kad je riječ o društveno-ekonomskom uređenju (privatna svojina, tržišna privreda) i osnovnim principima političkog sistema (višepartijski sistem, politički pluralizam), pošto prihvatanje ovih ustavnih principa ne umanjuje moć političkih elita.

2.2. STAVOVI NACIONALNIH POLITIČKIH ELITA O USTAVNIM PROMJENAMA

Nacionalne političke elite u Bosni i Hercegovini imaju različite stavove o tri ključna pitanja njenog političkog sistema: potrebi samog opstanka države, njenom obliku državnog uređenja i obliku političkog režima. Pod ovim drugim pitanjem podrazumijevamo razlike o problemima podjele nadležnosti između države i entiteta i dogradnje institucionalnog sistema Bosne i Hercegovine. Uprkos tome što ustavne promjene mogu obuhvatiti i pitanja kao što su lokalna samouprava i principi ekonomsko-socijalnog uređenja, rasprava se uvijek svodi samo na dva pitanja: kako će institucije Bosne i Hercegovine donositi odluke (običnom većinom, kvalifikovanom većinom ili konsenzusom, uz pravo veta ili bez njega) i o kojim pitanjima (uže ili šire nadležnosti).

Iako su nacionalne političke elite unutar sebe podijeljene po ideološko-političkom i stranačkom osnovu, pojedine partijske elite imaju vrlo slične stavove o ustavnim promjenama. Srpska politička elita se može nazvati ustavobraniteljskom, pošto se zalaže za očuvanje ustavnog *statusa quo*. Bošnjačka i hrvatska politička elita su ustavoreformatorske, jer smatraju da treba mijenjati postojeći ili donijeti novi ustav. Njihovo ustavoreformatorstvo je, međutim, bitno različito, pošto bošnjačka politička elita zagovara transformaciju Bosne i Hercegovine u regionalnu državu, sastavljenu od multietničkih regija, dok hrvatska politička elita zagovara federalni oblik državnog uređenja, pri čemu bi federalne jedinice bile organizovane, u prvom redu, na etničkom principu.

a) Bošnjačka politička elita

Političke stranke sa isključivo ili dominantno bošnjačkim članstvom i biračkim tijelom zagovaraju korjenite ustavne reforme, koje bi za posljedicu imale, s jedne strane, prenos nadležnosti s entiteta na državu i obrazovanje novih državnih institucija, a, s druge strane, promjenu oblika državnog uređenja i političkog režima Bosne i Hercegovine. To znači da bi konsocijativna demokratija bila zamijenjena većinskom (zasnovanom na principu "jedan čovjek – jedan glas"), dok bi entiteti bili ukinuti i zamijenjeni regijama, čiji bi ustavnopravni položaj bio drugačiji od onog koji prema važećem ustavu imaju entiteti, s manje nadležnosti i samostalnosti.

Razlike između bošnjačkih političkih stranaka su manje značajne i tiču se njihovog odnosa prema političko-teritorijalnoj organizaciji Bosne i Hercegovine (manji ili veći broj regiona), stepenu decentralizacije i primjeni principa konstitutivnosti naroda. Za našu analizu su značajni stavovi triju političkih stranaka za koje glasa većina bošnjačkog biračkog tijela – Stranke demokratske akcije (SDA), Stranke za Bosnu i Hercegovinu (SBIH) i Socijaldemokratske partije (SDP).

Stranka demokratske akcije definiše svoj stav o ustavnim promjenama i ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine u tri politička dokumenta: *Programskoj deklaraciji*, *Deklaraciji o potpunom provođenju Dejtonskog sporazuma*, koju je Glavni odbor usvojio septembra 2008. godine i *Platformi SDA za ustavnu reformu*. U *Programskoj deklaraciji* stranka se zalaže za Republiku Bosnu i Hercegovinu kao građansku decentralizovanu državu s tri nivoa vlasti – lokalnim, regionalnim i državnim. Pod srednjim (regionalnim) nivoom vlasti podrazumijevaju se ekonomske regije, koje su multietničke i osnivaju se prema geografskim, ekonomskim, saobraćajnim i drugim kriterijima. Bosna i Hercegovina bi imala dvodomni parlament, ali domovi ne bi bili ravnopravni u procesu odlučivanja, pošto bi jedan dom mogao odlučivati samo o taksativno navedenim pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa.

Drugi dokument, *Platforma SDA za ustavnu reformu*, pruža više informacija o stavovima ove stranke. U njemu se stranka zalaže za: poništavanje diskriminatorskih odredaba o izboru članova Predsjedništva; izbor delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine iz reda svih konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina iz oba entiteta; osnivanje vrhovnog suda Bosne i Hercegovine; zamjenu institucije Predsjedništva institucijom

predsjednika i dva potpredsjednika, bez preciznijeg određenja načina njihovog izbora; transformaciju Savjeta ministara u vladu Bosne i Hercegovine, koja bi imala znatno više resora nego dosad, a odlučivala bi primjenom većinskog principa; promjenu odnosa domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, tako da Dom naroda odlučuje samo o pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, kao što su jezik, kultura, etnički simboli i obilježja, te promjene Ustava. Stranka smatra da Bosna i Hercegovina treba da bude podijeljena na pet regija, mada se načelno njihov broj može kretati od četiri do devet. Promjena političko-teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine, koja bi značila ukidanje entiteta i obrazovanje regija, može biti izvršena u drugoj fazi ustavnih promjena.

Stranka za Bosnu i Hercegovinu je izrazila svoj stav o ustavnim promjenama u cjelovitom *Nacrtu Ustava Bosne i Hercegovine*. U njemu je Bosna i Hercegovina određena kao regionalno uređena država u kojoj je narod nosilac suvereniteta (član 2 stav 1). Stranka smatra da država treba da bude organizovana na tri nivoa – centralnom, regionalnom i opštinskom, pri čemu pretpostavka nadležnosti treba da bude u korist regija i opština. Regije bi bile organizovane prema geografskim, ekonomskim, saobraćajnim i kulturnim kriterijima. Vršile bi zakonodavnu i izvršnu vlast, a njihov najviši pravni akt bi bio statut. Parlament Bosne i Hercegovine bi imao predstavnički dom i senat, u kojem bi bile predstavljene regije. Posebni mehanizmi odlučivanja kojima bi se štitili vitalni nacionalni interesi ne bi postojali.

Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine je aprila 2008. godine predstavila svoj *Nacrt Ustava Republike Bosne i Hercegovine*, u kojem se zalaže za Bosnu i Hercegovinu kao parlamentarnu republiku u kojoj suverenitet pripada građanima, sastavljenu od šest regija. U *Prijedlogu Ustava Republike Bosne i Hercegovine* iz marta 2009. godine, koji je skoro identičan dokumentu iz 2008. godine, stranka više ne precizira broj regija, smatrajući da to pitanje treba da bude uređeno ustavnim zakonom. Socijaldemokrati se zalažu za znatno proširenje nadležnosti države, koje bi, između ostalog, obuhvatale finansijski sistem, makroekonomsku politiku, radnopravne odnose, penzioni sistem, socijalnu politiku, kulturnu politiku i dr. Državnu vlast bi vršili parlament Bosne i Hercegovine, sastavljen od predstavničkog doma i doma regija, predsjednik republike, kojeg bi birao predstavnički dom, i vlada, čiji sastav ne bi morao biti paritetan. Za razliku od Stranke za Bosnu i Hercegovinu, Socijaldemokratska partija vodi računa o zaštiti vitalnih interesa konstitutivnih naroda, pa predlaže da se u domu regija formiraju klubovi delegata konstitutivnih naroda, koji bi imali pravo veta na zakone koje smatraju štetnim po vitalni nacionalni interes. Stranka smatra da Bosna i Hercegovina treba da ima jedinstven i cjelovit sudski sistem, koji bi činili vrhovni sud, regionalni i osnovni sudovi. Ravnopravnost konstitutivnih naroda bi bila očuvana u postupku ustavne revizije, jer bi amandmani na Ustav Republike Bosne i Hercegovine morali biti prihvaćeni i od strane većine delegata svakog konstitutivnog naroda u domu regija.

b) Srpska politička scena

Postojeće ustavno stanje, kao i Bosna i Hercegovina u cjelini, je za srpsku političku elitu proizvod Dejtonskog sporazuma (Program SDS-a, 2010: 74) i ne predstavlja trajnu političku

vrijednost, već treba da postoji dok se i ukoliko se entiteti sporazumiju o mirnom razdruživanju:

Ukoliko se stvore uslovi Srpska demokratska stranka je spremna da u procesu političkog dogovaranja ostvari sporazum sa političkim predstavnicima iz Federacije BiH o mirnom razdruživanju i osamostaljenju oba entiteta. (Program SDS-a, 2010: 10)

Bosna i Hercegovina sastavljena od dva entiteta, koji na osnovu Ustava oktroisanog u Dejtonu imaju izrazito visok stepen autonomije, za srpsku političku elitu predstavlja optimalno rješenje srpskog nacionalnog pitanja u Bosni i Hercegovini u ovom trenutku:

Za PDP Republika Srpska je u ovom istorijskom trenutku i s obzirom na kontekst aktuelnih međunarodnih političkih odnosa i potencijalnih kretanja u regionu i Evropi, jedno od optimalnih rješenja srpskog nacionalnog pitanja u BiH. (Program PDP-a iz 2009. godine, elektronska verzija)

Dejtonsko uređenje BiH, kao dvoentitetske države, Srpska demokratska stranka smatra garancijom opstanka Republike Srpske i neprihvatljivo je svako drugačije teritorijalno preuređenje BiH. (Program SDS-a, 2010: 10)

U toj i takvoj (federalno uređenoj – prim. G. M.) Bosni i Hercegovini Republika Srpska je jedna federalna jedinica, sa snažnim nadležnostima, prepoznatljiva i dobro organizovana. (Osnove programske platforme SNSD-a za period 2006–2010. godina, 2006: 5-6)

Srpske političke stranke su u posljednje vrijeme načinile korak naprijed ka preciznijem određivanju postojećeg i poželjnog oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Tako se ona određuje kao “decentralizovana država sui generis federalno/konfederalnog tipa” (Partija demokratskog progresa, 2009) ili kao federalna država sastavljena od dvije federalne jedinice – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (Osnove programske platforme SNSD-a za period 2006–2010, 2006: 5-6). “Dejtonska” Bosna i Hercegovina se smatra federacijom, ali je njen federalizam nametnut, zbog čega je potreban “novi federalizam”, proizašao iz ugovora narodâ i ustava donesenog u Bosni i Hercegovini (Vasić, 2007: 15). Taj federalizam se još naziva i “plivajući”, jer treba da se zasniva na fleksibilnim odnosima federacije i federalnih jedinica.

Vodeće političke stranke u Republici Srpskoj su jedinstvene u nastojanjima da spriječe daljnji prenos nadležnosti s entiteta na državu, koji smatraju korakom ka unitarizaciji Bosne i Hercegovine (Program SDS-a, 2010: 74), ističući da o tome treba da se izjašnjavaju građani na referendumu (Program SDS-a, 2010: 75), a u krajnjoj liniji zagovaraju referendum o državnompravnom statusu Republike Srpske u slučaju nametanja ustavnih promjena (Programska orijentacija PDP-a za period 2007-2010, elektronska verzija; Osnove programske platforme SNSD-a za period 2006-2010. godina, 2006: 5). Budući da je u posljednjem dejtonskom periodu već došlo do značajnog prenosa nadležnosti s entiteta na državu, pojedine srpske političke stranke se u svojim programskim dokumentima izričito zalažu za vraćanje nadležnosti entitetima (Program SDS-a, 2010: 75; Program PDP-a), dok druge (SNSD) o tome ne govore izričito u svojim političkim dokumentima već samo u političkim istupima svojih vođa. Zalaganje za ustavni *status quo* ili čak vraćanje nadležnosti entitetima

je suprotno prihvatanju mogućnosti prenosa nadležnosti s entiteta na državu. Ova mogućnost se ipak prihvata pod uslovom da se o prenosu nadležnosti izjasni Narodna skupština Republike Srpske dvotrećinskom većinom (Osnove programske platforme SNSD-a za period 2006-2010. godina, 2006: 6), što znatno otežava ili onemogućava prenos nadležnosti na državu.

Srpska politička elita se protivi promjeni postojećeg oblika političkog režima. Ona, poput hrvatske političke elite, istrajava na političkom režimu konsocijativne demokratije, uz što širu primjenu principa konsenzusa, prava veta i mehanizma zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Posebno insistira na očuvanju instituta entitetskog glasanja, koje je po njenom mišljenju garancija ravnopravnosti entiteta (Program PDP-a, elektronska verzija). Stav o obliku političkog režima je ipak protivrječan. Dok se na nivou Bosne i Hercegovine insistira na mehanizmima i institutima konsocijativne demokratije, bez ukazivanja na potrebu otklanjanja blokada u procesu odlučivanju, za politički sistem Republike Srpske se ističe da počiva na građaninu kao nosiocu suvereniteta (Program SDS-a, 2010: 9), bez izričitog naglašavanja konstitutivnih naroda, ili se čak priznaje multietnički karakter Republike Srpske, uz isticanje potrebe prevazilaženja blokada u procesu odlučivanja, pogotovo kad je riječ o nadležnostima Vijeća naroda Republike Srpske (Osnove programske platforme SNSD-a za period 2006-2010. godina, 2006: 6).

Srpska politička elita se ne izjašnjava načelno protiv ustavnih promjena. Ona samo smatra da rezultat tih promjena ne treba da bude slabljenje ustavnopravnog položaja Republike Srpske i da ih treba vršiti na temelju konsenzusa (Program SNSD-a, elektronska verzija; Program SDS-a, 2010: 75; Program PDP, 2009: elektronska verzija). Srpske političke stranke se u svojim programskim dokumentima ne izjašnjavaju o sadržaju mogućih i poželjnih ustavnih promjena. Analiza ponašanja srpske političke elite u dosadašnjim razgovorima o ustavnim pregovorima će nam omogućiti da bolje razumijemo njene stavove i interese u ovim procesima.

c) Hrvatska politička elita

Stavovi hrvatske političke elite o ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini su uslovljeni činjenicom da ne postoji federalna jedinica (entitet) s većinskim hrvatskim stanovništvom i tvrdnjom da hrvatski narod nije ravnopravan u procesima odlučivanja na entitetskom i državnom nivou. Hrvatska politička elita ne zahtijeva disoluciju Bosne i Hercegovine, jer nema "svog" entiteta koji bi mogao formirati hrvatsku nacionalnu državu na njenoj teritoriji. Protivi se asimetričnom federalizmu zasnovanom na principu "dva entiteta i tri konstitutivna naroda", koji smatra jednim od uzroka nefunkcionalnosti države i njenih institucija (Program HDZBiH, 2007: 8). To je istovremeno razlog zbog kojeg smatra da je hrvatski narod u neravnopravnom položaju u Bosni i Hercegovini. Druga dva konstitutivna naroda imaju "svoje" entitete, jer Srbi dominiraju u Republici Srpskoj, a Bošnjaci u Federaciji Bosne i Hercegovine (Platforma HDZ 1990 za novi ustav, elektronska verzija). Zagovaranje "pune ustavne i stvarne jednakosti sva tri konstitutivna naroda" (Program HDZBiH, 2007: 7)

podrazumijeva administrativno-teritorijalno i ustavno preuređenje Bosne i Hercegovine dogovorom tri naroda. U perspektivi, to preuređenje treba da dovede do novog ustava, pošto je važeći oktroisan, nastao kao izraz volje međunarodne zajednice i tadašnjeg odnosa političkih snaga (Platforma HDZ 1990 za novi ustav, elektronska verzija). Sadašnje ustavno uređenje se smatra neracionalnim, neefikasnim i suprotnim principu ravnopravnosti tri konstitutivna naroda.

Hrvatska politička elita se zalaže za federalno uređenje Bosne i Hercegovine. Ono bi se u nekim važnim elementima razlikovalo od postojećeg federalnog uređenja. Prvo, najvažnije hrvatske političke stranke smatraju da Bosna i Hercegovina treba da bude sastavljena od najmanje tri federalne jedinice. Po jednom mišljenju, koje zastupa HDZBiH, srednji nivo vlasti treba da bude organizovan u najmanje tri regije, dok Sarajevo treba da bude poseban distrikt. Te regije ne bi morale imati teritorijalni kontinuitet, a bile bi organizovane na etničkim, privrednim i kulturnim kriterijima. Iako nije izričito rečeno, izgleda da zagovaranje mogućnosti teritorijalnog diskontinuiteta regija i davanje prvenstva nacionalnom kriteriju u njihovom formiranju implicira težnju da te regije budu federalne jedinice u kojima će po jedan konstitutivan narod imati većinu. Po drugom mišljenju, koje iznosi HDZ 1990, Bosna i Hercegovina bi imala najmanje tri federalne jedinice, koje bi bile formirane primarno prema etničkom kriteriju, jer je Bosna i Hercegovina multietnička država:

Zbog toga se zalažemo da se BiH organizira kao federalna država unutar koje bi se federalne jedinice formirale temeljem etničkog ali i ostalih važnih kriterija kao što su zemljopisni, gospodarski, prometni povijesni itd. (Platforma HDZ 1990 za novi ustav, elektronska verzija)

Država treba da bude organizovana na tri nivoa – centralnom, središnjem i lokalnom. Pod središnjim nivoom se podrazumijeva državna vlast na nivou federalnih jedinica. One bi vršile zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, imale svoje ustave, uz pretpostavku nadležnosti u njihovu korist. Zakonodavna vlast na federalnom nivou bi pripadala dvodomnom parlamentu, sastavljenom od zastupničkog doma i doma naroda, izvršna vlast bi pripadala tročlanom predsjedništvu i vladi, a sudska vrhovnom sudu. Federalne jedinice bi imale dvostepene sudske sisteme. Postojao bi ustavni sud sastavljen od deset sudija – po tri iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan iz reda nacionalnih manjina. Dom naroda federalnog parlamenta bi imao efektivno pravo veta i bio bi ravnopravan sa zastupničkim domom u vršenju zakonodavne vlasti. Predsjedništvo bi bilo birano u federalnom parlamentu, na način koji bi obezbijedio legitimnost predstavnika konstitutivnih naroda. Vlada bi bila sastavljena na paritetnom načelu, a njen predsjednik ne bi mogao pripadati istom narodu kojem pripada predsjednik predsjedništva ili parlamenta.

Stavovi hrvatskih političkih stranaka o ustavnim promjenama su izraženi i u tzv. Kreševskoj deklaraciji, koju je 21. septembra 2007. godine potpisalo šest političkih stranaka (HDZ, HDZ 1990, HSS, HSP, HKDU i Narodna stranka "Radom za boljitak"). U njoj je hrvatska politička elita formulisala nekoliko stavova o ustavnim promjenama. Prvo, prije kraja mandata visokog predstavnika treba da bude izvršena cjelovita ustavna reforma, koja bi značila donošenje novog ustava. Drugo, ustavno uređenje Bosne i Hercegovine kao države u kojoj

su narodi konstitutivni i ravnopravni na cijeloj teritoriji treba da počiva na principima srazmjere, korigovane minimalnim i maksimalnim kvotama pri izboru zakonodavnih tijela, pariteta u sastavu organa izvršne i sudske vlasti, konsenzusa u odlučivanju i efikasne zaštite vitalnih nacionalnih interesa. Treće, potrebno je napustiti dvoentitetsko uređenje i Bosnu i Hercegovinu organizovati kao državu s tri nivoa vlasti: centralnim, središnjim i lokalnim. U deklaraciji se ne govori izričito o načinu teritorijalnog preuređenja Bosne i Hercegovine, pa nije jasno da li bi on bio izvršen tako što bi obrazovanju tri ili više federalnih jedinica prethodilo ukidanje entiteta, ili bi se hrvatska politička elita zadovoljila promjenom političko-teritorijalne strukture Federacije Bosne i Hercegovine. Kreševska deklaracija kao politički akt ne ulazi u detalje ustavnog preuređenja Bosne i Hercegovine. Naročito su značajna tri pitanja o kojima se njeni potpisnici ne izjašnjavaju izričito: kako bi bilo riješeno pitanje podjele nadležnosti između centralnog i središnjeg nivoa vlasti; koliko bi bilo političko-teritorijalnih jedinica; kakav bi bio njihov ustavnopravni položaj.

2.3. STAV MEĐUNARODNIH ČINILACA O USTAVNIM PROMJENAMA

Međunarodni činioци, koji imaju odlučujuću ulogu u Bosni i Hercegovini, nikad nisu precizirali svoje viđenje njenog ustavnog uređenja. Svoje stavove su izražavali opštim formulacijama, donošenjem pojedinih odluka kojima su intervenisali u ustavni sistem Bosne i Hercegovine ili izjavama o pojedinim inicijativama za promjene Ustava Bosne i Hercegovine (Aprilski paket, prudski proces, Butmirski paket). Stavovi međunarodnih činilaca se mogu pratiti i analizirati uvidom u izjave, odluke i inicijative visokog predstavnika i Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira (PIC).

Oni su u prvom periodu po stupanju na snagu Ustava insistirali na stvaranju uslova za njegovu primjenu. Na primjer, na sastanku Savjeta za implementaciju mira, održanom u Firenci u junu 1996. godine, međunarodni činioци su se zadovoljili činjenicom da su ustavi entiteta usklađeni s državnim ustavom, kako je to njime i predviđeno. Tada se još uvijek insistiralo na ispunjavanju osnovnih uslova za funkcionisanje institucija Bosne i Hercegovine nakon sprovođenja prvih poslijeratnih izbora zakazanih za septembar 1996. godine. U zaključcima sa sastanka Savjeta za implementaciju mira, održanog u Londonu decembra 1996. godine, ističe se potreba neodložnog uspostavljanja efikasnih institucija, izmjene normi entitetskih ustava koje nisu u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine i stvaranja uslova za uspostavljanje demokratskog civilnog društva.

Već je sastanak Savjeta za implementaciju mira održan u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine značio prekretnicu u angažovanju međunarodnih činilaca u Bosni i Hercegovini. Savjet je istakao više nedostataka u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma: neadekvatno funkcionisanje većine državnih institucija; postojanje ilegalnih struktura vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine; ozbiljne probleme u funkcionisanju lokalne vlasti, pogotovo u Mostaru; odsustvo snažnih multietničkih partija i civilnog društva; odsustvo usklađenosti entitetskih zakona s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i dr. Posebno je ukazano na teškoće u funkcionisanju Predsjedništva

Bosne i Hercegovine uslijed čestog odsustva pojedinih njegovih članova sa sjednica. Savjet za implementaciju mira je, između ostalog, ukazao na sljedeće propuste: nije usvojen Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine; u međunarodnim predstavništvima Bosne i Hercegovine nije bilo predstavnika svih naroda; ustavi i zakoni entiteta nisu u cijelosti usklađeni sa Ustavom i zakonima države, pogotovo u segmentu diskriminacije pojedinih etničkih grupa; nisu usvojeni zakoni o državljanstvu i putnim ispravama. Stoga je Savjet za implementaciju mira zauzeo stav da visoki predstavnik ima pravo da preduzima sve potrebne mjere za osiguranje primjene Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ovlašćenja data visokom predstavniku u Bonu su kasnije tumačena tako da on ima pravo da mijenja ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, pogotovo entiteta, tako što će donositi zakone na državnom i entitetskom nivou i mijenjati ustave entiteta (ali ne i Ustav Bosne i Hercegovine).

Savjet za implementaciju mira se u Madridskoj deklaraciji iz decembra 1998. godine založio za uspostavljanje sudskih institucija na državnom nivou, u skladu s mišljenjem Venecijanske komisije, jačanje Ustavnog suda i jačanje institucija za zaštitu ljudskih prava. U aneksu Deklaracije ističe se zalaganje za reformu rada Savjeta ministara Bosne i Hercegovine produžavanjem perioda predsjedavanja ovom institucijom i obrazovanjem novih ministarstava, kako bi se smanjile preširoke nadležnosti Ministarstva civilnih poslova. Svi zakoni koje je visoki predstavnik donosio na privremenoj osnovi treba da budu usvojeni u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Savjet za implementaciju mira je u Briselskoj deklaraciji iz maja 2000. godine ukazao na potrebu usvajanja izbornog zakona, zakona o državnoj službi, zakona o sudu na državnom nivou i zakona o ombudsmanu. Ukazano je na potrebu obrazovanja "Više sudske komisije" (Visokog sudskog i tužilačkog savjeta), čija uloga će biti sprovođenje procesa imenovanja nosilaca pravosudnih funkcija.

Ambasadori država članica Upravnog odbora Savjeta za implementaciju mira su septembra 2003. godine apelovali na političke stranke u Bosni i Hercegovini da usvoje nacrt zakona koji je izradila Komisija za indirektno oporezivanje, čime su neposredno pozvali na važnu intervenciju u ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, budući da poreska politika do tog trenutka uopšte nije bila u nadležnosti državnih institucija. Politički direktori Savjeta za implementaciju mira su septembra 2003. godine podržali aktivnosti u cilju reforme odbrane i obavještajnih službi, objedinjavanja carinskih službi entiteta, usvajanja krivičnog zakona i zakona o krivičnom postupku na državnom nivou i osnivanja Tužilaštva Bosne i Hercegovine, čime su izrazili svoju podršku proširenju nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i time podržali ustavne reforme. Politički direktori Savjeta za implementaciju mira su decembra 2003. godine apelovali na vlasti Bosne i Hercegovine da usvoje Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja, Zakon o obavještajno-bezbjednosnoj agenciji, propise u oblasti odbrane, da imenuju ministra odbrane i dva njegova zamjenika. Odlučeno je da Obavještajno-bezbjednosna agencija mora početi s radom do 1. marta 2004. godine. Data je podrška obrazovanju Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine. Upravni odbor je utvrdio i konkretan rok do kojeg treba izvršiti sve pripreme za uvođenje PDV-a –

1. januar 2006. godine. Ambasadori država članica Savjeta za implementaciju mira su u septembru 2005. godine pozvali na reformu policije na osnovu tri principa Evropske komisije. Ocijenili su nužnim uspostavljanje efikasne koordinacije na državnom nivou u cilju provođenja obrazovne reforme, kako bi Bosna i Hercegovina ispunila svoje međunarodne obaveze. Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira je pozvao nadležne institucije Bosne i Hercegovine da usvoje Zakon o visokom obrazovanju.

Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira je zauzeo eksplicitan stav o ustavnoj reformi u aprilu 2006. godine, kada je izrazio žaljenje zbog neprihvatanja "Aprilskog paketa" u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. U martu 2009. godine Upravni odbor je podržao usvajanje prvog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine, ističući "da je ovo znak da ova zemlja može postići napredak kada politički lideri izaberu dogovor i kompromis".

Opšti zaključak je da su najvažnije međunarodne institucije zadužene za provođenje mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini kontinuirano podržavale proces ustavnih reformi. U prvim poslijeratnim godinama nastojanja da se vrše ustavne reforme nisu mogla biti izražena zbog potrebe da se omogući normalan i efikasan rad državnih institucija. Nakon Bonske konferencije i procjena da se mirovni sporazum sprovodi sporo i s dosta otpora, međunarodni činoci su odlučili da se neposredno angažuju u procesu ustavnih reformi. Taj angažman se vršio na dva načina: neposrednom intervencijom u ustave entiteta, budući da je visoki predstavnik samostalno vršio njihovu izmjenu primjenom amandmanske tehnike, i donošenjem niza zakona kojima nije neposredno mijenjao tekst Ustava Bosne i Hercegovine, ali je na drugačiji način uređivao ustavnu materiju. Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira je svojim političkim stavovima odobravao ili inicirao mjere koje je Visoki predstavnik donosio.

3. USTAVNE PROMJENE NA DRŽAVNOM NIVOU

3.1. NAČINI PROVOĐENJA USTAVNIH PROMJENA

Već smo rekli da je Ustav Bosne i Hercegovine specifičan po tome što je moguće vršiti njegovu reviziju bez intervencija u ustavni tekst. Ovo je moguće iz dva razloga. Prvi se tiče samog ustavnog teksta i instituta dodatnih nadležnosti, koji omogućava da se vrši prenos nadležnosti s entiteta na državu i osnivaju nove institucije Bosne i Hercegovine, a da se pritom ne moraju usvajati amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine. Drugi razlog je vanustavne prirode i proističe iz uloge visokog predstavnika, kome je Savjet za implementaciju mira dao pravo da interveniše u ustavnopravni sistem tako što će donositi zakone kojima se uređuju pojedini segmenti ustavne materije.

Stoga se može zaključiti da je Ustav Bosne i Hercegovine mijenjan na tri načina: usvajanjem amandmana, odlukama visokog predstavnika i korišćenjem instituta dodatnih nadležnosti.

Primjena amandmanske tehnike nije dolazila u obzir zbog toga što se nacionalne političke elite nisu mogle saglasiti o sadržaju ustavnih reformi, za šta je bilo potrebno obezbijediti dvotrećinsku većinu u Predstavničkom domu i izbjeći korištenje veta u Domu naroda. Ustavotvorac je bio svjestan potrebe da se Ustav mijenja u poslijedejtonskom periodu, ali i teškoća prilikom postizanja konsenzusa o sadržaju ustavne reforme. Stoga je u Ustavu predvidio mehanizme za njegove lakše izmjene. Kad se pokazalo da se nacionalne političke elite ne mogu sporazumjeti o prenosu nadležnosti na državu i osnivanju novih institucija koje su neophodne barem za minimalno ostvarivanje vladavine prava, uslijedile su česte intervencije visokog predstavnika.

Preuzimanje uloge ustavotvorca od strane visokog predstavnika je pokrenulo rasprave o suverenosti Bosne i Hercegovine. Po jednom mišljenju, uloga visokog predstavnika ne ograničava suverenitet Bosne i Hercegovine, jer su se strane potpisnice Dejtonskog mirovnog sporazuma saglasile da ova institucija bude obrazovana, čime se ne uskraćuje pravo Bosni i Hercegovini da ostvaruje prava koja pripadaju svakoj suverenoj državi:

Osporavati suverenitet Bosne i Hercegovine u pravnom smislu, zbog prisustva međunarodne zajednice posredstvom institucije Visokog predstavnika, nije moguće, jer Bosni i Hercegovini nije uskraćeno nijedno pravo koje pripada drugim nezavisnim državama. (Kurtćehajić – Ibrahimagić, 2007: 225)

Visoki predstavnik vrši državnu vlast samo onda kad institucije Bosne i Hercegovine nisu u stanju da to čine, pa se može smatrati supsidijarnim suverenom. Po drugom mišljenju, Bosna i Hercegovina je država *sui generis* ili poluprotektorat, jer je funkcionalno znatno ograničena u spoljnopoličkom i unutrašnjem smislu (Steiner – Ademović, 2010: 815). Ne može se smatrati opravdanim u javnosti često isticano mišljenje da je Bosna i Hercegovina protektorat. Ona je, prvo, međunarodnopravni subjekt koji neposredno stupa u međunarodne odnose, a drugo, upravljačke funkcije od njenih institucija ne preuzima pojedina država već međunarodna zajednica. Da suverenost Bosne i Hercegovine nije dovedena u pitanje u mjeri u kojoj to ističu zagovornici teze da je ona protektorat, govori i mišljenje Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da mu pripada pravo ocjene ustavnosti zakona koje donosi visoki predstavnik (v. Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U 9/00). Ustavni sud tom prilikom, međutim, ne može preispitivati ciljeve i sadržinu zakonodavne politike visokog predstavnika. Po trećem mišljenju, centar suverene vlasti u Bosni i Hercegovini se pomjera od Parlamentarne skupštine ka visokom predstavniku, zbog čega država ima samo fiktivni ili oslabljeni suverenitet (Pobrić, 2000: 111–112).

Ustav Bosne i Hercegovine je najčešće mijenjan odlukama visokog predstavnika ili prenosom nadležnosti sa entiteta na državu. Time su visoki predstavnik, s jedne, i institucije entiteta, s druge strane, preuzeli značajnu ulogu ustavotvorca, koju im Ustav ne daje (kad je riječ o visokom predstavniku), ili je predviđa kao jednu od mogućnosti (kad je riječ o sporazumijevanju entiteta o prenosu nadležnosti). Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je, donoseći zakone po običnom zakonodavnom postupku, takođe učestvovala u postupku ustavne revizije. Treba razumjeti da ona to nije činila tako što je u običnom

zakonodavnom postupku usvajala ustavne amandmane, već tako što je donosila zakone kojima je intervenisala u ustavnu materiju. Ona je, na primjer, usvajanjem Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine ili Zakona o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine mijenjala Ustav jer je ustanovljavala institucije pravosudnog sistema čije osnivanje i funkcionisanje u uporednom ustavnom pravu počivaju na ustavnim normama, pošto nije uobičajeno da se institucije pravosudnog sistema ustanovljavaju običnim zakonima.

U ustavnopravnoj teoriji i javnosti je često postavljano pitanje ustavnosti pojedinih reformi, odnosno donošenja zakona kojima se uređuje ustavna materija. Razlog za to je što ustavotvorac nije precizno uredio postupak ustavne revizije koja se vrši prenosom nadležnosti, već su ustavne norme vrlo uopštene i nejasne. Naročito je osporavana ustavna revizija vršena prenosom nadležnosti na osnovu sporazuma entiteta, jer Ustavom Bosne i Hercegovine nije uređeno u kojoj pravnoj formi će biti postignut sporazum. Prenos nadležnosti u oblastima koje se tiču suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnopravnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, koji je moguć bez saglasnosti entiteta, je takođe predmet rasprava, budući da je ustavotvorac, čini se opravdano, nedovoljno preciznom normom predvidio mogućnost prenosa nadležnosti ako je to potrebno radi zaštite neke od naprijed navedenih vrijednosti.

Nedoumice izaziva i vršenje ustavotvorne funkcije od strane visokog predstavnika. Uloga visokog predstavnika u provođenju mirovnog sporazuma je uređena Aneksom X Opšteg okvirnog mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu. Članom II ovog aneksa je predviđeno da Visoki predstavnik "prati implementaciju mirovnog sporazuma" i pomaže "kada to smatra neophodnim, u rješavanju teškoća koje se jave u vezi sa implementacijom civilnog dijela mirovnog sporazuma". On, dakle, pomaže domaćim institucijama, nadgleda, savjetuje, ali ne stvara pravni poredak i ne određuje politiku. Odredbe Aneksa X u kojima se utvrđuju nadležnosti visokog predstavnika nisu precizne, pa nije jasno do kojih granica on može ići u pružanju pomoći domaćim institucijama i u čemu se mogu ogledati njegove intervencije. Nedoumice naročito povećava član V pomenutog aneksa, kojim se predviđa da će visoki predstavnik biti konačni autoritet u njegovom tumačenju.

Bonska konferencija Savjeta za implementaciju mira (PIC),¹ održana 9. i 10. decembra 1997. godine, je pozdravila namjeru visokog predstavnika da iskoristi svoja krajnja ovlašćenja u cilju razrješenja teškoća, putem donošenja obavezujućih odluka, kad on smatra za neophodno, o određenim pitanjima vezanim za održavanje sastanaka zajedničkih institucija ili o privremenim mjerama koje ostaju na snazi dok Predsjedništvo ili Savjet ministara ne donesu odgovarajuću odluku. Visoki predstavnik je na ovoj konferenciji dobio ovlašćenje za donošenje privremenih zakona, mada ono nikad nije izričito formulisano.² Njemu je pripalo i ovlašćenje da smjenjuje izabrane funkcionere.

¹ Ovo vijeće je osnovano u decembru 1995. godine na londonskoj konferenciji za primjenu mira. Organ ovog vijeća je Upravni odbor (Steering Board).

² U zaključcima Bonske konferencije se kaže: "U slučaju nepoštivanja ovih obaveza (misli se na donošenje zakona o državljanstvu i putnim ispravama – prim. G. M.), Visoki predstavnik će preduzeti odgovarajuće

3.2. SADRŽAJ USTAVNIH PROMJENA

a) Sadržaj intervencija visokog predstavnika

Visoki predstavnik je intervenisao u ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine tako što je donosio zakone na privremenoj osnovi kojima je uređivao pojedine dijelove ustavne materije – vršio prenos nadležnosti s entiteta na državu i osnivao državne institucije. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je kasnije usvajala te zakone s identičnim sadržajem.

Donoseći zakone na privremenoj osnovi, visoki predstavnik je dopunjavao ustavnu materiju, uređivao ju je izvorno ili drugačije nego dotad. Tako je 16. decembra 1997. godine donio Odluku o proglašenju Zakona o državljanstvu, kojom je razradio ustavnu materiju iz člana I 7 Ustava Bosne i Hercegovine. Budući da Predsjedništvo i Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nisu izvršili svoje nadležnosti iz člana I 6 Ustava,³ visoki predstavnik je 3. februara 1998. godine proglasio Zakon o zastavi Bosne i Hercegovine, a 25. juna 1999. godine Zakon o himni Bosne i Hercegovine.

Na osnovu Aneksa X Dejtonskog mirovnog sporazuma i člana XI Bonske deklaracije, visoki predstavnik je 13. januara 2000. godine donio Odluku o proglašenju Zakona o Državnoj graničnoj službi, čime je osnovao novu instituciju Bosne i Hercegovine.

Od velikog značaja je Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, koji je visoki predstavnik donio 2000. godine, a Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila 2002. godine. Donoseći ovaj zakon, visoki predstavnik je ustanovio treći stub državne vlasti – sudsku vlast, čije postojanje nije izričito predviđeno Ustavom Bosne i Hercegovine, što je predstavljalo značajnu ustavnu anomaliju. Donoseći Odluku o proglašenju Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, visoki predstavnik se pozvao na član V Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma o miru i na član II stav 1 tačka d) istog aneksa, kojim se predviđa da će visoki predstavnik “omogućavati, na način na koji smatra da je potrebno, rješavanje bilo kakvih problema koji se pojave u vezi sa sprovođenjem civilnih aspekata”. Donošenjem ove odluke ustavna materija je zaokružena i dovedena do krajnjih logičnih konsekvenci u dijelu koji se odnosi na pravo Bosne i Hercegovine da, kao i svaka država, vrši sve funkcije državne vlasti (kako zakonodavnu i izvršnu, tako i sudsku).

U ustavnopravnoj teoriji, a pogotovo u političkim krugovima, se postavilo pitanje da li je visoki predstavnik povrijedio Ustav donoseći Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine. Oponenti ove odluke su isticali da Ustav Bosne i Hercegovine nije predvidio postojanje institucija

mjere.” (v. sajt OHR-a, http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660#2, preuzeto 14. jula 2008. godine). Nije jasno u čemu bi se mogle sastojati “odgovarajuće mjere” osim u donošenju privremenih zakona od strane visokog predstavnika. Isto važi za zaključak o Zakonu o Savjetu ministara: “Vijeće izražava žaljenje zbog činjenice da vlasti Bosne i Hercegovine nisu uspjele usvojiti Zakon o Vijeću ministara. Vijeće traži da nacrt zakona bude usvojen do 15. decembra 1997. godine. U slučaju da ovaj rok ne bude ispoštovan, Visoki predstavnik će preduzeti odgovarajuće mjere.”

³ “Bosna i Hercegovina imaće simbole koje usvoji njena Skupština i odobri Predsjedništvo.”

pravosudnog sistema, niti je vršenje sudske vlasti jedna od funkcija institucija Bosne i Hercegovine. Čini se da ovo shvatanje nije opravdano iz više razloga. Prvo, Ustav Bosne i Hercegovine je samo dio šire cjeline – mirovnog sporazuma, pa se zaključci o ustavno-pravnom sistemu Bosne i Hercegovine i ovlaštenjima visokog predstavnika mogu izvoditi samo analizom cjeline ovog dokumenta. Visokom predstavniku je članom V Aneksa X dato pravo da bude konačni autoritet u tumačenju ovog aneksa, što znači i svojih ovlaštenja. On se pozvao na to pravo prilikom donošenja Odluke o proglašenju Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine. Drugo, Bosna i Hercegovina je u svom ustavu (član I 2) izričito definisana kao država koja počiva na vladavini prava. Treće, ona stvara vlastiti pravni poredak koji obavezuje sve subjekte na njenoj teritoriji. Bosna i Hercegovina ne bi mogla ostvariti vladavinu prava, zaštititi vlastiti pravni poredak i omogućiti njegovu efikasnu primjenu ukoliko ne bi imala pravo da vrši sudsku vlast i druge pravosudne funkcije.

Slijedeći istu logiku, visoki predstavnik je 2002. godine donio Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, koji je Parlamentarna skupština usvojila 2003. godine. Za funkcionisanje pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine značajan je i Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine, koji je visoki predstavnik donio u maju 2002. godine. Nakon što su ukinuti ovakvi savjeti na nivou entiteta, ovlaštenje za imenovanje svih sudija i tužilaca u Bosni i Hercegovini, osim sudija ustavnih sudova, organizaciju njihovog stručnog usavršavanja, izricanje disciplinskih sankcija i obezbjeđenje njihove nezavisnosti je u cijelosti pripalo ovoj instituciji.

Visoki predstavnik je u decembru 2000. godine donio Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Time on, međutim, nije izvršio prenos nadležnosti s entiteta na državu, pošto je Bosna i Hercegovina, po Aneksu VI Opšteg okvirnog sporazuma o miru, preuzela obavezu ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda. Ovim aneksom je osnovana Komisija za ljudska prava, čiji dio je bila i institucija ombudsmana. Aneksom je predviđeno da će pet godina nakon stupanja na snagu ovog aneksa odgovornost za djelovanje Komisije biti prenesena na institucije Bosne i Hercegovine, ako se strane potpisnice ne dogovore drugačije. Kako Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije usvojila zakon o instituciji ombudsmana u potrebnom roku, nametnuo ga je visoki predstavnik.

Visoki predstavnik je 2003. godine donio Odluku o obrazovanju Komisije za indirektnu poresku politiku, čiji zadatak je bio da pripremi nacрте zakonâ o jedinstvenoj carinskoj upravi i Upravi za indirektno oporezivanje, kao i o jedinstvenom porezu na dodatu vrijednost. Nakon usvajanja zakonâ u oblasti indirektnog oporezivanja, Bosna i Hercegovina je dobila dio nadležnosti u oblasti poreske politike.

Još 1998. godine Visoki predstavnik je donio dva zakona kojima interveniše u ekonomski sistem – Zakon o politici direktnih stranih ulaganja i Okvirni zakon o privatizaciji preduzeća i banaka u Bosni i Hercegovini. Ovim zakonima nisu postavljeni čvršći temelji jedinstvene ekonomske politike ili ekonomskog sistema na nivou Bosne i Hercegovine, nego su samo regulisana dva bitna pitanja za funkcionisanje ekonomskog sistema u skladu s ciljevima i interesima domaćih političkih elita i međunarodnih činilaca – privatizacija i strana ulaganja.

Visoki predstavnik je u decembru 2002. godine donio Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, a oktobra 2007. godine Odluku o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik nije ovim zakonima neposredno intervenisao u Ustav Bosne i Hercegovine, koji ne sadrži dovoljno jasne norme kojima bi bila definisana ustavna pozicija ove institucije. Ipak je tim aktima stvarao ustavno pravo Bosne i Hercegovine, jer se njegovim zakonima uređuje položaj Savjeta ministara u ustavnom sistemu. Zakonom iz 2002. godine Savjet ministara je definisan kao organ izvršne vlasti koji svoja prava i dužnosti vrši kao vladine funkcije, čime je određen kao državna vlada. Ovim zakonom su uređeni sastav, politička odgovornost i način odlučivanja Savjeta ministara, što predstavlja pravni osnov njegovog efikasnog djelovanja. Posebno značajna je odluka visokog predstavnika iz oktobra 2007. godine, kojom je promijenio način odlučivanja Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, utičući time na slabljenje elemenata konsocijativne demokratije u njenom političkom režimu.

U decembru 2003. godine visoki predstavnik je donio odluku kojom predlaže donošenje Zakona o obavještajno-bezbjednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine. Time je takođe uticao na proširenje nadležnosti države i osnivanje nove državne institucije, po uzoru na druge države i u skladu s obavezom i potrebom države da zaštiti određene vrijednosti i dobra koje smatra nužnim za funkcionisanje svog društvenog i državnog uređenja.

Visoki predstavnik je donio i odluke o proglašenju Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine i Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine (obje od 24. januara 2003. godine). Ovim odlukama je ustanovio nove nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, koje, po Ustavu, nisu bile nadležne za uređenje krivičnopravne materije. To je bila još jedna ustavna anomalija, jer Bosna i Hercegovina ne može funkcionisati kao pravna država, kako je definisana svojim ustavom, ukoliko nije u stanju da sankcioniše protivpravna ponašanja kojima se šteti njenim interesima i dobrima, odnosno dobrima čiju zaštitu najefikasnije može ostvariti država.

b) Sporazumi entiteta o prenosu nadležnosti

Ustav Bosne i Hercegovine u članu III 5 daje pravo entitetima da postignu sporazum o prenosu nadležnosti na institucije države. Postizanje takvog sporazuma je normirano kao jedan od tri osnova prenosa nadležnosti, odnosno sticanja dodatnih nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Ustav, međutim, ne sadrži norme o načinu postizanja sporazuma entiteta o prenosu nadležnosti, tako da su oni zaključivani na različite načine, najčešće zaključcima entitetskih parlamenata ili sporazumom između vlada entiteta i Savjeta ministara Bosne i Hercegovine (Dmičić, 2007: 75).

Nije slučajno što ustavotvorac nije precizirao pravne oblike u kojima se postiže sporazum entiteta o prenosu nadležnosti. Nacionalne političke elite o tome nisu postigle i ne mogu postići saglasnost. Ustavotvorac je očigledno želio da ostavi ovo pitanje neriješenim, čime je stvorio mogućnost da se prenos nadležnosti sporazumom entiteta vrši po relativno jednostavnom postupku. Imajući u vidu neuređenost ove materije, a želeći da zaštiti svoje

interese u procesu ustavnih reformi, srpska politička elita je 2008. godine predložila amandman CXXII na Ustav Republike Srpske, kojim se predviđa da do prenosa nadležnosti s entiteta na državu može doći samo odlukom dvotrećinske većine poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske (“Prenos nadležnosti sa Republike na institucije Bosne i Hercegovine se vrši po postupku i na način propisan za promjenu Ustava Republike Srpske.”). Kako se nacionalne političke elite u Vijeću naroda Republike Srpske nisu saglasile o amandmanima, ovo rješenje nije prihvaćeno. Venecijanska komisija je mišljenja da ovakav postupak znatno otežava prenos nadležnosti (Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Republika Srpska, 2008). Teorija ustavnog prava u Republici Srpskoj je saglasna s opravdanošću rješenja predloženog pomenutim amandmanom:

To (delegacija prava i dužnosti Republike Srpske institucijama Bosne i Hercegovine – prim. G. M.) je ujedno i jedini, de iure gledano, mogući, ispravan i dozvoljen put delegacije nadležnosti sa Republike Srpske na zajedničke institucije Bosne i Hercegovine. Prof. Petar Kunić smatra da je “za preuzimanje nadležnosti entiteta potrebno pribaviti validnu volju entiteta koja se izražava odlukom Narodne skupštine i to kvalifikovanom 2/3 većinom s obzirom na to da je u pitanju ustavna materija,” (...) (Dmičić, 2007: 75)

Ustav ne određuje izričito pitanja o kojima entiteti mogu postići sporazum o prenosu nadležnosti. Oni mogu odlučiti da prenesu nadležnost u bilo kojoj oblasti. Entiteti su se sporazumjeli o prenosu nadležnosti u važnim oblastima, kao što su indirektno oporezivanje, pravosudni sistem, odbrana i policija. Radi se o pitanjima koja nisu činila dio ustavne materije, jer uopšte nisu bila u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, a nužna su za funkcionisanje države. Prenos nadležnosti je vodio usvajanju novih zakona i osnivanju institucija:

Štaviše, sporazumi o prenosu nadležnosti su često popraćeni usvajanjem zakonodavstva i utvrđivanjem složene upravne strukture, koja uspostavlja sasvim konkretne službe i usluge za građane. (Steiner – Ademović, 2010: 550)

Prenosom nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja ustanovljena je podijeljena nadležnost Bosne i Hercegovine i entiteta u poreskom sistemu, odnosno fiskalnoj politici. U sporazumu entiteta o prenosu nadležnosti, između ostalog, piše:

Spomenuti prenos nadležnosti će, između ostalog, uključivati nadležnosti za utvrđivanje i implementaciju politike indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini, kao i ubiranja i dodjeljivanja prihoda od indirektnih poreza. (v. Steiner – Ademović, 2010: 885)

Sporazumom entiteta su stvoreni uslovi za donošenje Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini 2003. godine, pri čemu se pod indirektnim porezima misli na “uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatnu vrijednost i sve druge poreze zaračunate na robe i usluge, uključujući i poreze na promet i putarine” (član 1 stav 2 Zakona). Prenos ove nadležnosti omogućava da država samostalnim sredstvima finansira svoje institucije i da ne zavisi od doprinosa entiteta državnom budžetu. U perspektivi, nadležnost države u oblasti poreske politike pruža mogućnosti za vođenje ekonomske i socijalne politike na državnom nivou. Prihodi prikupljeni indirektnim oporezivanjem se dijele između

države, entiteta i Brčko distrikta BiH. Politiku indirektnog oporezivanja utvrđuje Savjet ministara Bosne i Hercegovine, na prijedlog Uprave za indirektno oporezivanje i njenog upravnog odbora, kao nove institucije osnovane s ciljem provođenja zakonskih propisa o indirektnom oporezivanju.

Entiteti su postigli sporazum o prenosu nadležnosti u oblasti pravosudnog sistema davanjem saglasnosti za osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine. Narodna skupština Republike Srpske je, razmatrajući sporazum, preporučila Vladi Republike Srpske njegovo potpisivanje, ističući potrebu obrazovanja podsavjeta putem kojih bi entiteti sačuvali uticaj u funkcionisanju ovog savjeta. Jedno vrijeme su postojali i entitetski visoki sudski i tužilački savjeti, ali su nakon njihovog ukidanja sve nadležnosti prešle na jedinstveni savjet na nivou države. Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine je tako dobio pravo imenovanja i disciplinskog kažnjavanja sudija i tužilaca na državnom i entitetskom nivou.

Nakon što su entiteti postigli sporazum o prenosu nadležnosti u oblasti odbrane, došlo je do obrazovanja jedinstvenih Oružanih snaga Bosne i Hercegovine (OSBiH), Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine i usvajanja Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine (2005. godine). Time je nadležnost u oblasti odbrane u cjelini prenesena s entiteta na državu. Nakon usvajanja ovog zakona i formiranja Ministarstva odbrane, bitno je promijenjena uloga Stalnog komiteta za vojna pitanja. Ona je svedena na čisto savjetodavnu, pošto je njegova ranija funkcija koordinacije aktivnosti oružanih snaga entiteta postala bespredmetna. Nakon formiranja OSBiH, institucije Bosne i Hercegovine su dobile isključivu nadležnost u oblasti odbrambene politike, stvoren je jedinstven odbrambeni sistem, a Oružane snage su multietničkog karaktera, s tim što tri pješadijska puka, koji nemaju operativna i administrativna ovlašćenja, odražavaju tradiciju bivših nacionalnih oružanih snaga u Bosni i Hercegovini. Vrhovni komandant Oružanih snaga je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Ono, između ostalog, imenuje generale, postavlja i smjenjuje načelnika i zamjenika načelnika Zajedničkog štaba, usvaja bezbjednosnu i odbrambenu politiku.

Reforma policije je izvršena na osnovu Sporazuma o restrukturiranju policijskih snaga iz oktobra 2005. godine. Prema ovom sporazumu, država je nadležna za regulisanje svih zakonodavnih i budžetskih pitanja vezanih za policiju, a "funkcionalna lokalna policijska područja moraju biti utvrđena na temelju tehničkih kriterijuma relevantnih za rad policije gdje bi operativna komanda ostala na lokalnom nivou". Obrazovana je Direkcija za provođenje restrukturiranja policije, sa zadatkom da izradi prijedlog plana implementacije reforme policije po fazama, pošto je reformu trebalo sprovesti u roku od pet godina. Upravni odbor ove direkcije je u maju 2006. godine predložio da država bude nadležna za finansiranje i određivanje zakonodavnog okvira za funkcionisanje policije, a krajem 2006. godine je predložio kriterije za obrazovanje policijskih regija, u okviru kojih bi se obavljali operativni policijski poslovi, uz mogućnost da područja ovih regija poštuju postojeće administrativne granice u Bosni i Hercegovini. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je aprila 2008. godine usvojila dva prijedloga zakona o reformi policije: prijedlog Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture i prijedlog Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencija za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine.

U procesu reforme policije najviše razlika je bilo između srpske i bošnjačke političke elite. Razlike su proisticale iz tumačenja tzv. tri principa reforme policije. Suština spora je bila u tome da li treba ukinuti entitetska ministarstva unutrašnjih poslova i da li područja lokalnih policijskih regija mogu prelaziti međuentitetsku liniju razgraničenja. Dok je srpska politička elita insistirala na očuvanju entitetskih ministarstava i obrazovanju lokalnih policijskih regija unutar teritorija entiteta, bošnjačka politička elita je o oba pitanja imala suprotne stavove. Zamjenik visokog predstavnika je početkom 2007. godine predložio reformu policije koja bi počivala na formiranju deset policijskih regija, od kojih bi pet bilo formirano u Republici Srpskoj, analogno postojanju pet centara javne bezbjednosti, a pet u Federaciji Bosne i Hercegovine, nakon transformacije kantonalnih policijskih snaga. Visoki predstavnik Miroslav Lajčak je u septembru 2007. godine predložio da se lokalne policijske regije formiraju unutar teritorija entiteta. Na koncu, vladajuće političke stranke su 28. oktobra 2007. godine usvojile tzv. Mostarsku deklaraciju, kojom se predviđa da će reforma policije biti izvršena u skladu sa ustavnim uređenjem zemlje.

Ako bi entiteti odlučili da raskinu sporazum o prenosu nadležnosti na državu, izvršili bi ustavnu reviziju, jer bi ponovo promijenili obim i sadržaj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Stoga se postavlja pitanje da li je to dopušteno. Na prvi pogled izgleda da jeste, jer se entiteti, kao strane koje su postigle sporazum, iz njega mogu i povući. Takav zaključak nam se, međutim, ne čini osnovanim. Ustav Bosne i Hercegovine izričito govori o mogućnosti prenosa nadležnosti na državu sporazumom entiteta, ali ne spominje mogućnost raskidanja tog sporazuma. Tumačenjem norme iz člana III 5 Ustava dolazimo do zaključka da je ustavotvorac imao namjeru da omogući prenos nadležnosti i time osnaži državu. Dopuštanje raskidanja sporazuma o prenosu nadležnosti bi vodilo pravnoj nesigurnosti, pogotovo što prenos nadležnosti s entiteta na državu, po pravilu, vodi osnivanju novih državnih institucija. Neki autori smatraju da bi Ustav Bosne i Hercegovine mogao biti mijenjan i tako što bi nadležnosti bile prenošene s države na entitete, jer ta mogućnost nije izričito zabranjena:

Naime, Ustavom Bosne i Hercegovine ništa nije rečeno o mogućnosti ili zabrani delegacije isključivih ovlaštenja zajedničkih institucija entitetima. Postupak takve delegacije nije ni izričito omogućen, kao što nije izričito ni zabranjen, pa od ustavne prakse i običaja zavisi u kom pravcu će krenuti ovaj aspekt primjene odredaba o nadležnostima zajedničkih institucija. (Radomir V. Lukić, 1999: 44)

Smatramo da ovo mišljenje nije osnovano. Iako Ustav Bosne i Hercegovine ne zabranjuje izričito prenos nadležnosti s države na entitete, on ga i ne predviđa. Pošto je ustav najviši pravni akt koji, između ostalog, uređuje organizaciju i nadležnosti državne vlasti, ne može dopustiti da niže državnopravne jedinice, koje se moraju kretati u pravnim okvirima postavljenim ustavom, određuju koliki će biti obim nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Država ne može dopustiti državnopravnim entitetima da svojim sporazumom određuju u kojim oblastima i u kojoj mjeri će ona moći uređivati društveni život, osim ako sama ne pristane na takvu mogućnost. Bosna i Hercegovina je svojim ustavom pristala na mogućnost proširenja vlastitih nadležnosti, ali ne i na mogućnost njihovog sužavanja, zbog

toga što je ustavotvorac bio svjestan vrlo ograničenih nadležnosti države u trenutku donošenja njenog ustava.

c) Zakoni usvojeni u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je donijela niz zakona kojima je vršila ustavnu reviziju. Ti zakoni, kojima je uređivana ustavna materija, su donošeni po istom postupku kao i ostali zakoni. Skupština je svojim zakonima ustanovljavala nove nadležnosti države i osnivala nove institucije. Ona je, na primjer, na prijedlog visokog predstavnika usvojila Zakon o Obavještajno-bezbjednoj agenciji Bosne i Hercegovine, kojim je Bosna i Hercegovina dobila nadležnosti u oblasti bezbjednosti, odnosno unutrašnjih poslova. U sastav ove agencije su ušle agencije koje su dotad djelovale u entitetima, a zakonom je zabranjeno osnivanje drugih civilnih obavještajno-bezbjednosnih agencija, pa je prenos nadležnosti u ovoj oblasti potpun.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je donošenjem Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) 2004. godine prenijela dio nadležnosti iz oblasti unutrašnjih poslova s entiteta na državu. Naime, SIPA je članom 1 pomenutog zakona definisana kao policijski organ Bosne i Hercegovine. Prije njenog osnivanja, policijske poslove na teritoriji entiteta su u cijelosti obavljala ministarstva unutrašnjih poslova entiteta.

Određeni upravni poslovi koji su bili u nadležnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova su preneseni u nadležnost Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine donošenjem: Zakona o državljanstvu, Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine, Zakona o putnim ispravama Bosne i Hercegovine, Zakona o ličnoj karti državljana Bosne i Hercegovine, i drugih. Slično važi za politiku useljavanja i azila i poslove vezane za kretanje i boravak stranaca, koji su iz nadležnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova preneseni u nadležnost Ministarstva bezbjednosti Bosne i Hercegovine.

Osim ovih, Parlamentarna skupština je usvojila i niz drugih zakona: Zakon o pravosudnom ispitivanju, Zakon o poštama, Zakon o zaštiti zdravlja, Zakon o mineralnim đubrivima, Zakon o otrovima, Zakon o međunarodnom i međuentitetskom prevozu i drumskom saobraćaju, Zakon o vazduhoplovstvu, i druge.

d) Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 25. marta i Doma naroda, održanoj 26. marta 2009. godine usvojila amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine. Njegov značaj je u tome što je predstavljao prvi uspješan pokušaj političkih elita u Bosni i Hercegovini da izvrše promjenu Ustava po postupku koji je predviđen njegovim članom X – usvajanjem u Parlamentarnoj skupštini po amandmanskoj proceduri, koja je složenija od postupka za donošenje i promjenu zakona.

Amandmanom se dopunjava član VI Ustava Bosne i Hercegovine, tako što se dodaje nova tačka 4 kojom se uređuje ustavnopravni položaj Brčko distrikta, dok dotadašnja tačka 4

postaje tačka 5. Amandman sadrži definiciju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koji je određen kao jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, s vlastitim zakonima i institucijama, teritorijom u zajedničkoj svojini (kondominijumu) oba entiteta i statusom određenim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan da odlučuje o bilo kom sporu koji se povodom statusa i ovlaštenja Distrikta pojavi između jednog ili oba entiteta i Distrikta ili između Bosne i Hercegovine i Distrikta. Takav spor može pokrenuti i većina poslanika u Skupštini Distrikta, pod uslovom da uključuje najmanje po jednu petinu poslanika iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Važno je uočiti nekoliko karakteristika ovog amandmana. Prvo, njime se ne mijenja status Brčko distrikta BiH koji je već utvrđen Konačnom arbitražnom odlukom i njegovim statutom. Samo se ustavna materija sadržana u ovim aktima formalnopravno smješta u Ustav Bosne i Hercegovine, što je i opravdano, budući da je Distrikt posebna političko-teritorijalna jedinica u Bosni i Hercegovini. Drugo, Parlamentarna skupština nije detaljno uredila ustavnopravni položaj Distrikta, već se samo pozvala na važeće pravne akte kojima se to čini, što znači da je ustavno regulisanje njegovog položaja učinjeno donošenjem najopštijih ustavnih normi kojima se može urediti položaj jedne političko-teritorijalne jedinice, bez problematizovanja onoga što već predstavlja stvarnost funkcionisanja Distrikta i njegovog odnosa s državom i entitetima. Treće, stiče se utisak da ustavotvorac nije bio siguran koji član Ustava mijenjati ovim amandmanom, jer se ne čini logičnim da ovim amandmanom mijenja član VI Ustava, kojim se uređuje ustavni položaj Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Iako se stavovi 2 i 3 nove tačke 4, predviđene amandmanom, u cijelosti odnose na nadležnost Ustavnog suda, amandman se po svom osnovnom sadržaju odnosi na sastav Bosne i Hercegovine, a ne na položaj i nadležnosti Ustavnog suda, pa bi bilo opravdanije da je njime mijenjan član I 3 Ustava. Parlamentarna skupština, međutim, nije tako postupila, jer je Konačnom arbitražnom odlukom već predviđeno da će se teritorija Distrikta nalaziti u zajedničkom vlasništvu entiteta.

4. USTAVNE PROMJENE U ENTITETIMA

4.1. NAČIN PROMJENE USTAVA ENTITETA

Entiteti su u više navrata mijenjali svoje ustave u poslijedejtonskom periodu. Iako su ustavi entiteta predvidjeli proceduru za svoju promjenu koja ih svrstava u kategoriju čvrstih ustava, oni su u praksi mijenjani i po drugim postupcima. Dvije činjenice su uticale na to: snažna uloga visokog predstavnika kao vanustavnog činioca koji se nije ustručavao da donosi amandmane na ustave entiteta, te podređenost ustavnopravnih poredaka entiteta Ustavu Bosne i Hercegovine, koji dopušta mogućnost prenosa nadležnosti s entiteta na državu, čime se mijenjaju i ustavi entiteta, čak i ako ne dođe do formalne intervencije u njihov tekst.

Prijedlog da se pristupi promjeni Ustava Republike Srpske mogu dati predsjednik Republike, Vlada i najmanje 30 narodnih poslanika. O prijedlogu da se pristupi promjeni Ustava odlučuje Narodna skupština Republike Srpske većinom glasova narodnih poslanika. Odluku o usvajanju prijedloga amandmana donosi Narodna skupština Republike Srpske dvo-trećinskom većinom glasova narodnih poslanika, nakon čega s njom treba da se saglasi većina delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih u Vijeću naroda Republike Srpske.

Amandmane na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine mogu predlagati predsjednik Federacije u saglasnosti s potpredsjednicima, Vlada, većina poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i većina delegata iz reda bilo kog konstitutivnog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Predloženi amandmani će biti usvojeni ukoliko ih prihvati dvije trećine poslanika u Predstavničkom domu i većina delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavi entiteta su temeljito revidirani u proteklih petnaest godina. Ustav Republike Srpske ima 140 članova i 121 amandman, a Ustav Federacije Bosne i Hercegovine 115 članova (iako je numeracija drugačija) i 109 amandmana.

4.2. RAZLOZI ZA REVIZIJU USTAVA ENTITETA

a) Promjena državopravne prirode entiteta

U vrijeme donošenja, ustavi entiteta su, sadržinski i sa stanovišta svoje pravne snage, imali karakter najviših pravnih akata (suverenih) država, bez obzira da li su državopravne jedinice čije su društveno i državno uređenje normirali imale međunarodnopravni subjektivitet. Nakon stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet su postali atributi Bosne i Hercegovine. Stoga je bilo nužno usklađivanje ustava entiteta sa Ustavom Bosne i Hercegovine, kako bi činjenica da entiteti nisu države već federalne jedinice dobila ustavnopravni izraz.

Republika Srpska je u svom ustavu najprije bila definisana kao država srpskog naroda, zatim kao država srpskog naroda i svih njenih građana (amandman XLIV), da bi amandmanom LXVII bila određena kao ustavnopravni entitet u kome su Srbi, Hrvati i Bošnjaci konstitutivni narodi. Federacija Bosne i Hercegovine u članu I 1 nije izričito definisana kao država, već je propisano da se njenim osnivanjem modifikuje unutrašnja struktura onog dijela Republike Bosne i Hercegovine u kojem su Hrvati i Bošnjaci većinsko stanovništvo, pa, prema tome, imaju status konstitutivnih naroda. Normiranje nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno prava i dužnosti Republike Srpske ukazuje da su ustavotvorci imali na umu državopravne jedinice koje vrše suverenu vlast. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu III 1 navodi sljedeće poslove u isključivoj nadležnosti Federacije: spoljni poslovi, zaštita granica Federacije, državljanstvo, carine, spoljna trgovina, uspostavljanje monete i

monetarna politika, osnivanje centralne banke, i druge. Očigledno je da se radi o nadležnostima koje ostvaruje državna vlast koja ima obilježja suverenosti, što je bilo prihvatljivo do stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, pošto je Federacija Bosne i Hercegovine funkcionisala kao suverena država. Na sličan način su bili uređeni prava i dužnosti Republike u članu 68 Ustava Republike Srpske. U njemu je prvobitno bilo predviđeno da Republika uređuje i obezbjeđuje suverenitet i nezavisnost, ekonomske odnose s inostranstvom, međunarodnu saradnju, odbranu, mjere za slučaj ratnog stanja, neposredne ratne opasnosti i vanrednog stanja. Narodna skupština Republike Srpske je do 1996. godine samostalno ratifikovala sporazume zaključene s državama i međunarodnim organizacijama, a od tada, u skladu s principom suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, je mogla to činiti samo uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Članom 98 Ustava je bilo predviđeno da Republika ima Narodnu banku, što je kasnije izmijenjeno, jer u Bosni i Hercegovini postoji samo Centralna banka Bosne i Hercegovine. Članom 104 Ustava je prvobitno predviđeno da Vojska Republike Srpske štiti suverenitet i nezavisnost Republike, što je već 1996. godine izmijenjeno, pošto Republika Srpska, kao dio Bosne i Hercegovine, nije suverena i nezavisna. Amandman LV precizira da Republici Srpskoj pripadaju državne funkcije i nadležnosti koje nisu prenesene na institucije Bosne i Hercegovine.

Amandmanom III na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je izričito propisano da je ona jedan od dva entiteta u sastavu Bosne i Hercegovine i da joj pripadaju sve nadležnosti koje nisu prenesene institucijama države. Ona je izgubila nadležnosti u oblasti spoljne politike, monetarne i carinske politike, nije imala pravo na vlastitu monetu niti na obrazovanje centralne banke. Amandman XVII je propisao da međunarodni odnosi Federacije Bosne i Hercegovine moraju biti u skladu s međunarodnim subjektivitetom, teritorijalnim integritetom i kontinuitetom Bosne i Hercegovine. Amandmanom XIX je propisano da Federacija Bosne i Hercegovine ima pravo da zaključuje međunarodne sporazume pod uslovom da ih odobri Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Nakon što su 1996. godine usvojeni prvi paketi amandmana na ustave entiteta, kojima su entiteti i formalno izgubili svojstvo suverenih državno-pravnih jedinica, bilo je neophodno njihovo daljnje usklađivanje sa Ustavom Bosne i Hercegovine, posebno u cilju stvaranja jedinstvenog političkog režima konsocijativne demokratije, zasnovanog na ravnopravnosti konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

b) Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 2000. godine donio četiri djelimične odluke kojima, između ostalog, jamči konstitutivnost bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Tim odlukama su stvoreni uslovi za ravnopravnije učešće predstavnika tri konstitutivna naroda u vršenju vlasti na nivou entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, zasnovana na posljednjem stavu preambule Ustava Bosne i Hercegovine, stvorila je potrebu za revizijom

ustava entiteta, kako bi oni bili usklađeni s tumačenjem Ustavnog suda o sadržaju i suštini principa konstitutivnosti naroda.

Suština principa konstitutivnosti naroda je u tome da oni budu ravnopravni u procesu odlučivanja u svim institucijama vlasti na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ako su Bošnjaci, Hrvati i Srbi, barem formalno, proglašeni ustavotvorcima u posljednjem stavu preambule Ustava Bosne i Hercegovine, što znači da najviša vlast proizlazi (i) iz njih i pripada (i) njima, oni ne mogu biti diskriminirani u entitetima tako što neće imati jednaka prava u procesu stvaranja njihovih pravnih poredaka i politikâ. Državotvornost tri naroda na nivou Bosne i Hercegovine i odsustvo državotvornosti Srba u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj se međusobno isključuju.

Ustavi entiteta su pisani na temelju principa konstitutivnosti Srba u Republici Srpskoj, odnosno Bošnjaka i Hrvata u Federaciji Bosne i Hercegovine. Republika Srpska je prvo bila definisana kao država srpskog naroda, a zatim kao država srpskog naroda i svih njenih građana, dok je Federacija Bosne i Hercegovine definisana kao država odnosno entitet u kojem su Bošnjaci i Hrvati konstitutivni. Iz ovih temeljnih odrednica su proistekli politički režimi dva entiteta, struktura, način izbora i odlučivanja institucija, kojima nije garantovana ravnopravnost tri naroda. Republika Srpska je bila uređena kao tipična građanska republika u kojoj, formalno-pravno, politička prava i slobode jednako pripadaju svima. Ta formalna jednakost, međutim, u uslovima podijeljenog društva i dominacije nacionalnih ideologija je dovela do različite stvarne političke pozicije građana prema njihovoj nacionalnoj pripadnosti, jer u podijeljenim društvima značajnu ulogu igraju i građani kao apstraktne individue (nezavisno od svoje nacionalne ili druge pripadnosti) i, u većoj mjeri, određene društvene grupe kao kolektiviteti (u ovom slučaju te grupe su nacije). Stoga nije dovoljno garantovati jednaka politička prava i slobode građanima kao pojedincima da bi bila ostvarena ravnopravnost konstitutivnih naroda kao grupa. Budući da je Federacija Bosne i Hercegovine bila definisana kao dvonacionalna državopravna jedinica, pojedina rješenja njenog ustava su i formalno uvodila diskriminaciju. Tako su, na primjer, samo Bošnjaci i Hrvati mogli formirati svoje klubove delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (član IV A 6 Ustava), postojala je ustavna garancija da će najmanje 30% članova federalne vlade pripadati hrvatskom narodu (član IV B 5), dok Srbima, nacionalnim manjinama i nacionalno neopredijeljenima nisu pružene ovakve garancije, dok su funkciju predsjednika i potpredsjednika Federacije naizmjenično vršili samo Bošnjaci i Hrvati (član IV B 2).

Stoga su ustavi entiteta morali biti temeljito revidirani i usklađeni sa Ustavom Bosne i Hercegovine, na način na koji je posljednji stav njegove preambule tumačio Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik je 19. aprila 2002. godine donio Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Republike Srpske. Donoseći ove odluke, visoki predstavnik se pozvao na članove II 1d i V Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma o miru, stav XI 2 Zaključka Savjeta za implementaciju mira iz Bona i četiri djelimične odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U 5/98 iz 2000. godine. On je takođe pošao od činjenice da entiteti

nisu preduzeli potrebne mjere kako bi izmijenili svoje ustave u skladu s odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, uprkos tome što je visoki predstavnik 11. januara 2001. godine donio odluku o obrazovanju ustavnih komisija u entitetima kako bi se obezbijedila primjena treće djelimične odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda.

Ovim amandmanima se mijenjaju odredbe entitetskih ustava koje se odnose na organizaciju i funkcionisanje najviših ustavnih organa, a u Federaciji Bosne i Hercegovine i organa kantonalne vlasti, pošto se predviđa da će u roku od devet mjeseci od stupanja na snagu ovih amandmana principi sadržani u njima početi da se primjenjuju i u kantonima. Mijenja se i ustavna definicija entiteta. Republika Srpska se više ne određuje kao država već kao ustavnopravni entitet, a Federacija Bosne i Hercegovine kao jedan od dva entiteta države Bosne i Hercegovine. U preambulama oba entitetska ustava se ističe konstitutivnost sva tri naroda, tako da entiteti postaju multietničke federalne jedinice. Amandmanom XXVIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine se uređuje da Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju ovaj entitet, dok amandman LXVII na Ustav Republike Srpske utvrđuje da Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, Ostali i građani, ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti.

Odluka o konstitutivnosti naroda je morala voditi promjenama u određenju službenog jezika u entitetima. U Federaciji Bosne i Hercegovine su službeni jezici bosanski, hrvatski i srpski, a u Republici Srpskoj jezik srpskog naroda, jezik bošnjačkog naroda i jezik hrvatskog naroda. U oba entiteta u službenoj upotrebi su oba pisma – latinica i ćirilica.

Riječ “granica” u Ustavu Republike Srpske je zamijenjena riječju “međuentitetska linija razgraničenja”, što nije samo terminološka promjena, jer se njome željelo istaći da Republika Srpska nije država.

Najvažnije izmjene entitetskih ustava su izvršene u materiji organizacije državne vlasti, primjenom principa proporcionalnog sastava najvažnijih institucija i mogućnošću primjene prava veta u odlučivanju u određenim slučajevima. Amandmanima se najprije predviđa da će najmanje po četiri poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske pripadati svakom konstitutivnom narodu. U Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine će paritetno biti predstavljeni Bošnjaci, Hrvati i Srbi, s po 17 delegata, dok će Ostali imati sedam delegata. U Republici Srpskoj se osniva nova institucija – Vijeće naroda Republike Srpske, u kome su konstitutivni narodi predstavljeni paritetno, s po osam delegata, a Ostali s četiri delegata. Vijeće naroda vrši ustavotvornu i zakonodavnu vlast s Narodnom skupštinom, s tim što u donošenju zakona i drugih akata iz nadležnosti Narodne skupštine učestvuje samo ukoliko postoji sumnja o ugroženosti vitalnih nacionalnih interesa.

Amandmanima na ustave entiteta je na identičan način definisan vitalni nacionalni interes. Taksativno su navedena pitanja koja se uvijek smatraju pitanjima od vitalnog nacionalnog interesa, mada i bilo koje drugo pitanje može biti proglašeno takvim ukoliko to zaključuje

dvotrećinska većina delegata iz reda jednog konstitutivnog naroda. Vijeća za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa u sastavu ustavnih sudova entiteta brinu o adekvatnoj zaštiti ovih interesa konstitutivnih naroda. Ova vijeća se sastoje od po sedam sudija – po dva iz reda svakog konstitutivnog naroda i po jednog iz reda Ostalih. Amandmanima se uređuje način donošenja odluke u slučaju da delegati iz reda jednog konstitutivnog naroda smatraju da je njome ugrožen vitalni nacionalni interes.

Institucija predsjednika Republike Srpske odnosno predsjednika Federacije je takođe uređena drugačije nego dotad. U Federaciji Bosne i Hercegovine su prije donošenja odluke Ustavnog suda o konstitutivnosti naroda funkciju šefa države vršili predsjednik i potpredsjednik iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda, a ovim amandmanima je predviđeno da će biti birani predsjednik i dva potpredsjednika, koji moraju pripadati bošnjačkom, hrvatskom i srpskom narodu. Klub delegata srpskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine takođe učestvuje u izboru predsjednika, odnosno potpredsjednika. U Republici Srpskoj se na neposrednim izborima biraju predsjednik i dva potpredsjednika, koji pripadaju trima konstitutivnim narodima, tako što je za predsjednika izabran kandidat koji osvoji najviše glasova, a za potpredsjednike kandidati iz reda druga dva konstitutivna naroda koji osvoje najviše glasova među kandidatima iz reda tih naroda.

Amandmani predviđaju proporcionalnu predstavljenost konstitutivnih naroda u sastavu entitetskih vlada. Vladu Federacije Bosne i Hercegovine će činiti osam ministara iz reda bošnjačkog, pet iz reda hrvatskog i tri iz reda srpskog naroda. Jedan ministar iz reda Ostalih može biti imenovan iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda. Isti princip važi za sastav Vlade Republike Srpske, s tim što će nju činiti osam ministara iz reda srpskog, pet iz reda bošnjačkog i tri iz reda hrvatskog naroda. Nakon potpunog provođenja Aneksa VII Opšteg okvirnog sporazuma o miru, najmanje 15% članova vlade entiteta mora biti iz reda jednog konstitutivnog naroda, a najmanje 35% iz reda dva konstitutivna naroda. Jedan član vlade mora biti iz reda Ostalih. U Federaciji Bosne i Hercegovine, Vladu imenuje predsjednik Federacije uz saglasnost oba potpredsjednika.

Nekoliko ključnih funkcija moraju biti podijeljene tako da bude isključena dominacija jednog konstitutivnog naroda. Od šest izričito navedenih funkcija (predsjednik Vlade Republike Srpske/predsjednik Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Narodne skupštine Republike Srpske/predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, predsjedavajući Vijeća naroda Republike Srpske/predsjedavajući Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Vrhovnog suda Republike Srpske/predsjednik Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, predsjednik Ustavnog suda Republike Srpske/predsjednik Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, glavni republički tužilac/federalni tužilac), najviše dvije mogu pripadati jednom konstitutivnom narodu ili Ostalima.

Konstitutivni narodi i Ostali će biti proporcionalno predstavljeni u institucijama entiteta, na osnovu rezultata popisa stanovništva iz 1991. godine, do potpunog provođenja Aneksa VII. Pod institucijama entiteta se podrazumijevaju: Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i

vlade kantona, opštinski organi vlasti, kantonalni i opštinski sudovi, odnosno ministarstva u Vladi Republike Srpske, opštinski organi vlasti, okružni i osnovni sudovi.

Visoki predstavnik je u oktobru 2002. godine donio Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom se princip konstitutivnosti naroda detaljno normira u strukturi kantonalne vlasti. Predviđa se proporcionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih u ministarstvima kantona, na osnovu popisa stanovništva iz 1991. godine, do potpunog provođenja Aneksa VII. Iako skupštine kantona ostaju jednodomne, predviđa se obrazovanje klubova delegata konstitutivnih naroda ukoliko skupština kantona ima najmanje jednog poslanika iz reda određenog konstitutivnog naroda. Ovi klubovi štite vitalne nacionalne interese ukoliko poslanici iz reda jednog konstitutivnog naroda ocijene da su oni ugroženi odlukom skupštine kantona. Radom skupštine kantona rukovode predsjednik i zamjenici predsjednika, koji pripadaju različitim konstitutivnim narodima, pod uslovom da je u skupštinu biran najmanje jedan poslanik iz reda svakog konstitutivnog naroda.

5. NAJVAŽNIJE INICIJATIVE ZA REVIZIJU USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Za ustavnopravni i politički razvoj Bosne i Hercegovine su značajne tri inicijative za reviziju njenog ustava koje nisu prihvaćene od dijelova nacionalnih političkih elita. Ove inicijative su poznate pod nazivima Aprilski paket, Prudski sporazum i Butmirski paket. Radi se o inicijativama za djelimičnu reviziju Ustava, odnosno za usvajanje amandmana kojima se mijenjaju pojedine ustavne norme, uglavnom one koje se odnose na podjelu nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta i organizaciju vlasti na državnom nivou.

Značaj ovih inicijativa je u tome što su nacionalne političke elite neposredno pregovarale o sadržaju i usvajanju ustavnih amandmana, čime bi Ustav Bosne i Hercegovine bio revidiran po postupku predviđenom u njegovom članu X, umjesto dosadašnjih izmjena vršenih odlukama visokog predstavnika o osnivanju novih institucija Bosne i Hercegovine i potpunom ili djelimičnom prenosu nadležnosti ili sporazumima entiteta o prenosu nadležnosti na državu. Političke elite Evropske unije i SAD su imale značajnu ulogu u procesu oblikovanja i u pregovorima o usvajanju ovih prijedloga amandmana.

5.1. APRILSKI PAKET

Pod "Aprilskim paketom" se podrazumijeva prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine o kojem su nacionalne političke elite postigle znatan stepen saglasnosti, ali ne i potrebnu dvotrećinsku većinu za njegovo usvajanje u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u aprilu 2006. godine. Za prijedlog amandmana su glasali poslanici sedam vodećih parlamentarnih političkih stranaka koje su učestvovala u pregovorima, a protiv su glasali poslanici Stranke za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) i dio poslanika Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), koji su docnije osnovali novu političku

stranku – Hrvatsku demokratsku zajednicu 1990 (HDZ 1990). Proces pregovaranja o ustavnim promjenama, u kojem su učestvovali predsjednici osam parlamentarnih stranaka, je započeo na desetu godišnjicu potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, pod pokroviteljstvom američkog Instituta za mir (USIP) i Donalda Hejza (Donald Hayes), bivšeg zamjenika visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini.

“Aprilski paket” nije predviđao totalnu reviziju Ustava Bosne i Hercegovine, jer nije postojala namjera donošenja novog ustava kojim bi ustavna materija bila uređena na bitno drugačiji način. Prijedlogom amandmana su se željele izvršiti promjene u nekoliko segmenata ustavne materije o kojima dotad nije bilo saglasnosti nacionalnih političkih elita – podjeli nadležnosti i organizaciji institucija Bosne i Hercegovine. Predložena su četiri amandmana: jedan kojim bi bila uređena materija podjele nadležnosti i po jedan kojim bi bile izmijenjene ustavne norme o Parlamentarnoj skupštini, Predsjedništvu i Savjetu ministara. Prijedlogom amandmana I se predviđaju isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine, zajedničke (podijeljene) nadležnosti Bosne i Hercegovine i entiteta i isključive nadležnosti entiteta. Isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine su proširene u odnosu na rješenja sadržana u izvornom tekstu Ustava Bosne i Hercegovine, ali ne u odnosu na njegove revizije vršene u poslijedejtonskom periodu. Drugim riječima, pored već predviđenih isključivih nadležnosti, dodaju se samo dvije, koje je država već dobila u prethodnom periodu, a to su odbrana i bezbjednost i uspostavljanje i funkcionisanje Suda Bosne i Hercegovine i Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Prijedlogom amandmana se predviđa mogućnost da i druga pitanja budu u isključivoj nadležnosti države. Zajedničke nadležnosti su navedene u sedam tačaka: poreski sistem, izborni proces, pravosuđe, poljoprivreda, nauka i tehnologija, ekologija i lokalna samouprava. Najveći dio ovih oblasti se već nalazi u zajedničkoj nadležnosti države i entiteta. Novinu je predstavljao prijedlog da nadležnosti koje su prenesene na državu mogu biti vraćene entitetima, pod uslovom da se s tim saglase država i oba entiteta.

Amandman II je posvećen Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Predložena rješenja djelimično mijenjaju suštinu ustavnog položaja i međusobnog odnosa njenih domova. Prijedlogom amandmana se ne mijenja struktura Parlamentarne skupštine. Nju i dalje čine Predstavnički dom i Dom naroda, s tim što je ustavna i politička pozicija Predstavničkog doma snažnija. Predstavnički dom bi imao 87 poslanika, od kojih bi tri mjesta bila garantovana Ostalima. U sastav Doma naroda bi ulazio 21 delegat, od kojih bi po sedam pripadalo svakom konstitutivnom narodu. Prijedlogom amandmana se ne precizira da bi srpski delegati morali dolaziti iz Republike Srpske, a bošnjački i hrvatski iz Federacije Bosne i Hercegovine. Svaki punoljetni građanin Bosne i Hercegovine bi mogao biti član Parlamentarne skupštine, čime bi bila izmijenjena važeća diskriminatorna norma o sastavu Doma naroda. Neobičan je prijedlog da delegate Doma naroda biraju poslanici u Predstavničkom domu. Svaki dom bi imao predsjednika i dva zamjenika predsjednika, koji bi pripadali različitim konstitutivnim narodima. Primat Predstavničkog doma bi se ogledao i u prijedlogu da njegov predsjednik predstavlja Parlamentarnu skupštinu. Predsjednici domova Parlamentarne skupštine i predsjednik Savjeta ministara ne bi mogli biti iz istog konstitutivnog naroda.

Nadležnosti Predstavničkog doma bi bile znatno šire od nadležnosti Doma naroda, budući da bi ovaj drugi dom učestvovao samo u razmatranju zakona koji se odnose na vitalni nacionalni interes, usvajanju amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine i izboru predsjednika i potpredsjednika Bosne i Hercegovine. U isključivoj nadležnosti Predstavničkog doma bi se, između ostalog, našla tako važna pitanja poput usvajanja zakona koji se ne odnose na vitalni nacionalni interes, usvajanja budžeta, ratifikacije međunarodnih sporazuma, utvrđivanja izvora i iznosa sredstava za finansiranje institucija Bosne i Hercegovine, potvrde imenovanja i političke kontrole Savjeta ministara.

Entitetsko glasanje bi bilo zadržano u Predstavničkom domu, što je bio jedan od osnovnih razloga zbog kojih Stranka za Bosnu i Hercegovinu nije prihvatila "Aprilski paket". Pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, povodom kojih klubovi delegata konstitutivnih naroda mogu koristiti pravo veta, su taksativno navedena i u osnovi su identična listi pitanja od vitalnog nacionalnog interesa koju sadrže amandmani na ustave entiteta od 2002. godine: pravo konstitutivnih naroda da budu zastupljeni u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i da imaju jednaka prava u procesu odlučivanja; identitet konstitutivnog naroda; teritorijalna organizacija; organizacija organa javne vlasti; obrazovanje; jezik i pismo; nacionalni simboli i zastave; duhovno naslijeđe, pogotovo vjerski i kulturni identitet i tradicija; očuvanje integriteta Bosne i Hercegovine; sistem javnog informisanja; amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine. Osim ovih, i bilo koje drugo pitanje može biti proglašeno pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa ako tako odluči dvotrećinska većina jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda. Prijedlog amandmana predviđa da će u slučaju neslaganja klubova delegata dva konstitutivna naroda o tome da li se spornim aktom Predstavničkog doma ugrožava vitalni nacionalni interes konačnu odluku donijeti Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Prijedlog amandmana III je posvećen Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Čine ga predsjednik i dva potpredsjednika. Predsjednik Predsjedništva je istovremeno predsjednik Bosne i Hercegovine. Predsjednik i potpredsjednici ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda. Ovim prijedlogom se mijenja važeća ustavna norma, koja izričito utvrđuje da će članovi Predsjedništva biti birani tako da jednog člana (obavezno Srbina) biraju birači u Republici Srpskoj, a dvojicu (obavezno Bošnjaka i Hrvata) birači u Federaciji Bosne i Hercegovine. Predsjednika i potpredsjednike biraju domovi Parlamentarne skupštine. Kandidate može predlagati određen broj poslanika u Predstavničkom domu i delegata u Domu naroda. Klubovi delegata konstitutivnih naroda biraju po jednog kandidata, nakon čega se formira zajednička kandidatska lista tri kandidata. Da bi ovi kandidati bili izabrani, listu mora potvrditi Predstavnički dom. Prijedlogom amandmana se ne predviđa postupak za slučaj da Predstavnički dom ne potvrdi listu prihvaćenu u Domu naroda. Izričito se predviđa da najmanje jedan član Predsjedništva mora dolaziti iz svakog entiteta, a najviše po jedan iz svakog konstitutivnog naroda.

Prijedlogom amandmana se pravi razlika između nadležnosti predsjednika i Predsjedništva. Predsjednik i potpredsjednici bi, kao Predsjedništvo, zajedno odlučivali o tri pitanja: iz

oblasti odbrane, o imenovanju sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i o imenovanju članova Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine. Predsjedniku bi pripadalo i pravo suspenzivnog veta. On bi imao pravo da zahtijeva od Parlamentarne skupštine da ponovo razmatra zakon koji je već usvojila. Ona, međutim, ne bi morala usvojiti isti prijedlog zakona kvalifikovanom većinom, već bi za njegovo konačno usvajanje bila dovoljna obična većina. Prijedlogom amandmana je predviđeno i razrješenje predsjednika. On bi mogao biti smijenjen zbog nekompetentnosti, kršenja Ustava, zakona ili obavezujuće norme međunarodnog prava. Predsjednik bi mogao biti smijenjen ako bi tako odlučilo dvije trećine članova Predstavničkog doma, uz uslov da za smjenu glasa najmanje jedna polovina poslanika iz reda konstitutivnog naroda kojem i on pripada.

Prijedlog amandmana IV je posvećen Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, koji se izričito definiše kao institucija izvršne vlasti. Na čelu Savjeta ministara bi se nalazio predsjednik Savjeta ministara (premijer), koji bi imao dva zamjenika. Premijer i njegovi zamjenici ne bi mogli pripadati istom konstitutivnom narodu. Savjet ministara osim premijera činili bi i ministri, a izbor bi vršio Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Kandidata za predsjednika Savjeta ministara bi predlagao predsjednik Bosne i Hercegovine. Prijedlog amandmana sadrži i nadležnosti Savjeta ministara, koje su uobičajene nadležnosti vlade: predlaže zakone i budžet, donosi uredbe i druge propise potrebne za provođenje zakona, izvršava akte Parlamentarne skupštine, vodi spoljnu politiku, i dr. Amandmanom se ne uređuju bliže sastav i način odlučivanja Savjeta ministara, nego je predviđeno da ta pitanja budu uređena zakonom.

5.2. PRUDSKI SPORAZUM

Predsjednici tri političke stranke (Saveza nezavisnih socijaldemokrata, Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice) su u malom mjestu Prudu, u sjevernoj Bosni, u novembru 2008. godine postigli sporazum o rješavanju nekoliko pitanja, što su obznanili javnosti u zajedničkoj izjavi. Sporazum tri lidera postignut u Prudu ima daleko manji značaj od "Aprilskog paketa", kako po svojoj sadržini, tako i po dalekosežnosti rezultata. Iz zajedničke izjave tri lidera je uočljivo da nisu postigli jasan dogovor o važnim pitanjima ustavne reforme, već su se samo sporazumjeli o nekoliko principa koji bi predstavljali temelj daljih razgovora.

U pogledu ustavne reforme, postignut je sporazum da će se Ustav mijenjati amandman - skom tehnikom, čime su iznijeli svoj stav da ne treba donositi novi ustav Bosne i Hercegovine. Predmet razgovora o ustavnoj reformi treba da budu: usklađivanje Ustava s Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, teritorijalna organizacija odnosno srednji nivo vlasti, nadležnosti države i funkcionisanje institucija Bosne i Hercegovine.

5.3. BUTMIRSKI PAKET

U oktobru 2009. godine je započeo proces upoznavanja najvažnijih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini s novim prijedlogom ustavnih amandmana i pregovori o njihovom usvajanju. Inicijator pregovora je bio švedski ministar inostranih poslova Karl Bildt (Carl Bildt), budući da je Švedska predsjedavala Evropskom unijom. Predloženi amandmani su relativno brzo odbačeni od strane svih parlamentarnih stranaka, sa izuzetkom Stranke demokratske akcije, koja ih je ocijenila prihvatljivim kao umjerenim pomakom u oblasti ustavne reforme. Srpske političke stranke su odbacile prijedlog u cjelini, dok su hrvatske ocijenile da se njime ne obezbjeđuje ravnopravnost hrvatskog naroda.

Analiza sadržaja predloženih amandmana pokazuje da nije postojala namjera da se izvrši radikalna ustavna revizija, već da se ograničeno reformiše organizacija državne vlasti. Tok pregovora, koji su bili vrlo kratki i neuspješni, pokazuje da su nacionalne političke elite, kao i tzv. međunarodna zajednica, zadržale interes za ključna pitanja – podjelu nadležnosti između države i entiteta i institucionalni sistem na državnom nivou (sastav, način izbora i odlučivanja institucija Bosne i Hercegovine). Osim toga, predloženim amandmanima se predviđa ustavnopravna verifikacija promjena koje su već izvršene zakonima koje je donijela Parlamentarna skupština i nametnuo Visoki predstavnik.

Predloženim amandmanima se ne predviđaju nove isključive nadležnosti države. Dakako, verifikuje se činjenica da je država u poslijedjejtionskom periodu dobila nadležnosti u oblasti odbrane, bezbjednosti i sistema indirektnog oporezivanja. Određena pitanja bi bila u zajedničkoj nadležnosti države i entiteta: unutrašnja bezbjednost, oporezivanje, izborni proces, pravosuđe, poljoprivreda, nauka i tehnologija, životna sredina, lokalna samouprava. Neka od ovih pitanja su i dosad bila u podijeljenoj nadležnosti države i entiteta (izborni proces i pravosuđe, na primjer), dok neka, poput lokalne samouprave, dosad nisu uređivana od strane države. Kao i u "Aprilskom paketu", i ovim amandmanima se predviđa mogućnost povrata prenesenih nadležnosti, pod uslovom da se s tim saglase država i entiteti.

Prema prijedlogu amandmana, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine bi i dalje imala dvodomnu strukturu. Delegate Doma naroda bi birali delegati Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i poslanici u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Dom naroda bi imao dvadeset jednog člana, od kojih bi se dvije trećine birale u Federaciji Bosne i Hercegovine, a jedna trećina u Republici Srpskoj. Kako se ne precizira nacionalna pripadnost delegata, načelno bi bilo moguće da u oba entiteta budu birani delegati iz reda sva tri konstitutivna naroda i iz reda "Ostalih". Ne jamči se da će "Ostali" imati svoje delegate u Domu naroda, već je to samo mogućnost, pogotovo što prijedlog amandmana sadrži odredbu da će svaki konstitutivni narod imati najmanje šest delegata. Predlaže se da Predstavnički dom ima 87 članova, od kojih bi najmanje tri pripadali "Ostalima", od kojih bi dva bila birana u Federaciji Bosne i Hercegovine, a jedan u Republici Srpskoj.

Samo poslanici u Predstavničkom domu bi imali pravo zakonodavne inicijative. Dom naroda bi imao pravo da se izjašnjava o zakonskim prijedlozima tek nakon što budu usvojeni u

Predstavničkom domu. Prijedlog amandmana ne sadrži listu vitalnih nacionalnih interesa. Osim toga, predviđa se zadržavanje instituta entitetskog glasanja.

Predstavnički dom bi imao šire nadležnosti od Doma naroda. On bi birao članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjednika Savjeta ministara i potvrđivao listu ministara, vršio političku kontrolu rada Savjeta ministara, usvajao budžet i vršio imenovanja u skladu sa Ustavom i zakonom. Kao posebna nadležnost Doma naroda predviđa se razmatranje usklađenosti zakona s vitalnim nacionalnim interesima.

Funkciju šefa države vršili bi predsjednik i potpredsjednici Bosne i Hercegovine, koji bi zajedno činili Predsjedništvo i ne bi mogli pripadati istom konstitutivnom narodu. Izbor članova Predsjedništva bi se vršio u Parlamentarnoj skupštini, tako što bi svaki poslanik u Predstavničkom domu mogao učestvovati u postupku predlaganja kandidata, koji bi morali biti članovi ovog doma, a o predloženim kandidatima izjašnjavali bi se klubovi delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda. Nakon što svaki klub delegata izabere po jednog kandidata, lista s imenima tri kandidata prosljeđuje se Predstavničkom domu na potvrdu. Ovakvim načinom izbora članova Predsjedništva bilo bi postignuto nekoliko ciljeva. Prvo, barem formalno bi se otklonila diskriminacija prilikom izbora članova Predsjedništva, pošto nikome ne bi bilo oduzeto pasivno biračko pravo. Drugo, u postupku bi učestvovala oba doma Parlamentarne skupštine, čime se željela obezbijediti legitimnost izbora i osigurati da izabrani članovi budu predstavnici i građana i konstitutivnih naroda.

Nadležnosti šefa države su uređene tako da ih djelimično vrši predsjednik samostalno, a djelimično pripadaju Predsjedništvu kao kolegijalnom organu. Drugu grupu nadležnosti čine politički osjetljivija pitanja, kao što su odbrana, imenovanje kandidata za predsjednika Savjeta ministara, imenovanje članova Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine, dodjeljivanje odlikovanja i priznanja i davanje pomilovanja. Predsjedniku Bosne i Hercegovine bi pripalo i pravo suspenzivnog veta na zakone usvojene u Parlamentarnoj skupštini.

Ustavna pozicija Savjeta ministara bi bila uređena novim članom V bis. Kao i u "Aprilskom paketu", Savjet ministara se definiše kao organ izvršne vlasti, a ne kao vlada Bosne i Hercegovine. Činili bi ga predsjednik i ministri, koji bi za svoj rad odgovarali Predstavničkom domu a ne, kao dosad, Parlamentarnoj skupštini u cjelini. Predsjednika Savjeta ministara bi imenovalo Predsjedništvo, a imenovanje bi potvrđivao Predstavnički dom, što je identično važećem ustavnom rješenju. Predstavnički dom bi, na prijedlog predsjednika Savjeta ministara, imenovao ministre. Prijedlogom amandmana se taksativno navode nadležnosti Savjeta ministara, čime se otklanja značajan nedostatak važećeg ustavnog rješenja, kojim se uopšte ne preciziraju nadležnosti ove institucije. Prema predloženom amandmanu, Savjet ministara bi imao dvije nadležnosti koje prema važećem ustavnom rješenju ne vrši samostalno – vođenje spoljne politike i predlaganje budžeta.

6. ZAKLJUČAK

Ustavi u Bosni i Hercegovini pripadaju kategoriji krutih ustava, koji se formalno mijenjaju po postupku složenijem od zakonodavnog, čime se želi obezbijediti stabilnost i trajnost ustavnog sistema. Oni su istovremeno gipki ustavi, jer su se u petnaest posljedjtonskih godina temeljito mijenjali i prilagođavali promijenjenim političkim prilikama i, još više, političkim ciljevima onih koji su ih mijenjali. Ustavi entiteta su toliko izmijenjeni da se broj amandmana približio broju članova sadržanih u njihovim prvobitnim tekstovima. Ustav Bosne i Hercegovine, iako je samo jednom mijenjan amandmanskom tehnikom, je takođe znatno revidiran.

Ustavne reforme na entitetskom nivou su započele nedugo nakon stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine, s ciljem da se ustavi entiteta usklade sa ustavom države. Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine nisu vršene formalnom intervencijom u njegov tekst, već korištenjem specifičnih mehanizama koje je on predviđao, ali i vanustavnim djelovanjem visokog predstavnika. Tri su osnovna postupka revizije Ustava Bosne i Hercegovine, ne računajući amandmansku tehniku: odluke visokog predstavnika, prenos nadležnosti na državu na osnovu sporazuma entiteta i zakoni koje je donosila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Proces ustavnih promjena se kretao u dva pravca: prenos nadležnosti s entiteta na državu, čime je temeljito revidiran, u prvom redu, član III Ustava, te promjene institucionalnog sistema, u smislu osnivanja novih institucija države. Najvažnije u tom pogledu je osnivanje institucija pravosudnog sistema.

Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini su najvećim dijelom bile iznuđene, budući da nacionalne političke elite imaju suprotne stavove o potrebi i sadržaju revizije Ustava Bosne i Hercegovine i ustava entiteta. Nema saglasnosti o tome da li uopšte treba pristupiti ustavnoj reformi, a ako treba, da li treba donositi novi ustav, što podrazumijeva temeljitu ustavnu reviziju, ili samo mijenjati važeći. Osim toga, nacionalne političke elite se ne mogu saglasiti o tome kakvi treba da budu oblik državnog uređenja i oblik političkog režima u Bosni i Hercegovini, što je u neposrednoj vezi s obimom nadležnosti države i entiteta odnosno sastavom, načinom izbora i odlučivanja institucija države i entiteta.

Ovi razlozi su doveli do neuspjeha nekoliko važnih inicijativa za ustavnu reformu koje su pokrenute od 2005. do 2009. godine – “Aprilskog paketa”, Prudskog sporazuma i “Butmirskog paketa”. Nijedna od ovih inicijativa nije predviđala radikalnu ustavnu reformu, ali nije uspjela iz više razloga: nacionalne političke elite, ili njihovi značajni dijelovi, nastupali su s pozicija svojih maksimalističkih programa; ekstremne nacionalne političke stranke su imale snažne pozicije u Parlamentarnoj skupštini; nije postignut prethodni konsenzus o tome kakav treba da bude obim i sadržaj ustavnih reformi; nijedna nacionalna politička elita nije željela da izgubi stečene pozicije moći ili da na državnom nivou učestvuje u vršenju vlasti s pozicija *statusa quo* u pogledu količine političke moći kojom raspolaže.

LJUDSKA PRAVA U KONTEKSTU POLITIČKOG SISTEMA

Andrea Zubović

Sažetak *Ljudska prava se temelje na pojmu urođenog dostojanstva svih ljudskih bića. Univerzalna su, neotuđiva, nedjeljiva i međuovisna. U Bosni i Hercegovini ljudska prava se štite na nivou države, kao i na nivou entiteta. Ustav Bosne i Hercegovine, te ustavi entiteta, na specifičan način štite ljudska prava, kroz direktnu primjenu Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.*

Ključne riječi: *osnovne slobode; Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; Evropski sud za ljudska prava; ombudsman; konstitutivni narodi; manjine; kolektivna prava; individualna prava; ekonomska i socijalna prava.*

1. POJAM LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

Ljudska prava su “prava i slobode svih živih bića”. Konceptualno, sva ljudska bića imaju ljudska prava na osnovu same činjenice da su živa bića, stoga se ljudska prava zasnivaju na koncepciji univerzalizma i egaliteta. Ljudska prava su uobličena kroz zajedničke norme stvarnih ljudskih morala, opravdana moralnim normama ili prirodnim pravima koja se oslanjanju na najznačajnije ljudske vrijednosti, ali ujedno i kroz prava posmatrana kroz pravni sistem na nacionalnom nivou ili u okviru međunarodnog prava. (Nickel, 2009). Bitno je istaći da ne postoji univerzalni konsenzus o precizno određenoj prirodi ljudskih prava, zbog čega je konceptualno određenje ljudskih prava predmet intenzivne filozofske i pravne debate.

Moderni koncept ljudskih prava razvijen je u svjetlu prilika koje su uslijedile nakon Drugog svjetskog rata, djelimično kao reakcija na holokaust, što je kulminiralo usvajanjem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima od strane Ujedinjenih naroda 1948. godine. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, iako isprva pravno neobavezujući dokument, vremenom je stekla status međunarodnog običajnog prava na koje se države mogu pozivati u okviru međunarodne zaštite ljudskih prava. Pozivom svim državama da promovišu niz ljudskih, građanskih, ekonomskih i socijalnih prava smatrajući ista “osnovima slobode, pravde i mira u svijetu”, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predstavlja prvo nastojanje na međunarodnoj razini da se uspostavi model prava-obaveze u odnosima između država i njihovih građana.

Osnovna premisa ljudskih prava je urođeno dostojanstvo svih ljudskih bića, njihova univerzalnost i neodvojivost, neotuđivost i međusobna ovisnost. U preambuli Povelje Ujedinjenih naroda jasno su istaknute ove vrijednosti. "Radi se o pravima koja ljudsko biće ne stiče, već ih ima na osnovu samog postojanja, bez obzira da li je državljanin neke države ili ne [...]" (Sali i Terzić, 1996: 19). Stoga, ljudska prava nisu kategorija koja je ograničena suverenitetom jedne države, no pritom zamka simplifikacije o apsolutizmu ljudskih prava se mora zaobići na način da se prizna da ljudska prava mogu biti podvrgnuta određenom stepenu legitimnih ograničenja. Upravo iz tog razloga prisutno je i konstantno balansiranje između suverenih prava država i univerzalnih ljudskih prava građana kao pojedinaca.

Koncept ljudskih prava nije statična kategorija. Konstantno unapređenje i regulacija u ovom polju inspirisana je kako historijskim i političkim razvojem na globalnoj sceni, tako i regionalnim specifičnostima. Danas je općeprihvaćena podjela prava na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i diferencijacija između individualnih i kolektivnih prava. Posebno značajnu ulogu u odnosu na razvoj treće generacije ljudskih prava, odnosno kolektivnih prava ima *Afrička povelja o pravima čovjeka i naroda*, usvojena na 18. Skupštini šefova država, i vlada Organizacije afričkog jedinstva u Najrobiju, Kenija, 27. juna 1981., a koja predstavlja pravni, politički i ideološki izraz i osnovu za koncept kolektivnih ljudskih prava (African Charter on Human and People's Rights) (<http://www.hrcr.org/docs/Banjul/afhr.html>).

Danas se može govoriti o međunarodnom sistemu ljudskih prava. Iako je postojanje koncepta univerzalno priznatog sistema ljudskih prava i dalje predmet brojnih debata, imajući u vidu posvećenost Ujedinjenih naroda izrečenu u preambuli Povelje Ujedinjenih naroda i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, ali i brojnim drugim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, s pravom se može reći da je sistem ljudskih prava najbliži univerzalno priznatom sistemu neovisno od političkog sistema, ideologije ili kulturoloških predispozicija.

2. LJUDSKA PRAVA U USTAVNO-PRAVNOM SISTEMU BIH

Ljudska prava i slobode najvažniji su element pravne države i principa vladavine prava kojim se oblikuje demokratski poredak. Shodno tome, ljudska prava i osnovne slobode predstavljaju principijelno vrijednosnu premisu na kojoj se gradi demokratski ustav. Formalnopravno, u strukturi pravnog sistema, ljudska prava i slobode uživaju privilegovano mjesto na način da su uvrštena u tekst najvišeg pravnog akta nacionalnog pravnog sistema. Ustavna regulacija ljudskih prava i sloboda predstavlja značajnu javnu funkciju vlasti koja ima za cilj osiguravanje ukupnog razvoja i unutrašnje stabilnosti društva, a koja je istovremeno u bliskoj vezi s prirodom odnosa i primarnih principa na kojima se zasniva ustav. Stoga, gotovo sve države su nastojale obezbijediti ustavnu formulaciju društvenih odnosa postavljajući ih u okvire vladavine prava i demokratskog uređenja koji se zasnivaju na garanciji ljudskih prava i sloboda. U tom smislu, ustavni tekstovi u Bosni i Hercegovini ne predstavljaju izuzetak.

2.1. USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Bosne i Hercegovine, pored niza drugih specifičnosti, zaštitu ljudskih prava takođe regulira na specifičan način. "Zaštita ljudskih prava nije samo ustavna obveza, već i preduvjet i instrument za dugotrajnu stabilnost. Uspostava održivih, funkcionalno djelotvornih i neovisnih institucija ljudskih prava predstavlja obvezu propisanu Dejtonskim sporazumom, kao i glavni uvjet za integraciju Bosne i Hercegovine u euroatlantske institucije." (http://www.oscebih.org/human_rights/cro/institutions.asp) U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, kao polazna premisa uzima se poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, te je utvrđena odlučnost da se u Bosni i Hercegovini osigurava puno poštivanje međunarodnog humanitarnog prava. Dalje je prisutna opredijeljenost da se polazi od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, međunarodnih ugovora o građanskim i političkim te ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, te drugih instrumenata o ljudskim pravima. (Ustav Bosne i Hercegovine, preambula, paragraf 7). Članom II Ustava Bosne i Hercegovine se proklamira da Bosna i Hercegovina zajedno s njenim entitetima osigurava najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Poseban status u ustavnopravnom poretku Bosne i Hercegovine ima Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda s protokolima (u daljem tekstu: Evropska konvencija), na način da član II/2 predviđa da se Evropska konvencija direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini te da ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima. U ovom smislu, pojavila se problematika u odnosu na činjenicu da je autentična verzija Ustava Bosne i Hercegovine kao Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma sačinjena na engleskom jeziku, s obzirom na to da jezičke verzije na jezicima Bosne i Hercegovine nikada nisu objavljene u službenim glasilima. Problematika se ogleda u činjenici da engleska verzija ovog člana glasi da Evropska konvencija ima "*priority over other law*". Naime riječ *law*, uslijed svog dvostrukog značenja, zakon i pravo, može stvoriti konfuziju pri prevodu ove odredbe. Iz toga proizlazi mogućnost prevoda i tumačenja ove odredbe na dva načina, i to da Evropska konvencija ima primat nad svim zakonima u Bosni i Hercegovini ili, alternativno, da ima nadustavnu snagu. Međutim, uzimajući u obzir ciljno tumačenje ove odredbe, kao i općeprihvaćenu prirodu ustava kao najvišeg pravnog akta u državi, zauzet je stav da Evropska konvencija ima prioritet nad svim zakonima u Bosni i Hercegovini, ali ne i nadustavnu snagu. U prilog ovakvom tumačenju ide i činjenica da je u članu 3. tačka 3/b Ustava BiH navedeno: "the general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Herzegovina and the Entities", što se prevodi tako da glasi "opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine i entiteta". Ovdje se dakle riječ *law* prevodi kao pravni poredak, a radi se o sličnom kontekstu kao što je to u članu II/2. Ustava BiH. U članu I/2. Ustava BiH se također navodi: "Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections" gdje pojam "rule of law" sasvim izvjesno označava dobro poznati pojam "vladavine prava" koji se često potpuno pogrešno prevodi i kao "vladavina zakona" (Vehabović, 2006: 91-92). U prilog ovom shvatanju ide i praksa Ustavnog

suda Bosne i Hercegovine, posebno izražena u predmetu broj U 26/01 od 28. septembra 2001. godine koji se ticao konflikta između Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije, u kojem Ustavni sud zauzima slijedeći stav:

“Bosna i Hercegovina, funkcionišući kao demokratska država, ovlaštena je da u oblastima iz njene nadležnosti, osim Ustavom predviđenih, uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne za izvršenje njenih nadležnosti, uključujući i uspostavljanje suda za jačanje pravne zaštite njenih građana i osiguranje poštovanja principa Evropske konvencije o ljudskim pravima.” (predmet broj U 26/01 od 28. septembra 2001. godine)

Pored činjenice da Evropska konvencija i njeni protokoli zauzimaju veoma visoku poziciju u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, njen značaj i implikacija u odnosu na zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovine leži i u činjenici da ima direktnu primjenu u Bosni i Hercegovini. Direktna primjena odnosi se na obavezu svih organa vlasti na svim nivoima u Bosni i Hercegovini i entitetima da istu primjenjuju u okviru vršenja svojih ovlaštenja. Ujedno, značajna je mogućnost građana da se oslanjaju na Evropsku konvenciju u okviru zaštite svojih prava. Navedeno je posebno vidljivo kroz sistematsko tumačenje odredbe člana II/6 Ustava BiH koji propisuje da su Bosna i Hercegovina i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima zasebno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti, odnosno, primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode koji su sadržani u ovoj konvenciji i njenim protokolima (član II/6.).

Iz svega navedenog proizlazi da Evropska konvencija i njeni protokoli imaju ustavnu snagu, što predstavlja raritet u pogledu primjene međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava u okviru nacionalnih pravnih sistema. Posebno se treba imati u vidu činjenicu da se Evropska konvencija primjenjuje u Bosni i Hercegovini i prije nego što je Bosna i Hercegovina postala članicom Vijeća Evrope (12. jula 2002. godine), a s obzirom na to da je Ustav Bosne i Hercegovine, kao Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma potpisan 14. decembra 1995. godine. Prilikom diskusije na temu “*Primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama u Bosni i Hercegovini*” (Okrugli sto Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 15. i 16. novembar 2001. godine), Mato Tadić, u to vrijeme sudija Doma za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, naglasio je da postoji više razloga za direktnu inkorporaciju Evropske konvencije u Ustav Bosne i Hercegovine i to: nevjerovatno visok stepen kršenja ljudskih prava na cijelom području Bosne i Hercegovine za vrijeme rata, zatim, činjenica da je prilikom izrade Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini bilo sasvim izvjesno da Bosna i Hercegovina neće tako skoro postati članica Vijeća Evrope, te da je jedino na ovakav način bilo moguće obezbijediti efektanu zaštitu ljudskih prava i sloboda po evropskim standardima, kao i činjenica da nema uspješnog demokratskog razvitka društva bez efikasne zaštite ljudskih prava i sloboda. U tom smislu, ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine u odnosu na pitanje garancija ljudskih prava i osnovnih sloboda deklaratorno pruža visok stepen zaštite.

Član II/3 Ustava Bosne i Hercegovine sadrži katalog prava kojim je propisano da "sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode" iz Evropske konvencije, "što uključuje":

- pravo na život;
- pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni;
- pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu;
- pravo na ličnu slobodu i sigurnost;
- pravo na saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi s krivičnim postupkom;
- pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku;
- slobodu misli, savjesti i vjere;
- slobodu izražavanja;
- slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima;
- pravo na brak i zasnivanje porodice;
- pravo na imovinu;
- pravo na obrazovanje;
- pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

Iz navedenog se može zaključiti da postoji svojevrsna repeticija u pogledu kataloga ljudskih prava sadržanih u Ustavu Bosne i Hercegovine, imajući u vidu da su nabrojana prava obuhvaćena Evropskom konvencijom. Međutim, navedeno ni u kom slučaju ne donosi negativne implikacije s obzirom na to da na nedvosmislen način predstavlja potvrđivanje značaja ovih prava. Ujedno, navedena repeticija može se smatrati kao posljedica široko prihvaćene ustavnopravne nomotehnike u vidu uvrštavanja kataloga prava u tekst ustava.

Stav 4 člana II Ustava Bosne i Hercegovine proklamira zabranu diskriminacije na način da je svim osobama na području Bosne i Hercegovine osigurano da uživaju ljudska prava i temeljne slobode bez diskriminacije prema spolu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom opredjeljenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, pripadnosti nacionalnoj manjini, vlasništvu, rođenju ili drugom statusu. Značaj ove odredbe ogleda se, između ostalog, i kroz činjenicu da se ista pojavljuje kao pravni osnov za zabranu diskriminacije kroz niz drugih zakona koji su doneseni na državnom nivou poput Zakona o ravnopravnosti spolova i Zakon o zabrani diskriminacije. Pri tome je bitno istaći da ova dva zakona imaju nešto širi osnov zabrane diskriminacije s obzirom na to da je regulisan veći broj osnova po kojima diskriminacija nije dozvoljena. U tom smislu, zakonskom razradom, normativno je pružen viši stepen zaštite od diskriminacije.

Sa aspekta implementacije prava, član II/8 Ustava Bosne i Hercegovine pruža osnov i na svojevrsan način konstituše obavezu organa vlasti da omoguće implementaciju i ostvarivanje ljudskih prava i sloboda kroz međunarodne mehanizme zaštite, na način da

je propisano: "Svi nadležni organi vlasti u Bosni i Hercegovini će saradivati sa, i obezbijediti neograničen pristup: svim međunarodnim posmatračkim mehanizmima ljudskih prava koji se uspostave za Bosnu i Hercegovinu; nadzornim tijelima koja se uspostave bilo kojim međunarodnim sporazumom navedenim u Aneksu I ovog Ustava; Međunarodnom tribunalu za bivšu Jugoslaviju (a naročito će se pridržavati naredbi koje su izdate po članu 29. Statuta Tribunala); i bilo kojoj drugoj organizaciji ovlaštenoj od strane Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda sa mandatom koji se tiče ljudskih prava ili humanitarnog prava." (Član II/8 Ustava BiH)

Iz svega navedenog proizlazi da Ustav Bosne i Hercegovine, posmatrajući s normativnog i deklaratornog aspekta, pruža visok stepen zaštite i garancija ljudskih prava i sloboda svim licima na teritoriji Bosne i Hercegovine, bez obzira na njihovu etničku pripadnost i konstitutivno određenje ili drugi vid samoodređenja. Stoga, može se zaključiti da je normativni nivo zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda na izuzetno visokom nivou.

2.2. USTAV FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine usvojila je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine 30. marta 1994. godine, kada je i stupio na snagu. Kasnijim donošenjem Ustava Bosne i Hercegovine pretrpio je izvjesne promjene. U dijelu koji se odnosi na ljudska prava i slobode, ove promjene se uglavnom tiču pozivanja na načela ustanovljena Ustavom Bosne i Hercegovine.

U preambuli Ustava Federacije Bosne i Hercegovine izraženo je uvjerenje da demokratske institucije utemeljene na poštovanju ljudskih prava i sloboda najbolje stvaraju sklad između sebe i svojih zajednica, kao i opredjeljenje ka "načelima Povelje Ujedinjenih naroda, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, i Općim okvirnim sporazumom o miru u Bosni i Hercegovini". Nadalje se proklamira nacionalna ravnopravnost, demokratski odnosi i najviši standardi ljudskih prava i sloboda narodima i građanima Federacije Bosne i Hercegovine.

Inicijalni tekst Ustava Federacije Bosne i Hercegovine priznavao je konstitutivnost samo Bošnjacima i Hrvatima. Kasnijom Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98 iz 2000. godine ove odredbe su proglašene neustavnim, te je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine izmijenjen na način da priznaje konstitutivnost sva tri naroda, Bošnjaka, Hrvata i Srba, a garantuje zaštitu ljudskih prava svim licima na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine.

Karakteristika Ustava Federacije u odnosu na Ustav BiH, jeste u tome što Ustav Federacije ima proširen katalog prava nabrojanih u samom tekstu ustava, pri čemu svakako treba naglasiti da ovo ne vodi zaključku da Ustav Federacije BiH garantira više prava od same BiH jer se oba ustava pozivaju na čitav niz međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima (Dodatak Ustavu FBiH – instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba).

Odjeljak II Ustava Federacije Bosne i Hercegovine bavi se osnovnim ljudskim pravima i osnovnim slobodama, dok je članom 1. propisano da se međunarodni instrumenti navedeni u Aneksu primjenjuju na teritoriji cijele BiH, odnosno poziva na načelo ustanovljeno u članu II Ustava Bosne i Hercegovine. Nadalje, članom 2. izdvajaju se najznačajnija prava iz spomenutih instrumenata i garantira njihova primjena na teritoriji Federacije BiH, odnosno utvrđuje obavezu Federacije Bosne i Hercegovine da osigura primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu Ustava, te se dalje vrši normativno nabranje nekih prava i sloboda i to:

- pravo na život;
- pravo na slobodu time da su uhićenje i pritvor dopustivi samo u skladu sa zakonom;
- pravo na jednakost pred zakonom;
- sloboda glede diskriminacije temeljem rase, boje kože, spola, jezika, vjere ili uvjerenja, političkih ili drugih stavova, nacionalnog ili socijalnog podrijetla;
- pravo na pravičan krivični postupak;
- zabrana mučenja, te okrutnog ili nehumanog postupka ili kažnjavanja;
- pravo na privatnost;
- sloboda kretanja;
- pravo na azil;
- pravo na zaštitu obitelji i djece;
- pravo na imovinu;
- temeljne slobode: slobodu govora i tiska; slobodu mišljenja, savjesti i uvjerenja; slobodu vjere, uključujući privatni i javni vjerski obred; slobodu okupljanja; slobodu udruživanja, uključujući slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima, te slobodu neudruživanja; slobodu na rad;
- na izobrazbu;
- pravo na socijalnu zaštitu;
- na zdravstvenu zaštitu;
- pravo na prehranu;
- pravo na utočište; i
- pravo na zaštitu manjina i potencijalno ugroženih skupina.

Nadalje, proklamirano je da svi građani uživaju pravo na osnivanje i pripadanje političkim strankama te na politička prava, sudjelovanje u javnim poslovima, jednakopravnog pristupa javnim službama te da biraju i da budu birani. Međutim, bez obzira na proklamaciju ovih političkih prava, imajući u vidu činjenicu da Ustav Federacije Bosne i Hercegovine takođe priznaje princip konstitutivnih naroda, te sadrži odredbe o načinu formiranja organa vlasti (naročito Dom naroda Parlamenta, izbor Predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, itd.), može se zaključiti da je pasivno političko pravo ograničeno. Naime, shodno ustavnim odredbama, Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine čini 58 delegata, i to 17 Hrvata, 17 Srba, 17 Bošnjaka i 7 Ostalih. Iz navedenog

proizlazi da su etnički neidentificirani pojedinci koji se ne deklarišu kao pripadnici nijedne od navedenih grupa, ograničeni u svom pasivnom biračkom pravu.

Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine sadrži sve međunarodne pravne sporazume iz oblasti ljudskih prava i sloboda koje sadrži Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine, s tim što je u njemu sadržano još šest, dodatnih, međunarodnih akata¹ koje ne sadrži Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine sadrži 22 međunarodna pravna akta koji se nazivaju "instrumentima za zaštitu ljudskih prava" uz izričito konstatiranje da imaju pravnu snagu ustavnih odredbi. S obzirom na to da je nabrojanim instrumentima data pravna snaga ustavnih odredbi, isti se direktno primjenjuju na teritoriji Federacije BiH bez obzira da li je takav akt ratificiran, što bi u protivnom predstavljalo preduvjet za primjenu međunarodnih akata. Ovdje se s pravom može povući paralela s ulogom Evropske konvencije o ljudskim pravima u Ustavu BiH, gdje je Evropskoj konvenciji dat prioritet nad zakonom, što je stvaralo nedoumice i zabune sve do zauzimanja stava, kako je ranije spomenuto, kojim je Evropskoj konvenciji dat prioritet nad zakonom, ali ne i nad ustavom. U slučaju Ustava Federacije, međunarodni instrumenti o ljudskim pravima po samom Ustavu imaju pravnu snagu ustavnih odredbi pa kao takvi imaju prioritet nad zakonima, odnosno imaju najvišu pravnu snagu.

Ima osnova za pravno-teorijsko pitanje trebaju li takvu pravnu snagu imati svi ovi akti, pa među njima i "preporuka", s tim što kod njihovog tumačenja i primjene treba u prvom planu imati njihov značaj, kao i činjenicu da se međunarodna zajednica u momentu donošenja oba ova ustava [Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine] sučelila sa zastrašujućim kršenjem ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini, sve do masovnog genocidnog postupanja i nemilosrdnog atakiranja na najviše čovjekove vrijednosti – njegov život, zdravlje, slobodu i dostojanstvo. (Trnka et. al., 2004: 36)

Specifičnost ovih ustava leži u činjenici da su ljudska prava i temeljne slobode izražene na jedan novi, ustavnopravno specifičan način u vidu proklamiranja bez posebne normativne razrade pojedinačnih prava. Naime, uz eksplicitno navođenje ljudskih prava i sloboda u normativnom dijelu Ustava Bosne i Hercegovine (član II/3) i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (II A. član 2), u tim aktima je istovremeno naveden i veliki broj međunarodnih pravnih akata, *de facto* svi najznačajniji međunarodni pravni akti o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, za koje je utvrđeno da se uključuju u pravni sistem Federacije Bosne i Hercegovine. Sva ljudska prava koja su pobrojana u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine detaljno su opisana i razrađena u ovim međunarodnim pravnim aktima, tako da, pored izričitog ustavnog opredjeljenja o njihovoj pravnoj snazi i obaveznoj primjeni, nije ni bilo potrebe posebno vršiti njihovu razradu i opis u samom tekstu Ustava. Nadalje, katalog

¹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948); Evropska socijalna povelja (1961) i dopunski protokol broj 1; Deklaracija Ujedinjenih naroda o eliminiranju svih vrsta netolerancije i diskriminacije na osnovu vjere ili vjeroispovijesti (1981); Dokument sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a, Poglavlje IV (1990); Preporuke Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o pravima manjina, paragrafi 10-13 (1990); i Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama (1990).

Ljudskih prava iz člana II A.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine samo je kratak pregled najznačajnijih zaštićenih ljudskih prava i sloboda, on ni u kom slučaju nije konačan. Neka prava iz međunarodnih ugovora iz Aneksa nisu uopće spomenuta, ali se primjenjuju na osnovu već citirane odredbe iz člana II A.2. Tako npr. u članu II A.2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine navedeno je samo pravo na pravičan krivični postupak, koje, kao takvo, obuhvata i pravo na (besplatnog) branioca, pravo na osiguranje vremena i uvjeta neophodnih za pripremu odbrane, pravo na besplatnu pomoć tumača itd., koja se nalaze u odgovarajućim međunarodnim dokumentima navedenim u Aneksu (član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 14. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), ali su dalje razrađena u relevantnim zakonskim tekstovima.

Članom 6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine utvrđena je obaveza svih državnih i drugih organa koji vrše javna ovlaštenja da primjenjuju i poštuju prava i slobode predviđene u međunarodnim aktima koja sadržava Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Kao što je već navedeno, Ustav ove akte tretira kao instrumente za zaštitu ljudskih prava, proklamirajući da oni imaju pravnu snagu ustavnih odredbi, što sve "upućuje na zaključak o primarnom ustavnom opredjeljenju na što potpunije ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u svjetlu činjenice da su ona u ratu bila drastično kršena [...]" (Trnka et al., 2004: 95).

Članom 7. Ustava Bosne i Hercegovine ustanovljena je obaveza svih organa vlasti da surađuju sa svim međunarodnim organima koji se u Bosni i Hercegovini brinu o ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i s takvim organima koji su predviđeni u samim međunarodnim aktima iz Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

2.3. USTAV REPUBLIKE SRPSKE

Ustav Republike Srpske usvojen je 28. februara 1992. godine, tokom mandata prvog saziva Narodne skupštine (od 24. oktobra do 14. septembra 1996.). Usvojeni tekst je nakon donošenja pretrpio brojne izmjene (Odluka Ustavnog suda BiH, U 5/98) u vidu amandmana, a radi usaglašavanja istog sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Inicijalno, Ustav Republike Srpske je proklamirao srpski narod kao jedini konstitutivni narod. Međutim, temeljem kasnijih amandmana, status konstitutivnih naroda stiču i Bošnjaci i Hrvati.² Članom 5. Ustava Republike Srpske uređeno je da se ustavno uređenje Republike Srpske temelji na garantovanju i zaštiti ljudskih prava i sloboda u skladu s međunarodnim standardima.

Odjeljak II Ustava Republike Srpske bavi se ljudskim pravima i osnovnim slobodama, na malo drugačiji način u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, osnovna karakteristika ogleda se u činjenici da se na samom početku

² Oba entitetska ustava su prije Ustava Bosne i Hercegovine te Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine predviđale parcijalnu konstitutivnost. Kasnije su ove diskrepancije usaglašene s tekstom Ustava Bosne i Hercegovine.

Odjeljka II, u članu 10. navodi načelo zabrane diskriminacije, odnosno načelo ravnopravnosti i jednakosti građana pred zakonom i jednaka pravna zaštita bez obzira na rasu, spol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo.

Dalje, karakteristika Ustava Republike Srpske je i u tome što prava i slobode u katalogu nisu samo nabrojana kao što je to slučaj sa ustavima Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, nego su normativno razrađenija, pa u tom smislu ovaj ustav obrađuje pitanje ljudskih prava i sloboda na način koji je u velikoj mjeri zastupljen u ustavima drugih država, kao npr. Ustav Republike Italije, Ustav Ruske Federacije i sl. Također, u Ustavu RS ne postoji redosljed odnosno grupiranost prava i sloboda po njihovoj međusobnoj srodnosti ili nekom drugom kriteriju, što međutim ne uspostavlja bilo kakvu hijerarhiju.

Treba istaći da je Odjeljak II mijenjan i dopunjavan amandmanima, a najznačajniji je amandman LVII, tač. 1.-3. Spomenutim amandmanom je izvršena dopuna Odjeljka na način da je propisano da ukoliko postoji razlika u odredbama u pravima i slobodama koje garantira Ustav Republike Srpske i Ustava Bosne i Hercegovine, primjenjuju odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, te je istim amandmanom uređeno da se prava i slobode ovog Odjeljka primjenjuju na sve osobe na teritoriju Republike Srpske, a ne kako je to prvobitno bilo predviđeno, samo na građane Republike Srpske. Navedene izmjene su u cijelosti u skladu sa osnovnim načelima prava, imajući u vidu jaču pravnu snagu hijerarhijski višeg pravnog akta, odnosno Ustava Bosne i Hercegovine. Također, proklamiranje jednake garancije prava i sloboda za sve osobe na teritoriji Republike Srpske u odnosu na raniji fokus prema građanima Republike Srpske, zapravo je ispoštovao proklamiranje zabrane diskriminacije i uklonio ranije postojeći konflikt između ovih odredbi.

Nadalje, izmjenama je povezana primjena odredaba Ustava o ljudskim pravima i slobodama iz osam članova s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, uređeno je da će se odredbe člana 13. – zaštita ljudskog dostojanstva, tjelesnog i duševnog integriteta, privatnosti, ličnog i porodičnog života; člana 22. – sloboda i tajnost dopisivanja i drugog oblika opštenja; člana 23. – zaštita tajnosti podataka o ličnosti; člana 24. – nepovredivost stana; člana 25. – sloboda misli i opredjeljenja, savjesti i uvjerenja, i javnog izražavanja mišljenja; člana 26. – sloboda štampe i drugih sredstava javnog informiranja; člana 28. – sloboda vjeroispovijesti; i člana 30. – sloboda mirnog okupljanja i javnog protesta primjenjivati u skladu s odgovarajućim odredbama iz čl. 8. do 11. Evropske konvencije. Navedeno znači da su i nadležni organi Republike Srpske u neposrednoj obavezi da primjenjuju Evropsku konvenciju. Međutim, ovakva regulacija, koja ranije nije decidno bila sadržana u normativnoj regulaciji Ustava Republike Srpske, je ipak bila na snazi, imajući u vidu odredbe Ustava Bosne i Hercegovine kao pravnog akta koji se primjenjuje na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, uključujući oba entiteta. Ipak, decidna jezička normiranost u ovom pravcu svakako otklanja prostor za bilo kakve dileme u ovom pogledu, te sa aspekta garancije ljudskih prava uspostavlja nedvosmislen mehanizam njihove zaštite.

2.4. STATUT BRČKO DISTRIKTA BOSNE I HERCEGOVINE

Brčko distrikt BiH uspostavljen je 8. marta 2000. godine, odlukom Međunarodnog arbitražnog tribunala. Statut, kojeg je proglasio Robert W. Farrand – prvi supervizor za Brčko, uspostavlja Brčko distrikt BiH kao jedinstvenu administrativnu jedinicu lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Ima vlastitu multietničku administraciju, policiju i pravosuđe. Revidirani Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine je stupio na snagu 6. maja 2008. godine, Izmjene i dopune Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine donesene su Nalogom supervizora od 21. prosinca 2009. godine.

Amandmanom I na Ustav Bosne i Hercegovine od 26. marta 2009. godine, Brčko distrikt BiH postaje ustavna kategorija, kao jedinica lokalne samouprave koja postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine u okviru njenih nadležnosti, dok je teritorija Brčko distrikta BiH kondomonij (zajedničko vlasništvo) entiteta.

Član 1. stav 4. Statuta propisuje da su: “Ustav Bosne i Hercegovine kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine direktno primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta”.

Glava II Statuta, koja nosi naziv “Prebivalište, državljanstvo i građanska prava” sadrži nekoliko odredaba koje se odnose na ljudska prava i osnovne slobode. Član 13. tačka 1. (“Osnovna prava i obaveze”) proklamira zabranu diskriminacije po bilo kojem osnovu u uživanju svih “prava i sloboda zagarantovanih Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, ovim statutom i zakonima Distrikta”. Nadalje, stav 1. i 2. navedenog člana garantira pravo pristupa svim javnim institucijama Brčko distrikta BiH; slobodu kretanja i određivanja “mjesta prebivališta, poslovanja ili rada na cijeloj teritoriji” Brčko distrikta BiH; pravo na kupovinu i prodaju pokretne i nepokretne imovine u skladu sa zakonom; pravo na ravnopravno učestvovanje u vršenju javnih poslova Brčko distrikta BiH u skladu sa zakonom; zabranu diskriminacije pri zapošljavanju u javnom sektoru na osnovu prebivališta; pravo na mirno i neometano uživanje privatne imovine; pravo na obavljanje poslovne djelatnosti u tržišnoj ekonomiji; pravo na ličnu slobodu i sigurnost; pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Međutim, najznačajnija odredba koja je prisutna u svim drugim ustavima na teritoriju BiH, jeste odredba člana 13. stav 4. koja glasi: sva lica na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koje su im date Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ta prava i slobode će imati veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom. Sve institucije Distrikta će poštovati ta prava i slobode. Sudovi Distrikta će sprovoditi ta prava i slobode u skladu s postupcima koji su predviđeni zakonima Distrikta. Kada se bave predmetima koji se odnose na optužbe u vezi s kršenjem tih prava i sloboda, sudovi Distrikta uzimaju u obzir precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava.

Član 14. Statuta garantira slobodu udruživanja, odredba člana 15. sadrži pravo na obrazovanje, dok član 16. Statuta osigurava pravo na odbranu i pravo na besplatnu pravnu pomoć za lica koja nemaju dovoljno sredstava da angažiraju pravnog zastupnika, odnosno, pravo na besplatnu ili subvencioniranu pravnu pomoć u građanskim postupcima za lica

koja nemaju dovoljno sredstava "za pokrivanje sveukupnih troškova ili dijela troškova pravne pomoći".

Stoga, Statut Brčko distrikta BiH, sadrži katalog ljudskih prava i garantira njihovu zaštitu, s tim da je ova garancija pojačana pozivanjem na primjenu Ustava Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu političku specifičnost Brčko distrikta BiH, kao i relativno malu teritoriju, katalog prava sadržan u Statutu može se smatrati zadovoljavajućim s aspekta normativne regulacije.

3. KONSTITUTIVNI NARODI I "OSTALI" U KONCEPTU USTAVNIH PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE – ODNOS KOLEKTIVNIH I INDIVIDUALNIH PRAVA

Univerzalnost ljudskih prava kao osnovna karakteristika proizlazi, između ostalog, iz činjenice da su nosioci ovih prava sva ljudska bića. Međutim, u ovom smislu se u ustavno-pravnom poretku Bosne i Hercegovine pojavljuje svojevrsna specifičnost uvođenjem razgraničenja između konstitutivnih naroda i "ostalih".

U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine utvrđeno je da su konstitutivni narodi u Bosni i Hercegovini Bošnjaci, Hrvati i Srbi. Čak i prije nastanka Ustava Bosne i Hercegovine kao Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma, pojam konstitutivnih naroda pojavljuje se u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine koji je usvojen 1994. godine, a u kojem se prvobitno navodi da su konstitutivni narodi Bošnjaci i Hrvati ("Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi zajedno sa Ostalima, i građani Bosne i Hercegovine"), dok se u Ustavu Republike Srpske prvobitno navodilo da je "Republika Srpska država srpskog naroda i svih njenih građana". Međutim, odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98, ove odredbe su proglašene neustavnima, pa su ustavi entiteta priznali konstitutivnost u smislu konstitutivnih naroda prema Ustavu Bosne i Hercegovine. Dakle, Ustav Bosne i Hercegovine u preambuli diferencira između kolektivnog identiteta konstitutivnih naroda u zajednici sa ostalima i individualnog identiteta svih građana Bosne i Hercegovine. Posljedica je svojevršno razgraničenje između kolektivnih i individualnih prava.

Naime, kolektivna prava se odnose na grupu ljudi, dok individualna prava u fokusu imaju pojedinca. Na ovaj način, uspostavljen je osnov za svojevrsni animozitet između kolektivnih i individualnih prava koji je neminovno doveo do pitanja koja prava imaju prioritet. Iako je na Svjetskoj konferenciji o ljudskim pravima u Beču 1993. godine rasprava između toga koja generacija ljudskih prava ima veću važnost prekinuta zaključkom da sva prava imaju jednaku važnost, praksa, naročito u bosanskohercegovačkom ustavnopravnom sistemu, ukazuje na prioritetsnu afirmaciju bilo kolektivnih bilo individualnih prava u ovisnosti o konkretnim političko-kulturološkim predispozicijama.

U tom smislu, Ustav Bosne i Hercegovine načelno garantira jednakost svih ljudi i zaštitu ljudskih prava za sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine, ali u domenu političkih prava

pravi diferencijaciju između konstitutivnih naroda i ostalih građana. Tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini, Bošnjaci, Hrvati i Srbi primarno podrazumijevaju religijsko poistovjećivanje u smislu da većinu Bošnjaka čine muslimani, većinu Hrvata čine katolici, a većinu Srba pripadnici pravoslavne vjeroispovijesti. Iako se ne radi o pravilu, općeprihvaćenost ovakve podjele dovodi u pitanje razliku između religijske i nacionalne pripadnosti. S druge strane, "Ostali" uključuju sve ljude koji se ne identifikuju s jednom od tri etničke grupe,³ zajedno sa svim ljudima miješane etničke pripadnosti, manjinama i osobama koje se deklariraju kao bosanskohercegovački državljani i građani, iz čega proizlazi da su "Ostali" negativno definisani. Pojam "Ostali" je problematičan s obzirom na to da implicira izdvajanje. Posebno značajna politička prava, kao što su aktivno i pasivno biračko pravo u odnosu na pojedine institucije vlasti kao što su Dom naroda Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine ili Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, zasnivaju se na etničkoj pripadnosti, a ne principu građanske pripadnosti (Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Bosnia and Hercegovina : Overview*, Juli 2008) (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4954ce17c.html>). Naime, Ustavom Bosne i Hercegovine predviđeno je da delegati u Domu naroda Parlamentarne Skupštine Bosne i Hercegovine čini po 5 predstavnika iz tri konstitutivna naroda delegiranih iz entitetskih parlamenata (Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske). Ostali nemaju zastupljenost u Domu naroda Bosne i Hercegovine i ne mogu biti delegirani. Nadalje, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine čine tri člana i to Bošnjak i Hrvat birani s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, i Srbin biran s teritorije Republike Srpske. Ostali nemaju opciju da se kandiduju za ovu poziciju. Iz navedenog proizlazi da je prisutna diskriminacija ne samo po osnovu pripadnosti konstitutivnim narodima, nego i po teritorijalnoj pripadnosti.

Koncept konstitutivnih naroda je nadalje podržan principom nacionalnog veta koji daje neograničenu moć delegatima državnog parlamenta koji s "konstitutivnim nacionalnim porijeklom" (ali i članovima Predsjedništva po posebnoj proceduri) da blokiraju legislativu i spriječe usvajanje bilo kojeg zakonskog akta koji se smatra protivnim "vitalnom nacionalnom interesu" određenog konstitutivnog naroda. Jasno je da u komparativnoj sociologiji postoji jasno razgraničenje između "nacionalne grupe" i "etničke grupe", na način da u zemljama Zapada nacionalni interes podrazumijeva interes nacije kao cjeline. Međutim, u bosanskohercegovačkom političkom kontekstu, nacionalni interes se odnosi na interes jednog od tri konstitutivna naroda što bi se zapravo izjednačilo za interesom etničke grupe.

Stoga, prema važećim ustavnim rješenjima, kolektivna prava parcijalno imaju primat nad individualnim pravima, s obzirom na to da kolektiviteti nisu međusobno izjednačeni, pa tako kolektiviteti konstitutivnih naroda imaju prioritet nad ostalim kolektivitetima manjina. Stoga, individualna prava trpe kršenje na način da postoji direktna diskriminacija nekonstitutivnih naroda, tako što građani koji se ne identifikuju s jednim konstitutivnim

³ S teorijskog aspekta etničke grupe i konstitutivni narodi nisu izjednačeni. Međutim, u bosanskohercegovačkom političkom kontekstu dolazi do izjednačavanja ova dva pojma.

narodom nemaju biračko pravo u svojoj cjelini (Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, NGO progress report on the follow-up of the concluding observations (CCPR/C/BIH/CO/1) October 2008). Stoga, iako je u Ustavu Bosne i Hercegovine potvrđeno načelo o međusobnoj uvjetovanosti demokracije i ljudskih prava "odnos u kojem se demokracija pojavljuje kao jedno od ljudskih prava, a istovremeno samo demokratska država može osigurati poštovanje ljudskih prava" (Bakšić-Muftić, 2002: 321) jednakost u političkim pravima nije osigurana. Narodu kojeg čine svi državljani kao nosiocu suvereniteta pripada pravo na političko samoopredjeljenje. Politička volja većine građana koja bi se trebala ostvarivati u parlamentu kojem pripada zakonodavna vlast, pod uvjetima opće jednakosti, bez obzira na etničku, religijsku, spolnu pripadnost, na političko ili drugo opredjeljenje, određenje ili status, u bosanskohercegovačkoj stvarnosti trpi visok nivo segregacije.

U tom smislu, posebno je značajna odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*. Naime, aplikanti g. Sejdić i g. Finci kao pripadnici Roma, odnosno Jevreja, u apelaciji ističu da su onemogućeni da se kandiduju za mjesta u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine imajući u vidu postojeća ustavna rješenja u Bosni i Hercegovini, te da su u tom smislu diskriminirani u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. Sud je odluku donio s 14 glasova u korist aplikanata i 3 glasa protiv. Razmatrajući ovo pitanje, Evropski sud za ljudska prava se osvrnuo na potencijalni legitiman cilj koji bi mogao ići na štetu aplikanata, odnosno očuvanje mira uspostavljenog Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini čiji je Ustav sastavni dio, koji je sa svojim rješenjima uspostavio diskriminatorna pravila. U tom smislu Sud je istakao da iako očuvanje mira predstavlja legitiman cilj, nedostaje element proporcionalnosti, posebno imajući u vidu vremensku distancu, te činjenicu da problematika ratnih dešavanja treba da se posmatra kao historijska kategorija koja ne može nastaviti očuvanje diskriminatornog poretka u okviru bosansko-hercegovačkog izbornog sistema. Stoga je Sud zaključio da su postojeće odredbe u ovom kontekstu diskriminatorne i kao takve moraju biti usklađene s Evropskom konvencijom. Navedena odluka nije implementirana u Bosni i Hercegovini do danas, iako je Bosna i Hercegovina preduzela prve korake u cilju implementacije kroz formiranje radne grupe koja ima za cilj postavljanje osnova na kojima se može ostvariti puna implementacija ove historijske odluke za Bosnu i Hercegovinu i istovremeno zadovoljiti politička očekivanja vladajućih struktura.

4. SISTEM LJUDSKIH PRAVA VIJEĆA EVROPE

Paralelno s univerzalnim sistemom zaštite ljudskih prava koji egzistira u okviru Ujedinjenih naroda, danas postoje i regionalni sistemi garancije ljudskih prava i sloboda. Vijeće Evrope predstavlja jedan od regionalnih sistema u Evropi koji među svojim ciljevima ima promovisanje i zaštitu ljudskih prava (preostala dva sistema su Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju i sistem Evropske unije⁴).

Vijeće Evrope osnovano je 5. maja 1949. godine, potpisivanjem Statuta Vijeća Evrope (Treaty of London) od strane vlada 10 evropskih zemalja (Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Švedska i Velika Britanija). Vijeće Evrope danas ima 47 država članica, i jednu državu sa statusom kandidata za članstvo – Bjelorusija (“applicant country”). Pet država ima status “posmatrača” u okviru Vijeća Evrope: Vatikan, SAD, Kanada, Meksiko i Japan. Bosna i Hercegovina je postala članica Vijeća Evrope 24. aprila 2002. godine.

Osnovni cilj Vijeća Evrope sadržan u članu 1. Statuta Vijeća Evrope jeste “da ostvari veće jedinstvo između država članica”. Stoga, Vijeće Evrope djeluje kao svojevrsni zaštitnik parlamentarne demokratije i vladavine prava, zbog čega su brojne aktivnosti preduzete na standardizaciji socijalne i zakonodavne prakse vodeći računa o kulturološkim i tradicionalnim specifičnostima u svjetlu jedinstvenog evropskog identiteta.

Najvažniji dokumenti Vijeća Evrope na polju zaštite ljudskih prava su:

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950.)
- Evropska socijalna povelja (1961.)
- Evropska konvencija za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupka ili kazne (1987.) i
- Evropska okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994.)

4.1. EVROPSKA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA

Evropska konvencija predstavlja prekretnicu u savremenom međunarodnom sistemu zaštite ljudskih prava zbog činjenice da se pored proklamiranja osnovnih ljudskih prava i sloboda ujedno definišu i mehanizmi njihove zaštite stavljajući u prvi plan pojedinca kao nosioca aktivne legitimacije.

⁴ Imajući u vidu stupanje na snagu Lisabonskog sporazuma na osnovu kojeg je Evropska unija stekla jedinstveni pravni subjektivitet, kao i činjenicu da kao takva može pristupiti različitim organizacijama i konvencijama, u budućnosti se može opravdano očekivati potencijalno pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda, posebno imajući u vidu da se ovo pitanje već ranije pojavljuje u okviru djelovanja Evropske unije.

Evropska konvencija je usvojena 4. novembra 1950. godine, a stupila je na snagu 3. septembra 1953. godine (Bosna i Hercegovina je potpisala Evropsku konvenciju 24. aprila 2002. godine, a ratifikovala je 12. jula 2002. godine kada je i stupila na snagu u odnosu na Bosnu i Hercegovinu). Pored osnovnog teksta koji je podijeljen na tri dijela (prava i slobode; osnivanje Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu uključujući pitanja nadležnosti i obaveza; i ostale odredbe koje se odnose na teritorijalnu primjenu, potpisivanje i ratifikaciju i druge odredbe tehničkog karaktera), uz Konvenciju je potpisano i 14 protokola kojima je proširen ili preciziran katalog prava kao i promijenjene procedure zaštite pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Osnovna ljudska prava i slobode koje garantuje Konvencija, su:

- Član 2. pravo na život
- Član 3. zabrana mučenja
- Član 4. zabrana ropstva i prinudnog rada
- Član 5. pravo na slobodu i sigurnost
- Član 6. pravo na pravično suđenje
- Član 7. kažnjavanje samo na osnovu zakona
- Član 8. pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života
- Član 9. sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti
- Član 10. sloboda izražavanja
- Član 11. sloboda okupljanja i udruživanja
- Član 12. pravo na sklapanje braka
- Član 13. pravo na djelotvoran pravni lijek
- Član 14. zabrana diskriminacije

Navedena prava sadržana u odredbama Evropske konvencije predmet su debate u odnosu na njihov karakter. Naime, ističe se da se radi o deklaratornim odredbama koje same po sebi ne stvaraju obavezu za države potpisnice, jer je za obavezujući karakter neophodno sistematsko čitanje teksta Evropske konvencije, pa tako odredba člana 1. Evropske konvencije "transformiše deklaratorni karakter prava u obavezu za države potpisnice Konvencije" (Jacobs i White, 2002: 14). Na osnovu člana 1. Evropske konvencije, države, strane ugovornice, se obavezuju da svim licima pod svojom jurisdikcijom garantuju prava i slobode utvrđene u Evropskoj konvenciji. Međutim, upravo zbog neophodnosti sistematskog pristupa tekstu Evropske konvencije, i činjenice da se pojedine odredbe ne mogu posmatrati izolirano od cjelokupnog teksta, može se zaključiti da se radi o odredbama obavezujućeg karaktera koje se primjenjuju u skladu s kriterijima uspostavljenim samom Evropskom konvencijom uzimajući u obzir moguća odstupanja kroz test srazmjernosti, pitanje direktnih prava, te pitanje slobodne procjene u okvirima koji država može regulirati interna pitanja.

Protokoli Evropske konvencije predstavljaju materijalnu i proceduralnu dopunu Evropske konvencije. Tako Protokoli br. 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11 i 14 mijenjaju proceduru sistema zaštite koji je uspostavljen Evropskom konvencijom, dok ostali protokoli, kao i prava i slobode koje garantuju, su:

- Protokol broj 1, stupio na snagu 18. maja 1954. godine: pravo na imovinu, pravo na obrazovanje i pravo na slobodne izbore;
- Protokol broj 4, stupio na snagu 2. maja 1968. godine: zabrana dužničkog ropstva, sloboda kretanja, zabrana protjerivanja vlastitih državljana, zabrana grupnog protjerivanja stranaca;
- Protokol broj 6, stupio na snagu 1. marta 1985. godine: ukidanje smrtne kazne, ali sadrži odredbu koja omogućava državama da u svom zakonodavstvu predvide smrtnu kaznu za djela izvršena u doba rata ili neposredne ratne opasnosti;
- Protokol broj 7, stupio na snagu 1. novembra 1988. godine: proceduralna zaštita u vezi s protjerivanjem stranaca, pravo na žalbu u krivičnim stvarima, pravo na naknadu za pogrešnu presudu, pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dva puta po istom predmetu, jednakost supružnika;
- Protokol broj 12, stupio na snagu 1. aprila 2005. godine: opća zabrana diskriminacije. Za razliku od Protokola broj 14 koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju "prava i sloboda predviđenih Konvencijom", Protokol broj 12 zabranjuje diskriminaciju u uživanju bilo kojeg prava utvrđenog zakonom, a ne samo onih prava koja se garantuju Konvencijom.
- Protokol broj 13, stupio na snagu 1. jula 2003. godine: ukidanje smrtne kazne u svim okolnostima.

Potrebno je istaći da navedeni protokoli nisu ratifikovani od strane svih država ugovornica. Bosna i Hercegovina je ratifikovala sve protokole uz Evropsku konvenciju.

4.2. EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Evropski sud za ljudska prava u Strasbourgu je primarni forum za zaštitu ljudskih prava i sloboda u Evropi.⁵ Presude Evropskog suda obavezujuće su za zemlje članice Vijeća Evrope, te nepoštivanje istih može rezultirati značajnim političkim posljedicama uključujući suspenziju ili prestanak članstva u Vijeću Evrope. Evropski sistem zaštite ljudskih prava prošao je kroz nekoliko faza razvoja prije nego je uspostavljen postojeći sistem u vidu jednog sudskog tijela sa sjedištem u Strasbourgu (sjeverno-istočna Francuska).

⁵ Naime, pored sudova u okviru nacionalnih pravnih sistema, u obzir treba uzeti i Sud pravde Evropske unije, posebno u svjetlu Lisabonskog sporazuma, na osnovu kojeg je Povelja o osnovnim ljudskim pravima Evropske unije postala obavezujući dokument.

Pojedinci se isprva nisu mogli direktno obraćati Evropskom sudu za ljudska prava, međutim Protokolom 11 koji je stupio na snagu 1. novembra 1998. godine, sistem je izmijenjen s ciljem da pojednostavi strukturu Evropskog suda za ljudska prava i da utiče na efikasnost ovog tijela. Protokolom 11 ukinuta je Komisija, kao tijelo koje je imalo značajne ovlasti u ranijoj proceduri, te je uspostavljen jedan stalni sud za ljudska prava, u skladu s članom 19 Konvencije, kojem pojedinci direktno mogu podnositi predstavlke. Kao posljedica navedenih strukturalnih reformi, u prve tri godine samostalnog postojanja Evropskog suda za ljudska prava, broj predmeta je povećan za oko 130%, te je tokom 1998. godine bilo je evidentirano 5.979 predmeta, a 2001. godine 13.858 predmeta. Zbog izuzetnog rasta broja predmeta i velike preopterećenosti Suda, Protokolom 14 predviđen je prijenos nadležnosti s Vijeća na suce pojedince, smanjen je broj članova Vijeća, te pooštreni uvjeti za pokretanje sporova. Protokol broj 14 je otvoren za potpisivanje 13. maja 2004. godine i potpisale su ga sve države članice Vijeća Evrope (uključujući Bosnu i Hercegovinu koja je isti potpisala 10. novembra 2004. godine, a ratificirala 19. maja 2006. godine), a ratificiralo ga je 46 država, odnosno sve države osim Rusije.

Sud se sastoji od Sekretarijata i sudija. Broj sudija Evropskog suda jednak je broju država članica Vijeća Evrope i imenuje ih Parlamentarna skupština Vijeća Evrope na mandat od 6 godina uz mogućnost reizbora (nakon stupanja na snagu Protokola 14, mandat sudija će trajati 9 godina bez mogućnosti reizbora). Imenovani suci vrše svoju funkciju samo u svoje lično ime, i ne predstavljaju državu čiji su državljani, kao ni bilo koju drugu državu. Evropski sud djeluje u tri formacije: u komitetima od tri sudije ("Committee"), u Vijeću od sedam sudija ("Chamber") i u Velikom vijeću ("Grand chamber") od 17 sudija (član 27. Evropske konvencije). Sekretarijat suda ("the Registry"), na čijem čelu se nalazi arhivar/registrar Suda koji ima dva zamjenika, čine pravnici, administrativno i tehničko osoblje i prevodioci. Osnovni zadatak Sekretarijata je da obezbijedi pravnu i administrativnu podršku radu Suda u vršenju njegove funkcije. U okviru Sekretarijata nalazi se 20 pravnih odjela ("legal divisions") koji su podijeljeni u okviru pet tzv. pravnih sekcija ("section").

U odnosu na Bosnu i Hercegovinu, prema podacima iz Izvještaja Evropskog suda za ljudska prava za 2009., objavljenog u maju 2010. godine, do 31. decembra 2009. podneseno je ukupno 2.951 aplikacija; 861 aplikacija je proglašena nedopustivom ili odbačena; 78 predstavlki je komunicirano, odnosno dostavljeno na odgovor vladi Bosne i Hercegovine; 33 aplikacije su proglašene dopustivim, i doneseno je ukupno 13 presuda, od čega je jedna poništena na osnovu kasnije odluke suda ili temeljem prijateljske nagodbe (European Court of Human Rights, *Annual Report 2009*, preuzeto 15. oktobra 2009., s <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+Reports>). U svih 13 presuda, odlučeno je da je došlo do kršenja prava iz Evropske konvencije. Na osnovu statističkih podataka Evropskog suda za ljudska prava za pojedinačne države (European Court for Human Rights, Country Statistics) (<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B21D260B-3559-4FB2-A629-881C66DC3B2F/0/CountryStatistics01012009.pdf>) do 1. januara 2009. godine, utvrđeno je da se 37% meritornih presuda odnosi na kršenje člana 6. Evropske konvencije (pravo na pravično suđenje), 27% se odnosi na kršenje Protokola 1 i pravo na imovinu, a po 9% se

odnosi na član 3. (nehumano i nečovječno ponašanje), član 5. (pravo na slobodu i sigurnost), član 8. (pravo na poštivanje privatnosti i porodičnog života) i član 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek). Prva presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, *Jeličić v. Bosnia and Herzegovina* usvojena je 31. oktobra 2006. godine i odnosila se na kršenje člana 6. (pravo na pravično suđenje) i član 1 Protokola 1 (pravo na imovinu). Posljednja od usvojenih presuda je slučaj *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, po osnovu kršenja člana 3, Protokola 1, zabrana diskriminacije, zbog nemogućnosti Roma i Jevreja da se kandiduju na parlamentarnim izborima. Trenutno, funkciju sudije pri Evropskom sudu za ljudska prava ispred Bosne i Hercegovine obnaša gđa. Ljiljana Mijović (European Court for Human Rights, Country Fact Sheet 1959-2009) (http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C2E5DFA6-B53C-42D2-8512034BD3C889B0/0/FICHEPARPAYS_ENG_MAI2010.pdf).

Uslovi za razmatranje apelacije od strane Evropskog suda za ljudska prava su slijedeći:

- apelacija se mora podnijeti u roku od šest mjeseci od dana kada je donijeta pravosnažna odluka, što se odnosi na konačnu odluku;
- moraju biti iscrpljeni svi domaći pravni lijekovi;
- prekršeno pravo koje je zaštićeno Evropskom konvencijom ili njenim protokolima (*ratione materiae* kompatibilnost); i
- podnosilac apelacije je žrtva kršenja prava (*ratione personae* kompatibilnost).

Zahtjev koji se odnosi na iscrpljivanje svih domaćih pravnih lijekova, u kontekstu Bosne i Hercegovine, odnosi se na pitanje utvrđivanja da li postoje djelotvorni domaći pravni lijekovi i da li je aplikant dokazao da su svi takvi lijekovi iscrpljeni. Djelotvornost domaćih pravnih lijekova posmatra se kroz prizmu praktične djelotvornosti, a ne samo teorijske, zbog čega je neophodno posmatrati opći pravni i politički kontekst u kojem se formalno ustanovljeni pravni lijekovi primjenjuju, kao i individualne okolnosti svakog aplikanta. U tom smislu, kao generalno pravilo, aplikant mora dokazati da je iscrpio sva redovna pravna sredstva pred domaćim sudskim instancama, prije nego što podnese aplikaciju Evropskom sudu za ljudska prava. O kojim instancama je riječ svakako će ovisiti od vrste spora i teritorijalnoj određenosti, uzimajući u obzir kompleksnost pravosudnog sistema u Bosni i Hercegovini (sudove u entitetima i nadležnosti kako je to utvrđeno ustavnim i zakonskim propisima na nivou države i entiteta).

Sud će nadalje proglasiti neprihvatljivom aplikaciju koja je anonimna, te koja je suštinski istovjetna s pitanjem koje je sud već razmatrao, ili koja je već podnijeta nekoj drugoj međunarodnoj instanci radi ispitivanja, odnosno rješavanja, a ne sadrži nove relevantne činjenice, kao i slučaju da predstavlja zloupotrebu prava na podnošenje apelacije.

U skladu s članom 28. Evropske konvencije, Komitet jednoglasnom odlukom proglašava apelaciju neprihvatljivom, pod uslovom da se takva odluka može donijeti bez daljnjeg ispitivanja, te je u tom slučaju je odluka konačna. U protivnom, o prihvatljivosti i osnovanosti

(meritumu) apelacije odlučuje Vijeće, osim ukoliko se spor smatra izuzetno važnim ili ako predstavlja novu vrstu spora za koji nema presedana. Ako se povodom predmeta pokrene neko ozbiljno pitanje od značaja za tumačenje Konvencije, Vijeće može, sve dok ne donese presudu, ustupiti nadležnost Velikom vijeću, osim ukoliko se tome protivi neka od strana u sporu (član 30. Evropske konvencije). U ostalim slučajevima, u roku od tri mjeseca od dana donošenja presude Vijeća, svaka stranka može, u posebnim slučajevima, da zahtijeva da se predmet iznese pred Veliko vijeće. O zahtjevu odlučuje odbor od pet sudija Velikog vijeća, koji će prihvatiti zahtjev ako se predmet tiče nekog ozbiljnog pitanja u vezi s tumačenjem Konvencije ili ozbiljnog pitanja od opće važnosti. Ako odbor prihvati zahtjev, Veliko vijeće odlučuje o predmetu presudom (član 43. Evropske konvencije).

U svim ostalim slučajevima, presude Vijeća su konačne i to kada stranke izjave da neće podnositi zahtjev da se predmet iznese pred Veliko vijeće ili tri mjeseca poslije donošenja presude, ako se ne zatraži da se predmet iznese pred Veliko vijeće ili ukoliko odbor Velikog vijeća odbije zahtjev za razmatranje na osnovu člana 43. (član 44. Evropske konvencije).

Veliko vijeće odlučuje o tzv. predstavkama u međudržavnim sporovima (član 33. Evropske konvencije), ili o pojedinačnim predstavkama kada mu neko vijeće, na osnovu člana 30. Evropske konvencije, ustupi nadležnost, ili kada mu je predmet upućen na osnovu člana 43. Osim toga, Veliko vijeće razmatra zahtjeve za savjetodavna mišljenja o pravnim pitanjima koja se tiču tumačenja Konvencije i protokola uz nju (po zahtjevu Komiteta ministara na osnovu člana 47. Evropske konvencije).

Pravila Evropskog suda ("the Rules of the Court") regulišu detaljnije organizaciju i način rada i proceduru pred Evropski sudom. Nadzor nad provedbom presuda Evropskog suda vrši Komitet ministara.

Posebno je bitno istaći da Evropski sud nije apelacioni sud, u smislu da isti ne može ukinuti ili preinačiti odluke ili presude domaćih, nacionalnih sudova, već isključivo razmatrati pitanje zaštite prava iz Evropske konvencije.

4.3. EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRACIJU KROZ PRAVA (VENECIJANSKA KOMISIJA)

Evropska komisija za demokraciju kroz pravo, poznatija kao Venecijanska komisija, savjetodavno je tijelo Vijeća Evrope za pitanja iz oblasti ustavnog prava. Osnovana je 1990. godine, nakon pada Berlinskog zida, u vrijeme kada je postojala izrazita potreba za asistencijom u ustavnim pitanjima u Istočnoj i Centralnoj Evropi. Sastoji se od nezavisnih eksperata na području ustavnosti. Sjedište komisije je u Veneciji i sastaje se četiri puta godišnje. Osnovni zadatak Komisije je izrada nacrtu ustava i ustavnih amandmana, ali se također bavi i pitanjima kao što su prava manjina, izborna pravo itd. (tzv. "para-constitutional law").

Bosna i Hercegovina je članica Venecijanske komisije od 24. aprila 2002. godine. Aktivnosti Venecijanske komisije u kontekstu Bosne i Hercegovine počinju 1994. godine u vezi s

Vašingtonskim sporazumom (Ustav Federacije Bosne i Hercegovine) i tokom godina se nastavljaju kroz rad na velikom broju ustavnih pitanja. Tako je Venecijanska komisija izdala značajan broj mišljenja u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine i entitetske ustave, te se aktivirala u polju pravosudnog ustrojstva u Bosni i Hercegovini (dokumenti i nacrti zakona u vezi sa Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine). Godine 1996. Venecijanska komisija u Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini s posebnom pažnjom na mehanizme zaštite ljudskih prava (CDL-INF(1996)009 Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina with particular regard to Human Rights protection mechanisms) ([http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)047rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)047rev-e.asp)) zaključuje da mehanizme zaštite ljudskih prava u okviru pravnog sistema Bosne i Hercegovine karakteriše neobičan stepen kompleksnosti. Koegzistencija nadležnih tijela kojima su povjereni posebni zadaci zaštite ljudskih prava kao i sudovi od kojih se očekuje da se bave navodnim kršenjem ljudskih prava u kontekstu predmeta koji se pojavljuju pred tim sudovima, neminovno stvara određeni stepen duplikacije.

Tokom godina koje slijede, Venecijanska komisija se značajno aktivirala u domenu ustavno-pravnih rješenja koja se odnose na institucije ombudsmana na entitetskom i državnom nivou, razmatrala rad Doma za ljudska prava, naročito u pogledu kriterija za prihvatljivost aplikacija, te analizirala pitanje Izbornog zakona i općenito izbornog sistema u Bosni i Hercegovini. U tom smislu, Venecijanska komisija je učestvovala u slučaju *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, nos. 27996/06 and 34836/06, no. 125 kao *amicus curiae* (tzv. prijatelj suda, učesnik u postupku koji nije strana u postupku), u kojem zaključuje da je isključenje Ostalih iz Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine suprotno Evropskoj konvenciji.

U svom izvještaju za 2009. godinu (CDL-RA(2009)001 Annual Activity Report 2009) ([http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-RA\(2009\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-RA(2009)001-e.pdf)), navodi se da je Venecijanska komisija neformalno učestvovala u sačinjavanju nacrtu prijedloga ustavnih reformi koji su podneseni liderima političkih partija Evropske unije i SAD u Butmiru u oktobru 2009. godine. Navedeni prijedlozi, međutim, nisu prihvaćeni od strane većine političkih lidera, te je proces reformi ostao blokiran. Venecijanska komisija je izrazila nadu da će ostati mogućnost napretka nakon usvajanja odluke Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, koje je moguće implementirati samo uz reviziju Ustava Bosne i Hercegovine.

U oktobru 2010. godine u Bosni i Hercegovini su održani opći izbori u skladu s postojećim Ustavom Bosne i Hercegovine i važećim Izbornim zakonom, koji nisu revidirani u smislu presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*.

5. INSTITUCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Zaštita ljudskih prava i sloboda u demokratskom društvu je efikasna u onoj mjeri u kojoj su efikasni institucionalni mehanizmi njihove zaštite. Stoga, bez obzira na visok nivo normativne zaštite ljudskih prava u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, stvarna efikasnost može se analizirati tek kada se posmatraju i postojeći mehanizmi zaštite koji će osigurati punu implementaciju proklamiranih prava.

Osnovne institucije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini su Ustavni sud Bosne i Hercegovine i Institucija ombudsmana na državnom nivou. Bivši Dom za zaštitu ljudskih prava za Bosnu i Hercegovinu, odnosno, Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine se takođe smatra izuzetno značajnom institucijom u domenu zaštite ljudskih prava, imajući u vidu veliki doprinos razvoju i poštovanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, kao i prihvatanju i shvatanju odredaba Evropske konvencije, kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava. Posebno je bitno istaći da i redovni sudovi u Bosni i Hercegovini u svojoj praksi primjenjuju Evropsku konvenciju, s obzirom na direktnu primjenjivost iste u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. Primjena odredaba o ljudskim pravima i osnovnim slobodama na nižim nivoima pravnog sistema, trebala bi dovesti do smanjenja broja predmeta pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, odnosno, pred Evropskim sudom za ljudska prava.

5.1. USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavni sud Bosne i Hercegovine predstavlja ustavnu kategoriju s obzirom na to da je predviđen Ustavom Bosne i Hercegovine kao *sui generis* sudsko tijelo. Osnovan je u maju 1997. godine, na osnovu odredbe člana VI Ustava Bosne i Hercegovine. Mandat prvog saziva bio je pet godina. Nakon isteka prvog mandata, imenovan je novi saziv koji je konstituiran 30. maja 2003. godine.

Značaj Ustavnog suda Bosne i Hercegovine kao institucije leži u činjenici da se u smislu svojih nadležnosti, Ustavni sud pojavljuje kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine i istovremeno institucionalni garant ljudskih prava i sloboda zaštićenih Ustavom i međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava koji čine njegov sastavni dio.

Nadležnost, sastav i način rada Ustavnog suda Bosne i Hercegovine regulisani su članom VI Ustava Bosne i Hercegovine, kao i Poslovníkom o radu. Ustavni sud se sastoji od devet članova, pri čemu četiri člana bira Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine, a dva člana Narodna skupština Republike Srpske. Preostala tri člana su stranci koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija s Predsjedništvom BiH. Sud postupa na osnovu Pravila Ustavnog suda, koji se usvaja većinom glasova sudija, a na osnovu člana VI/2.b) Ustava (trenutno važeća Pravila Ustavnog suda donesena su na plenarnoj sjednici Ustavnog suda održanoj 23. jula 2005. godine). Stoga, Ustavni sud može postupati u

plenarnim sjednicama, Velikom vijeću (5 sudija) i Malom vijeću (troje sudija), s tim što svako od formacija rada imaju i odgovarajuća ovlaštenja u smislu donošenja odluka.

Nadležnost Ustavnog suda (član VI/3.) obuhvata:

- sporove koji se odnose na sukob nadležnosti u okviru čega Ustavni sud ima isključivu nadležnost odlučivanja o svim sporovima koji proisteknu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, ili između institucija Bosne i Hercegovine;
- ocjenu ustavnosti zakona tj. ovlaštenje da odluči da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog od entiteta u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine;
- apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini. Dakle, apelanti, odnosno, subjekti prava koji smatraju da su im presudom ili drugom odlukom bilo kojeg suda povrijeđena prava iz Ustava (što znači, *inter alia*, i prava garantovana Evropskom konvencijom), imaju pravo podnošenja apelacije Ustavnom sudu;
- pitanja koja mu je prosljedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, od čijeg važenja zavisi njegova odluka, saglasan sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog prava.

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće, te se objavljuju u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine” i u službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta BiH. Kriteriji za prihvatljivost apelacija pred Ustavnim sudom jasno su definisani. Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke, koja se pobija apelacijom iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu. Apelacija mora biti podnesena u roku od 60 dana od dana prijema odluke o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je podnosilac apelacije iscrpio. Nadalje, apelacija neće biti dopustiva u slijedećim slučajevima predviđenim u članu 16. stav 4. Pravila suda i to: Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje jer se apelacija ne tiče zaštite ljudskih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine; apelacija je anonimna; podnosilac apelacije je odustao od apelacije; apelaciju je podnijelo neovlašteno lice; radi se o pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao, a iz navoda ili dokaza iznesenih u apelaciji ne proizlazi da ima osnova za ponovno odlučivanje; apelant je zloupotrijebio pravo na podnošenje apelacije; ako su nastupile izmijenjene pravne okolnosti; apelacija je *ratione materiae* (apelacija se ne odnosi na zaštitu ljudskih prava iz Ustava Bosne i Hercegovine), *ratione personae* (apelant nije ovlašten na podnošenje apelacije) ili *ratione temporis* (nisu ispoštovani rokovi) inkompatibilna sa Ustavom; apelant je pokrenuo istovjetan postupak pred Domom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu (od ukidanja Doma za ljudska prava ovaj kriterij nije relevantan); apelant je propustio da dopuni/precizira apelaciju; i apelacija je preuranjena. Osim toga, Ustavni sud će odbaciti apelaciju kao *prima facie* (očigledno neosnovanu) kada utvrdi da zahtjev postavljen u apelaciji nije opravdan, odnosno, da predočene činjenice ne ukazuju na povredu zaštićenih prava (član 16. stav 2. Pravila suda). Najveći broj apelacija pred Ustavnim sudom se odnosio

na povredu prava na imovinu, na dom te na pravično suđenje, što je odraz proteklih ratnih dešavanja, kao i veliku opterećenost sudova u zemlji što je značajno uticalo na blagovremen i efikasan pristup pravosuđu.

5.2. DOM ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE/KOMISIJA ZA LJUDSKA PRAVA PRI USTAVNOM SUDU BOSNE I HERCEGOVINE

Dom za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu je sudsko tijelo uspostavljeno po Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Sastojao se od 14 članova – četiri člana je imenovala Federacija, a dva Republika Srpska. Ostalih osam članova je imenovao Komitet ministara Vijeća Evrope. Egzistirao je do 31. decembra 2003., kada je ovo tijelo ugašeno.

Dom za ljudska prava je imao mandat da razmatra navodna i očigledna kršenja ljudskih prava kako je to predviđeno Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima, i navodnu i očiglednu diskriminaciju u uživanju prava i sloboda predviđenih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih i 15 drugih međunarodnih sporazuma navedenih u Dodatku uz Aneks 6. Posebnu prednost imali su navodi o naročito ozbiljnim ili sistematskim kršenjima, kao i onima koja su zasnovana na navodnoj diskriminaciji po zabranjenim osnovama.

Dom je mogao primati samo prijave koje se tiču povreda ljudskih prava direktno od svake strane⁶ potpisnice Aneksa 6 ili od svake osobe, nevladine organizacije ili grupe osoba koji tvrde da su žrtva povrede koju je počinila neka od strana ili koji nastupaju u ime navodnih žrtava koje su preminule ili nestale, a koje se postojale ili nastavile nakon stupanja na snagu Općeg okvirnog sporazuma, 14. decembra 1995. godine.

Dom za ljudska prava kao *kvazimeđunarodno sudsko tijelo*, primjenjivalo je veoma stroge kriterije prihvatljivosti predmeta prije ulaska u suštinu bilo kojeg predmeta. Pravila procedure Doma za ljudska prava sačinjena su po ugledu na proceduru pred Evropskim sudom za ljudska prava. Kriteriji za prihvatljivost prijave utvrđeni su u članu 8. Sporazuma o ljudskim pravima i to: "(a) da li postoje djelotvorni pravni lijekovi i da li je podnosilac prijave pokazao da ih je iscrpio, i da je prijava Komisiji podnesena u roku od šest mjeseci od datuma donošenja konačne odluke; (b) da li je prijava u suštini ista kao stvar koju je Dom već ispitivao; (c) da li je prijava nespojiva sa Sporazumom o ljudskim pravima potpuno neosnovana, ili predstavlja zlouporabu prava na žalbu; i (d) da li se prijava tiče stvari koja je trenutno pred nekim drugim međunarodnim tijelom za ljudska prava ili drugom Komisijom uspostavljenom Općim okvirnim sporazumom". Odluke Doma su imale obavezujući karakter za sve strane potpisnice Sporazuma o ljudskim pravima, te su iste prosljeđivane Organizaciji za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) i Uredu visokog predstavnika radi supervizije njihovog sprovođenja.

⁶ Aneks 6, Sporazum o ljudskim pravima, Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini kao strane potpisale su Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.

Bitno je naglasiti da Dom za ljudska prava nije prihvatao žalbe protiv odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, što je potvrđeno kako od strane Doma u odluci o prihvatljivosti u predmetu broj CH/00/4441, *Sijarić protiv Federacije Bosne i Hercegovine* od 6. juna 2000. godine, tako i u odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetima U7/98 do U11/98. Uprkos različitoj argumentaciji koju ove dvije institucije navode u gore navedenim odlukama, njihov zaključak je suštinski isti – “tvorci Daytonskog mirovnog sporazuma nisu predvidjeli hijerarhijski odnos između njih” (Harland, Roche i Strauss, 2003, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Grafičar promet, Sarajevo). Međutim, Dom za ljudska prava nije razmatrao odnos s entitetskim ustavnim sudovima, kao ni pitanje da li obraćanje entitetskim ustavnim sudovima predstavlja domaći pravni lijek koji treba biti iscrpljen kako bi se zadovoljili kriteriji za postupanje Doma za ljudska prava.

Dom za ljudska prava tokom svog djelovanja razvio je veoma značajnu i dosljednu praksu u primjeni Evropske konvencije. Dom se bavio gotovo svim pravima zaštićenim Evropskom konvencijom. Većina predmeta koje je Dom razmatrao odnosila se na imovinska prava i povratak, te je i pravna praksa u ovom smislu veoma detaljna. Međutim, Dom se takođe bavio i drugom problematikom u vezi s kojom je utemeljio pravnu praksu za najvažnije odredbe Evropske konvencije i njene protokole. Uprkos neminovnim prazninama u pravnoj praksi Doma za ljudska prava, djelovanje Doma otvorilo je put razvoju koherentne sudske prakse u odnosu na pitanja koja se odnose na zaštitu ljudskih prava zagwarantovanih Evropskom konvencijom. Zaključno s 31. decembrom 2002. godine, Dom je zaprimio ukupno 12.659 prijava, a usvojio je ukupno 1.590 odluka, s tim što je bitno istaći da je jednom odlukom bilo moguće riješiti više prijava istovremeno. Prva odluka Doma donesena je u predmetu br. CH/96/1 *Josip, Božana i Tomislav Matanović protiv Republike Srpske* a predstavljala je odluku o prihvatljivosti prijave podnesene od strane ombudsmana u korist aplikanta zbog navodnog nezakonitog pritvora koji je u suprotnosti s članom 5. Evropske konvencije (pravo na slobodu i ličnu sigurnost).

Dom je prestao s radom 31. decembra 2003. godine, a kao njegov pravni sljednik formirana je Komisija za ljudska prava pri Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Komisija je uspostavljena na osnovu Sporazuma u skladu s članom XIV Aneksa 6., potpisanog 22. i 25. septembra 2003. godine i u januaru 2005. godine, s mandatom da odluči o prijavama podnesenim Domu do 31. decembra 2003. godine, bez nadležnosti da prima nove prijave. Komisija se sastojala od pet članova (tri člana su činila domaći članovi, bivše sudije Doma za ljudska prava, koje je imenovao predsjednik Ustavnog suda, a dva preostala člana činile su sudije iz reda sudija Ustavnog suda). Komisija je primjenjivala iste kriterije prihvatljivosti i istu pravnu osnovu kao i Dom za ljudska prava. Međutim, za razliku od Doma za ljudska prava, Pravila procedure Komisije za ljudska prava nisu predviđala mogućnost preispitivanja odluka Komisije. Neizvršenje odluka Komisije, u skladu s članom 239. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, predstavlja krivično djelo. Komisija je prestala s radom 31. decembra 2006. godine.

5.3. URED OMBUDSMANA

“Institucija ombudsmana kao posebnog oblika kontrole uprave neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava” (Ilić, Milenković, Kovačević-Vučo, 2002: 17). Izvorno, ombudsman je institucija švedskog porijekla uvedena ustavom iz 1809. godine. “Suština ukupne nadležnosti ombudsmana jeste zaštita ljudskog dostojanstva i prava i sloboda utvrđenih ustavima i međunarodnim aktima koji su njihov sastavni dio” (Trnka et alia, 2004: 100).

Institucija ombudsmana Bosne i Hercegovine uspostavljena je Aneksom 6. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Sporazum o ljudskim pravima (član 4.), kao sastavni dio Komisije za ljudska prava. U skladu s članom 2, stav 2. Aneksa 6, Ured ombudsmana (i bivši Dom za ljudska prava) razmatra navodna ili očigledna kršenja ljudskih prava predviđena Evropskom konvencijom i njenim protokolima, te navodnu ili očiglednu diskriminaciju po bilo kojem osnovu, u situacijama kada utvrdi ili je očigledno da su ta kršenja počinile strane potpisnice Sporazuma (Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), “uključujući bilo kojeg dužnosnika ili organ Strana, kanton, općinu ili bilo kojeg pojedinca koji djeluje po ovlaštenju takvog dužnosnika ili organa” (član 2, stav 2. Aneksa 6).

Godine 2002. usvojen je Zakon o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine kojim je institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine definisana kao nezavisna institucija uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavina prava, zaštite i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantirano posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji su sastavni dio Ustava, te da s tim u vezi nadgleda aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko distrikta BiH (Član 1. Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine).

Bitno je napomenuti da su ranije postojale i institucije ombudsmana na entitetskom nivou. Međutim, nakon usvajanja Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, obje institucije su vremenom prestale s radom. Naime, članom 19, stav 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, krajnji rok za objedinjavanje entitetskih ombudsmana bio je 31. decembar 2006. godine. Međutim, Zakon o ombudsmanu Republike Srpske, koji je bio uvjet za ukidanje institucije ombudsmana FBiH, prestao je važiti tek krajem 2009, tako da su stvoreni uvjeti za objedinjavanje entitetskih ombudsmana u Instituciju ombudsmana za ljudska prava BiH, što je bio jedan od uvjeta za liberalizaciju viznog režima građanima BiH. Institucija ombudsmana Republike Srpske – zaštitnika ljudskih prava prestala je zvanično s radom proglašenjem Zakona o prestanku važenja zakona o ombudsmanu Republike Srpske zaštitniku ljudskih prava. U odnosu na Instituciju ombudsmana FBiH, Parlament FBiH je 2007. godine usvojio Zakon kojim je *de facto* predviđeno da će ista prestati s radom nakon što i ombudsman u RS prestane s radom. Stoga, obje institucije su prestale s radom 2009. godine.

Ured ombudsmana BiH čine tri ombudsmana, pri čemu za ombudsmana može biti izabran svaki punoljetan građanin Bosne i Hercegovine, koji ima dokazano iskustvo u oblasti ljudskih

prava, te priznat visok moralni status. Stoga, uprkos općeprihvaćenom principu “nacionalnog ključa” (adekvatne zastupljenosti konstitutivnih naroda u organima vlasti), normativno, institucija ombudsmana se ogradila od privilegovanog položaja konstitutivnih naroda i prihvatila građanski koncept zastupljenosti. Međutim, u praksi “nacionalni ključ” je nezvanično često prihvaćen.

Osnovna nadležnost Ureda ombudsmana jeste razmatranje predmeta koji se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od strane bilo kojeg organa Bosne i Hercegovine, uključujući entitete i Brčko distrikt BiH. Predmeti se formiraju na osnovu pojedinačnih žalbi pravnih ili fizičkih lica ili *ex officio* (po službenoj dužnosti).

Žalbu Uredu ombudsmana mogu podnijeti bilo koji pojedinac, nevladine organizacije ili grupa pojedinaca koje tvrde da su žrtve kršenja ljudskih prava, ili koji podnose žalbu u ime navodnih žrtava koje su umrle ili nestale. Ombudsman je nadležan da provodi istragu, na osnovu podnesene žalbe ili samoinicijativno, o navodnim ili očiglednim povredama ljudskih prava. Poseban prioritet u razmatranju imaju prijave koje se odnose na “naročito grube ili sistematske povrede i one koje se zasnivaju na navodnoj diskriminaciji po zabranjenim osnovama” (član 5, stav 3. Aneksa 6). Osnovni princip djelovanja podrazumijeva provođenje istrage o prijavljenom kršenju ljudskih prava, nakon koje Ured ombudsmana objavljuje izvještaj u kojem su sadržani nalazi i zaključci. Organ vlasti za koji se u istrazi utvrdi da je povrijedio ljudska prava, mora u određenom roku pisanim putem objasniti na koji način će se povinovati usvojenim zaključcima. U slučaju da neka osoba ili subjekat ne postupe prema izvještaju ombudsmana, izvještaj se proslijeđuje Uredu visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, kao i članu Predsjedništva strane za koju se utvrdi da je počinila kršenje ljudskih prava. Ombudsman, osim toga, ima pravo da podnosi poseban izvještaj u bilo kojem trenutku bilo kojem nadležnom državnom organu ili službeniku, koji su obavezni da u ostavljenom roku odgovore na izvještaj. Ombudsman je, takođe, imao pravo pokretanja postupka pred Domom za ljudska prava, kao i pravo da interveniše u bilo kojem postupku pred Domom. Ombudsmeni takođe mogu da intervenišu ili pokrenu upravni spor pred nadležnim organom radi ocjene zakonitosti pojedinačnih upravnih akata.

Međutim, osnovna slabost Ureda ombudsmana leži u činjenici da ombudsman nema ovlasti da mijenja odluke javnih organa vlasti, niti preuzima ulogu organa koji postupaju po žalbi. Institucija se ne može miješati u proces odlučivanja sudova. Takođe, ombudsmeni ne zastupaju podnosiocima žalbi pred javnim organima, niti pružaju asistenciju u sačinjavanju podnesaka ili žalbi u ime podnosioca. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH ne može dodijeliti nadoknadu za utvrđene povrede ljudskih prava. Stoga, imajući u vidu činjenicu da ombudsman za ljudska prava može donositi samo izvještaje i preporuke, koji kao takvi nemaju pravno obavezujući karakter, rezultati rada u velikoj mjeri ovise o političkoj spremnosti postupajućih organa da reaguju na aktivnosti ombudsmana. Ipak, Ured ombudsmana svojim djelovanjem može izvršiti dovoljan pritisak na postupajuće organe kako bi isti otklonili učinjene povrede ljudskih prava.

6. EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA

Ekonomska, socijalna i kulturna prava su prava tzv. "druge generacije". Najznačajniji dokument za zaštitu ovih prava jeste Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (ICESCR), kao i Evropska socijalna povelja iz 1961. i dopunski protokol broj 1. (jedan od međunarodnih dokumenata naveden u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine) – koja, ipak, nikada nije stekla jednaku važnost kao Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, ekonomska i socijalna prava su tradicionalno smatrana pravom istočnoevropskih, socijalističkih država. Međutim, zbog činjenice da su ekonomska i socijalna prava u sve većem fokusu od kraja 80-ih godina, Evropska socijalna povelja uživa veću pažnju. Dva puta je izmijenjena, 1988. i 1995. godine, pa sada uključuje sistem kolektivnih tužbi prema dodatnom protokolu.

Ekonomska i socijalna prava posebno su značajna za ocjenu demokratije iz više razloga. Posmatrano iz perspektive običnog građanina, često se demokratija posmatra kroz prizmu mogućnosti države da osigura ekonomsku i socijalnu sigurnost. Bez ličnog i ekonomskog osnaživanja, posmatranog kao pristup obrazovanju, zdravstvu i ostvarenju ekonomske jednakosti, mnoga građanska i politička prava ne mogu doživjeti punu implementaciju. Svaka ekonomska i socijalna izolacija štetno djeluje ne samo na percepciju građanstva, ali istovremeno utiče na standard života.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava koja su sadržana u katalogu prava Ustava Bosne i Hercegovine, uključujući i međunarodne dokumente koje čine sastavni dio Ustava, prije svega Međunarodna povelja o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPESKP), su između ostalog: pravo na rad, pravo na pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad jednake vrijednosti, pravo na pristojan život u skladu s odredbama MPESKP-a, pravo na sigurne i zdrave uvjete rada, pravo na odmor, slobodno vrijeme, razumno ograničenje radnog vremena i povremene plaćene dopuste, pravo na socijalnu sigurnost, pravo na obrazovanje itd.

U katalog ljudskih prava iz člana IIA.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine uključena su slijedeća ekonomska i socijalna prava: pravo na obrazovanje, pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, pravo na utočište, pravo na prehranu, zaštita porodice i djece, te prava iz MPESKP-a i Evropske socijalne povelje.

Ustav Republike Srpske u čl. 36. do 43. garantuje ekonomska i socijalna prava. Neka od tih prava su: pravo na zaštitu majke i djeteta, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na školovanje pod jednakim uvjetima, pravo na rad i slobodu rada, zabrana prinudnog rada, sloboda sindikalnog organizovanja i djelovanja, pravo na štrajk, pravo zaposlenih i članova njihovih porodica na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje.

Prema Ustavu, ekonomska i socijalna prava u velikoj mjeri su razrađena kroz zakonodavstvo na državnom i entitetskom nivou. Međutim, u smislu systemske primjene ovih ustavnih načela do problema dolazi zbog činjenice da se veliki broj pitanja iz oblasti ekonomskih i

socijalnih pitanja nalaze u nadležnosti entiteta, a u Federaciji Bosne i Hercegovine i u nadležnosti kantona. Stoga, značajan segment kada se govori o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, predstavlja i činjenica da osiguranje ovih prava nije centralizirano niti konsolidovano. "Tako se dešava da se određena socijalna prava propisuju zakonima FBiH, a izvršenje, odnosno osiguranje uživanja tih prava se prebacuje na kantone, koji često nisu u mogućnosti da ispoštuju obaveze iz zakona FBiH. Posljedica je da građani iz ovih kantona trpe i bivaju diskriminirani u odnosu na građane s teritorija kantona koji su donijeli zakone, iako je za sve pravo utvrđeno zakonom FBiH." (Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, februar 2010, str. 37). Ovakva situacija je posebno prisutna u domenu socijalnih prava, ali je vidljiva i u domenu prava na obrazovanje i radnopravne zaštite.

Nadalje, "dok postoje znatni naponi na nivou BiH, entiteta, kantona i općina da se unapređuje ekonomski i socijalni razvoj, te da se on prati s aspekta ljudskih prava, ne postoji nijedna organizacija koja bi imala sveobuhvatan program, kroz koji bi pratila da li se u tom ekonomskom i socijalnom razvoju poštuju ljudska prava na cijelom prostoru BiH." (http://www.oscebih.org/human_rights/bos/social_rights.asp)

Stoga, uprkos relativno kvalitetnoj normiranosti ekonomskih i socijalnih prava u Bosni i Hercegovini, problem se pojavljuje na razini implementacije i izostanku konsolidacije uslijed podijeljenih nadležnosti, što može dovesti do diskriminacije.

7. RELIGIJSKE I OSTALE MANJINE U USTAVU BOSNE I HERCEGOVINE I USTAVIMA ENTITETA

Prava manjina obuhvataju dva odvojena koncepta i to s jedne strane individualna prava, koja se odnose na pripadnike rasnih, etničkih, klasnih, religijskih, lingvističkih i seksualnih manjina, a s druge strane kolektivna prava koja pripadaju ovim grupama (Barzilai, 2003). Stoga, kada se govori o pravu manjina, pored univerzalno prihvaćenih ljudskih prava, u ovom kontekstu ista treba posmatrati kao integralni dio međunarodnog sistema ljudskih prava uz određene specifičnosti njihovog određenja. Primarno, u ovom smislu, potrebno je posmatrati određenje manjine i specifičnosti zbog kojih su određeni pojedinci kategorisani kao manjina. Osobe koje pripadaju manjini, pojedinačno ili u zajednici s ostalim pripadnicima, te manjine imaju pravo njegovati vlastitu kulturu, propovijedati ili praktcirati vlastitu religiju, te koristiti svoj maternji jezik (član 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima).

"Suština manjinske zaštite svodi se na obezbjeđenje manjinama i njihovim pripadnicima takvih uslova u kojima mogu nesmetano, u miru i bez ikakvih pritisaka, opstati, živjeti i razvijati se kao jedinke i odgovarajući kolektiviteti, sa svim svojim posebnostima. [...] Da bi se postigao taj cilj manjinama se na raspolaganje stavljaju određena prava koja su jedna materijalne a druga procesne prirode. [S] obzirom na svoju sadržinu, tj, na krug društvenih odnosa na koje se odnose, sva prava koja se priznaju pripadnicima manjina mogla [bi se] podijeliti na: (1)

opšta ljudska prava i slobode (prava priznata svima); (2) opšta ljudska prava i slobode priznate domaćim državljanima; (3) zaštitu od diskriminacije; (4) posebna manjinska prava; (5) pravo na efikasno ostvarivanje zajamčenih prava“ (Krivokapić, 2004: 261).

Preambula Ustava Bosne i Hercegovine, između ostalog, oslanja se na Deklaraciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama. Član II.4. Ustava Bosne i Hercegovine propisuje da je “uživanje prava i sloboda predviđenih ovim članom ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovinu, rođenje ili drugi status“. Nadalje, u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, takođe je navedena Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina iz 1992. godine i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sadrži nekoliko odredbi koje se odnose na zaštitu manjina. Član II.A.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine proklamira garanciju zaštite manjina i potencijalno ugroženih grupa na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, te garantuje slobodu religije zajedno s privatnim i javnim vjeroispovijedanjem. Spomenuti član, takođe, zabranjuje svaku diskriminaciju u uživanju prava i sloboda zasnovanu, između ostalog, na nacionalnom porijeklu. Međutim, problematika proizlazi iz činjenice da manjine nisu definisane, te navedeni članovi samo pružaju osnov za neophodnu daljnju regulaciju.

Nadalje, u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, pored ostalih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nalaze se Preporuke parlamentarne skupštine Evropskog savjeta o pravima manjina, paragrafi 10–13, iz 1999. godine, Deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim ili jezičkim manjinama iz 1990. godine, Evropska povelja o regionalnim jezicima i jezicima manjina iz 1992. godine, te Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine.

Ustav Republike Srpske, takođe, sadrži odredbe koje se odnose na prava manjina i njihovu zaštitu. Članom 5. Ustava Republike Srpske propisano je da se ustavno uređenje Republike temelji, između ostalog, na zaštiti prava etničkih i drugih manjina. Član 28. odnosi se na slobodu vjeroispovijesti i vjerske zajednice. Pomenutim članom, garantuje se sloboda vjeroispovijesti, te se navodi da su “vjerske zajednice jednake pred zakonom, slobodne u vršenju vjerskih poslova i vjerskih obreda, mogu osnivati vjerske škole i izvoditi vjersku nastavu u svim školama svih stepena obrazovanja, baviti se privrednim i drugim djelatnostima, primati poklone, stvarati zadužbine i njima upravljati u skladu sa zakonom“. Nadalje, članom 34. Ustava Republike Srpske garantuje se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i kulture i pravo upotrebe svog jezika i pisma. U tom smislu, može se zaključiti da je Ustav Republike Srpske pružio osnov za bliže određenje manjina i olakšao daljnju implementaciju u odnosu na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Bosne i Hercegovine. Navedeno se može posmatrati s dva aspekta. Činjenica da ustavi Bosne i

Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine vrlo široko proklamiraju zaštitu prava manjina, zapravo pruža više fleksibilnosti u regulaciji ove materije. Istovremeno ta fleksibilnost ostavlja prostor za potencijalnu zloupotrebu, ali i pasivnost institucija vlasti u smislu detaljne pokrivenosti ove materije adekvatnim propisima koji će omogućiti praktične garancije prava manjina.

Stoga, može se zaključiti da ustavnopravno normiranje zaštite prava manjina pruža visok stepen garancije istih. Međutim, njihova implementacija u velikoj mjeri ovisi od provedbenih propisa, primarno zakona, kako na državnom, tako i na entitetskom nivou. U tom smislu, posebno su značajni Zakon o zabrani diskriminacije usvojen na državnom nivou, kao i Zakon o ravnopravnosti spolova, također usvojen na državnom nivou. U odnosu na druge manjinske grupe, parcijalna i fragmentativna regulacija može se naći u različitim zakonskim tekstovima iz različitih grana prava.

8. ZAKLJUČAK

Ljudska prava se u svojim osnovama oslanjaju na apsolutnost individue koja mora biti bezuslovno priznata i kao takva predstavljaju centralnu vrijednost demokratskog društva. Efikasnost zaštite ljudskih prava, kako normativna tako i institucionalna, neophodna je na cijeloj teritoriji jedne suverene države u odnosu na sve pojedince. Veliki problem u zaštiti ljudskih prava predstavlja tranzicija između etičkih problema i rješenja s jedne strane, i ekonomskih, političkih, upravnih i tehničkih pitanja, s druge strane.

Prethodno izlaganje upućuje na zaključak da je instrumentarij ljudskih prava prisutan u Ustavu Bosne i Hercegovine, kao i entitetskim ustavima, u velikoj mjeri sveobuhvatan, posebno imajući u vidu međunarodne dokumente iz Aneksa 1 Ustava Bosne i Hercegovine i aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Istovremeno, direktna primjena Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda s protokolima u Bosni i Hercegovini, te njen primat nad svim drugim zakonima, predstavlja vjerovatno najznačajniji segment u zaštiti ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini. Na taj način, osobama na teritoriji Bosne i Hercegovine omogućena je efikasna zaštita ljudskih prava pred svim sudskim instancama u Bosni i Hercegovini.

Međutim, uprkos veoma kvalitetnom normativnom uređenju ljudskih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, praktična primjena istih ipak nije na zadovoljavajućem nivou. Navedeno se posebno odnosi na efikasnost u radu tijela u čijoj nadležnosti je zaštita ljudskih prava naročito u pogledu trajanja postupaka, te implementacije odluka. Upravo u domenu implementacije leži osnovni faktor uspješne zaštite ljudskih prava, te ukoliko ovaj aspekt zakaže, kvalitet normativne regulacije ostaje mrtvo slovo na papiru. Upravo iz ovog proizlazi zaključak da državna tijela moraju uspostaviti viši stepen saradnje i koordinacije u domenu efikasne zaštite ljudskih prava kako bi se postigla puna implementacija normativnog okvira za zaštitu ljudskih prava u političkom sistemu Bosne i Hercegovine.

URED VISOKOG PREDSTAVNIKA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U BOSNI I HERCEGOVINI

Enis Omerović

Sažetak *Ured visokoga predstavnika međunarodne zajednice i Specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini (u tekstu: visoki predstavnik, Ured visokog predstavnika) je ad hoc međunarodna institucija/tijelo/organ predviđena Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini (u tekstu: Dejtonskim mirovnim sporazumom, Sporazumom) 1995, a formalnopravno potvrđena rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija. Radi se o vrlo specifičnoj instituciji koja ima status diplomatske misije međunarodne zajednice država, koja na osnovu ovlasti i odluka Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, međunarodnoga tijela koje upravlja mirovnim procesom u Bosni i Hercegovini, predstavlja konačni autoritet u tumačenju i provedbi Sporazuma. Rad deskriptivno prikazuje osnivanje, status, ovlasti, rad i djelovanje ove institucije u Bosni i Hercegovini u svjetlu tranzicijskog procesa kada će, u konačnici, iza specijalnog predstavnika stajati Europska unija sa svojim organima, a ne, još uvijek nejasno definirana i označavana, međunarodna zajednica država.*

Ključne riječi: *visoki predstavnik, specijalni predstavnik Evropske unije, međunarodna zajednica, bonske ovlasti, Vijeće za implementaciju mira.*

1. UVOD

Na osnovu Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1022 (1995) od 22. novembra 1995. pozdravljaju se naponi međunarodne zajednice država da pomogne "stranama u sporu" da postignu rješenje glede oružanoga sukoba. Vijeće sigurnosti je pohvalilo odluke vlada Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije da konstruktivno učestvuju u neposrednim pregovorima u Sjedinjenim Američkim Državama, kako bi se postigao trajni mir u Bosni i Hercegovini. Vijeće sigurnosti je ovom rezolucijom pozdravilo iniciranje Dejtonskog mirovnog sporazuma s pripadajućim aneksima, koji su navedene države parafirale dan ranije u američkoj vojnoj bazi Wright Patterson kod Daytona, u saveznoj državi Ohio (SAD). Dejtonski mirovni sporazum je zvanično potpisan 14. decembra 1995. u Parizu, što je dan kasnije, 15. decembra 1995. pozdravilo i podržalo Vijeće sigurnosti Rezolucijom 1031 (1995).

Nadalje, Rezolucijom 1035 (1995) od 21. decembra 1995. Vijeće sigurnosti izražava spremnost Ujedinjenih nacija da i dalje ostanu u Bosni i Hercegovini s ciljem ostvarivanja trajnoga mira na ovom području. U tom smislu, Vijeće sigurnosti, na osnovu člana I (2)

Aneksa 11 Dejtonskoga mirovnoga sporazuma (Sporazum o Međunarodnim policijskim snagama), odlučuje formirati, odnosno samo provesti u djelo ono što je već predviđeno u Dejtonskome mirovnome sporazumu, civilne policijske snage Ujedinjenih nacija, koje će biti poznate po svojoj skraćenici na engleskome jeziku: IPTF (*International Police Task Force* – IPTF), i kojima će biti povjereni zadaci iz navedenoga aneksa (tačka 2. Rezolucije 1035 (1995)). Ovom rezolucijom također se utvrđuje da će Međunarodne policijske snage zajedno s civilnim uredom Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini djelovati po ovlaštenjima generalnog sekretara Ujedinjenih nacija. U članu III Aneksa 11 Dejtonskoga mirovnoga sporazuma, utvrđene su ovlasti Međunarodnih policijskih snaga. Na čelu misije IPTF-a u Bosni i Hercegovini bio je komesar, imenovan od strane generalnoga sekretara Ujedinjenih nacija, koji je podnosio periodične izvještaje o radu misije visokom predstavniku međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, a usko je sarađivao i s komandantom Međunarodnih snaga (IFOR) u Bosni i Hercegovini, na razvijanju i održavanju trajnoga mira i sigurnosti u Bosni i Hercegovini.

Ujedinjene nacije, nadalje, Rezolucijom 1074 (1996) od 1. oktobra 1996. pozivaju sve države sljednice Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije na međusobno priznavanje međunarodnoga suvereniteta i teritorijalnoga integriteta država u međunarodnim općenjima, kao i da u periodu nakon završetka međunarodnoga oružanoga sukoba, uspostave potpune diplomatske odnose, ponovno potvrđujući svoju obavezanost političkom rješavanju konflikata u bivšoj Jugoslaviji, istovremeno čuvajući suverenitet i teritorijalni integritet svih država unutar njihovih međunarodno priznatih granica. Vijeće sigurnosti ovom rezolucijom pozdravlja postignuti progres u implementaciji Dejtonskoga mirovnoga sporazuma u Bosni i Hercegovini, održavanje prvih poslijeratnih izbora, te je podcrtalo potrebu pune saradnje država i entiteta s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (dalje u tekstu: ICTY), što predstavlja osnovni aspekt u implementiranju navedenoga mirovnoga sporazuma. Podsjećajući na preuzete međunarodne obaveze koje su proistekle potpisivanjem ovoga sporazuma, ukoliko predmetne države budu kršile njegove odredbe, Vijeće sigurnosti ima/zadržava ovlasti da poduzme određene represivne mjere protiv država prekršiteljica (tačka 5. Rezolucije 1074 (1996)).

Analizom Rezolucije 1088 (1996) od 12. decembra 1996. dolazi se do zaključka da Vijeće sigurnosti, i pored toga što i dalje nastavlja djelovati na osnovu glave VII Povelje Ujedinjenih nacija, još uvijek smatrajući da situacija u Bosni i Hercegovini ugrožava međunarodni mir i sigurnost, zahtijeva od potpisnica Dejtonskoga mirovnoga sporazuma potpunu provedbu svih njegovih konstitutivnih elemenata. Pozivaju se svi "uključeni" da osiguraju blisku koordinaciju između visokoga predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, Stabilizacijskih snaga (*Stabilisation Force* – SFOR)¹ koje su djelovale u Bosni i Hercegovini pod pokroviteljstvom i zapovjedništvom NATO-a, Misije Ujedinjenih nacija u Bosni i

¹ SFOR su zamijenjene od strane snaga EUFOR-a (European Forces – Europskih snaga) zvanično dana 2. decembra 2004. Europske snage u Bosni i Hercegovini bile su pod vrhovnim zapovjedništvom Europske unije i predstavljale su prvu udruženu mirovnu misiju Europske unije u cijelome svijetu.

Hercegovini (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* – UNMIBH) i relevantnih civilnih organizacija i agencija kako bi se osigurala uspješna implementacija Dejtonskog mirovnog sporazuma.²

Ovim sporazumom Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao država koja se sastoji od dva entiteta, Republike Srpske (RS) i Federacije (Federacije BiH)³, s visokim stepenom autonomije, koji nerijetko u praksi predstavljaju i dvije zasebne cjeline, pa se u konačnici stječe dojam da je Bosna i Hercegovina samo puki, mehanički zbir dvije teritorijalno-političke organizacije, a ne moderna demokratska, pravna i socijalna država, sa složenom političkom i ekonomskom funkcijom. Sporazum obuhvata i Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks 4) i deset ostalih aneksa,⁴ koji je nastao kao rezultat međunarodne mirovne inicijative u specifičnim i sudbonsnim okolnostima za osamostaljenu nezavisnu državu Bosnu i Hercegovinu (Čović, 2001: 29). Ustav Bosne i Hercegovine temelji se na dva cilja političke prirode: da Ustav Bosne i Hercegovine bude u funkciji realizacije Sporazuma, i drugi predstavlja, zapravo, reintegraciju Bosne i Hercegovine u njenim postojećim međunarodno priznatim granicama (Čović, 2001: 30). Bosna i Hercegovina je Ustavom konstituirana kao složena državna zajednica, koja se sastoji iz jedne republike i jedne federacije, te ju je, s obzirom na unutrašnju strukturu, jako teško ustavnopravno definirati. Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine je samo po sebi antinomično jer ga, u svakom trenutku, "proizvoljno" može suspendirati visoki predstavnik (Pobrić, 2006: 92). U pogledu Ustava *per se*, radi se o dokumentu koji nije produkt društvene stvarnosti, već se radi o artificijelnoj tvorevini jedne međunarodne konferencije, nastao kao plod međunarodnog kompromisa i rješenja, koje je po mišljenju međunarodnih tvoraca bilo adekvatno tadašnjoj društvenoj situaciji (Ajvaz, 2006: 85).

Nakon sklapanja navedenog Sporazuma, u Londonu je 8. i 9. decembra 1995. održana Konferencija o implementaciji/provedbi mira u Bosni i Hercegovini, čiji je cilj bio mobilizirati međunarodnu podršku za provedbu Sporazuma. Sastanak je rezultirao uspostavom Vijeća za implementaciju mira (*Peace Implementation Council* – PIC), koji se sastoji od 55 država i organizacija⁵, koje na različite načine pružaju ili su pružale podršku mirovnome procesu –

² Tačka 32. Rezolucije 1088 (1996).

³ Ovakvo rješenje je netipično te ga pravna teorija i praksa teško mogu opravdati, jer nije uobičajeno da "Federacija" bude dijelom neke države. "Federacija" predstavlja savez država, tj. takav vid administrativno-teritorijalno-političkog organiziranja složene države koji "obuhvata" dvije ili više "država". (Seizović, 2008: 24).

⁴ Član IV Aneksa 10 govori o suradnji, u kojem se predviđa da će Stranke u potpunosti saradivati s visokim predstavnikom, te njegovim osobljem, kao i s međunarodnim organizacijama i agencijama, kao što je predviđeno u članu IX Sporazuma.

⁵ Članice i učesnici Vijeća za implementaciju mira su: Albanija, Austrija, Belgija, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka Republika, Danska, Egipat, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Japan, Jordan, Kanada, Kina (povukla se u maju 2000), Luksemburg, Mađarska, Malezija, Maroko, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Oman, Pakistan, Poljska, Portugal, Rumunija, Ruska Federacija, Saudijska Arabija, Savezna Republika Jugoslavija, Sjedinjene Američke Države, Slovačka Republika, Slovenija, Španija, Švedska, Švicarska, Turska, Ukrajina, i Ujedinjeno

osiguravajući finansijska sredstva, dajući trupe u sastav SFOR-a, ili direktno provodeći operacije u Bosni i Hercegovini. Londonska konferencija o implementaciji mira također je dovela do uspostavljanja Upravnog odbora⁶ Vijeća za implementaciju mira koji, pod predsjedanjem visokog predstavnika, funkcionira kao izvršno tijelo Vijeća, koji daje političke smjernice visokom predstavniku i koji se sastaje svaka tri mjeseca na razini političkih direktora (Pojmovnik europskih integracija, 2010: 250). Vijeće za implementaciju mira nije međunarodni organ *stricto sensu*, odnosno organ u međunarodnom pravu, jer ono nema izvornu nadležnost i njegove odluke nemaju oblatoran učinak (Vijeće za implementaciju mira donosi komunikacije i zaključke, te usvaja deklaracije) kakve, naprimjer, imaju odluke i nalozi visokog predstavnika za institucije u Bosni i Hercegovini.

2. PRAVNI KARAKTER VISOKOG PREDSTAVNIKA MEĐUNARODNE ZAJEDNICE / SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EUROPSKE UNIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Glede pravnoga karaktera ili prirode Ureda visokog predstavnika međunarodne zajednice, odnosno Specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, vrijedi istaknuti određena mišljenja, odnosno iznijeti određene stavove.

Dejtonski mirovni sporazum je stavio Bosnu i Hercegovinu pod "protektorat" međunarodne zajednice. Radi se o vrlo kontroverznom terminu, no mnogo prihvatljivijem od izraza "starateljstvo" (Pajić, 2001: 49). Izvršivši analizu *de facto* situacije, veliki broj odluka u periodu 1996–2010. donesen je od strane visokoga predstavnika/specijalnoga predstavnika. Konzekvenca toga jeste da je i danas Bosna i Hercegovina u poziciji (polu)protektorata, da se njezin Ustav u bitnim segmentima ne provodi, odnosno krši i devalvira (Duraković, 2006: 34). Institucija visokog predstavnika je demokratski nelegitimirana institucija, koja svoj *titulus* vladanja opravdava ovlaštenjima iz Aneksa 10 Sporazuma, kao i iz političkih deklaracija (posebno tzv. bonskih ovlasti/ovlaštenja) (Pobrić, 2006: 92). Ne dešava se tako često da visoki/specijalni predstavnik u sebi sadrži i ulogu ustavotvorca (s obzirom na to da je svojim odlukama donosio amandmane na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i

Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske; visoki predstavnik, Arbitražno vijeće za Brčko (rasformirano 1999. nakon objavljivanja konačne odluke o statusu Brčkog), Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), Europska komisija, Međunarodni komitet Crvenog križa (ICRC), Međunarodni krivični tribunal za zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije (ICTY), Međunarodni monetarni fond (IMF), Organizacija za sigurnost i saradnju u Europi (OSCE), Prijelazna uprava Ujedinjenih nacija u istočnoj Slavoniji (UNTAES; ukinuta u januaru 1998.), Sjevernoatlantski savez (NATO), Svjetska banka, Ujedinjene nacije (UN), Vijeće Europe, visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava (UNHCHR) i visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR). (<http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/#6>, 19. oktobar 2010).

⁶ Članice Upravnog odbora su: Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, Rusija, Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, te Predsjedništvo Europske unije, Europska komisija i Organizacija islamske konferencije (OIC), koju predstavlja Turska.

Republike Srpske)⁷ i zakonodavca (budući da je svojim odlukama donosio/nametao cijele zakone), kao i da nerijetko predstavlja utjelovljenje izvršne vlasti (egzekutive) i sudske vlasti (judikature). Na tom tragu, izvodi se zaključak da je Ustavom Bosne i Hercegovine proklamirani državni suverenitet supstituiran stvarnim suverenitetom visokog predstavnika, (Pobrić, 2006: 92) te se tako stječe dojam da (je) ova institucija (djeluje) izvan okvira Ustava Bosne i Hercegovine, jer "iz ustavne pozicije konstitutivnih naroda, pozicije (realne) visokog predstavnika i državne cjeline, proizlazi da na jedinstvenom teritoriju konkuriše više nosilaca suvereniteta" (Pobrić, 2006: 92). Jer, ako suverenitet obuhvata nezavisnost državne vlasti (Ajvaz, 2008: 52) (ne radi se o apsolutnoj nezavisnosti nego o relativnoj, kako postoji ograničenje državnog suvereniteta u odnosu na međunarodni pravni poredak), suprematiju državne vlasti (državna vlast je najviša vlast u odnosu na druge vlasti unutar države) i pravnu neograničenost državne vlasti (nije apsolutna nego relativna, s obzirom na međunarodnu zajednicu), tada s pravom konstatiramo da Ured visokog/specijalnog predstavnika pravno "remeti" ili ugrožava potpunu suverenost Bosne i Hercegovine.

Tako u preambuli Naloga visokog predstavnika o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u apelaciji Milorada Bilbije i ostalih, br. AP-953/05 od 23. marta 2007. stoji da visoki predstavnik nije ni na koji način odgovoran bilo kojoj državi, jer ne predstavlja organ Bosne i Hercegovine niti bilo koje druge države, te da njegova postupanja ne mogu povlačiti odgovornost bilo koje države, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, prema međunarodnom pravu. U istom smislu se nadalje navodi da, "prema članu V Aneksa 10 [Sporazuma], na osnovu navedenog Sporazuma, akti, odluke i nalozi visokog predstavnika, bez obzira da li za sobom povlače interveniranje u domaći pravni sistem Bosne i Hercegovine, njenih entiteta, kantona ili Distrikta ili inače, ne izvode svoju pravnu snagu ni iz kakvog prijenosa nadležnosti sa Bosne i Hercegovine, njenih entiteta, kantona ili Distrikta na visokog predstavnika, te da postupanja visokog predstavnika ne uključuju odgovornost bilo koje države, uključujući Bosnu i Hercegovinu, prema međunarodnom pravu" (preambula Odluke).

U tački 13. Rezolucije 1384 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, Parlamentarna skupština utvrđuje da Ured visokog predstavnika konstituira najvišu instituciju koja ima vlast u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, Parlamentarna skupština također konstatira da je nepomirljivo demokratskim načelima da visoki predstavnik donosi obavezujuće odluke bez ikakve odgovornosti ili bez obaveze da opravda zakonitost takvih odluka. U Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika od 11. marta 2005. Europska komisija za demokraciju kroz pravo (u daljem tekstu: Venecijanska komisija) utvrđuje da se zasigurno radi o situaciji koja nije imanentna ovlaštenjima državnih institucija u državama članicama Vijeća Europe. Ovlaštenja, pripisiva visokom predstavniku, odgovaraju ovlaštenjima u hitnim situacijama, koja se, prema teoriji, koriste sve dok traje hitna situacija, koja je, izvorno, opravdavala njihovo korištenje (Venecijanska komisija, 2005: 20).

⁷ Odluke ovakve sadržine donošene su u više navrata. Za potrebe rada navest ćemo posljednje odluke: Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Republike Srpske od 12. decembra 2005. i Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine od 12. decembra 2005.

Venecijanska komisija, *inter alia*, navodi da "ovakva praksa [korištenja bonskih ovlaštenja] ne odgovara demokratskim principima kada se koristi bez zakonskog postupka i mogućnosti pravosudne kontrole" (Venecijanska komisija, 2005: para 100).⁸

Analizirajući cjelovit tekst Dejtonskog mirovnog sporazuma, a time i Ustav Bosne i Hercegovine, može se naznačiti da je ovim sporazumom u Bosni i Hercegovini uspostavljen neki oblik "modernog" (polu)protektorata, s obzirom na to da je sadašnji Ustav izvanjski, oktroirani ustav, da je Bosna i Hercegovina *de constitutione lata* izvan poznatih državno-pravnih oblika, i da je, u konačnici, Ustav Bosne i Hercegovine inkompatibilan "europskim standardima" (Pobrić, 2002: 70). Zavisnom državom, odnosno statusu (polu)protektorata Bosne i Hercegovine doprinosi i činjenica da je u komparativnoj ustavnopravnoj teoriji i praksi supstancijalno svojstvo ustava ograničenije državne vlasti, gdje Ustav Bosne i Hercegovine, u odnosu na institucije međunarodne zajednice koje djeluju u Bosni i Hercegovini, nema spomenuto svojstvo (Pobrić, 2002: 76). U istom smislu, niti jedan sudski organ u Bosni i Hercegovini nema pravo/ovlaštenje da preispituje (revidira, preinačuje, ukida) bilo koju odluku visokog predstavnika.⁹

U tom smislu, od historijski poznatih oblika pojedinih entiteta, čija je pravna, poslovna i/ili procesna sposobnost u različitim stepenima ograničena, danas se zadržao isključivo protektorat, no u više ili manje izmijenjenom ili modificiranom obliku (Dimitrijević *et al*, 2007: 86). Naime, u savremenom međunarodnom pravu, pojedina područja, odnosno države stavljaju se pod jedan oblik međunarodnoga nadzora koji je privremenoga karaktera, jer traje do konačnoga rješenja spora/sukoba koji je i doveo do uspostavljanja međunarodnoga nadzora, odnosno koji je i doveo do djelovanja nadležnoga organa Ujedinjenih nacija, jer se danas pravno-politički entiteti stavljaju pod nadzor nadležnoga organa Ujedinjenih nacija. Možemo zakonito i legitimno tvrditi da se Bosna i Hercegovina od

⁸ Pogledati šire: Bičakčić, E. (2007), *Ustavni sud i Bonske ovlasti. Država u procjepu između ljudskih prava i međunarodnih obaveza*, Sarajevo: Puls demokratije.

⁹ Tačka 8. Naloga visokog predstavnika od 30. maja 2008. o oduzimanju putnih isprava osobama koje opstruiraju ili prijetu da opstruiraju proces provedbe mira glasi: "...ovim se izričito izjavljuje i ukazuje da je ovdje sadržane odredbe Naloga, svaku pojedinačno i sve zajedno, utvrdio Visoki predstavnik prema svom međunarodnom mandatu i da stoga ne podliježu iznošenju pred niti odlučivanje od strane sudova Bosne i Hercegovine ni sudova njenih entiteta ili bilo gdje drugdje, te da se ni pred kojim sudom, nikada, ne može pokrenuti postupak u vezi s obavezama čije izvršenje iz njih proističe." U istom duhu nadalje možemo navesti i "Svaku radnju koju poduzme bilo koja institucija ili organ u Bosni i Hercegovini u cilju uspostave domaćeg mehanizma kontrole odluka Visokog predstavnika donesenih prema njegovom međunarodnom mandatu [Aneks 10 Sporazuma], Visoki predstavnik će smatrati pokušajem da se ugrozi provedba civilnih aspekata [Sporazuma], i sama po sebi će se smatrati ponašanjem kojim se ugrožava takva provedba". U narednom članu stoji: "Bez obzira na bilo koju suprotnu odredbu u bilo kojem zakonu ili drugom pravnom aktu u Bosni i Hercegovini, bilo koji postupak pokrenut pred bilo kojim sudom u Bosni i Hercegovini, kojim se osporava ili dovodi bilo kako u pitanje jedna ili više odluka Visokog predstavnika, proglasit će se nedopustivim osim ako Visoki predstavnik izričito ne da svoju prethodnu saglasnost". (Član 2. i član 3. stav 1. Naloga visokog predstavnika o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u apelaciji Milorada Bilbije i ostalih, br. AP-953/05 od 23. marta 2007).

potpisivanja Dejtonskoga mirovnoga sporazuma nalazi pod jednim oblikom međunarodnoga nadzora (kvaziprotektorat) u kojoj je titular izvorne nadležnosti Organizacija Ujedinjenih nacija, koja ostvaruje nadzor nad političko-pravnim aktivnostima u Bosni i Hercegovini preko Vijeća za provedbu/implementaciju mira, odnosno Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini.¹⁰

Međutim, postoje stavovi da prisustvo dužnosnika međunarodne zajednice i posebno visokog predstavnika ne znači uvođenje protektorata nad Bosnom i Hercegovinom. Ured visokog predstavnika ima prevashodno legalan i legitiman karakter, odnosno institucije međunarodne zajednice imaju supsidijarni karakter u odnosu na ulogu domaćih ustavnih i političkih institucija (Sadiković, 2001: 71). Ovo znači da se institucija visokog predstavnika "pokreće" tek onda kada domaće institucije vlasti ne mogu ili ne žele obaviti osnovne zadatke, odnosno ciljeve koji su dati u Sporazumu.

Prema obliku uprave, odnosno vladavine u Bosni i Hercegovini, kada analiziramo djelovanje Ureda visokog/specijalnog predstavnika kroz prizmu korištenja bonskih ovlaštenja, iznosi se tvrdnja da se radi o liberalnom imperijalizmu,¹¹ s obzirom na to da međunarodna zajednica kroz Ured visokog/specijalnog predstavnika donosi konačnu odluku, u formi savjetodavnog mišljenja ili konstitutivnoga akta, o suštinskim pitanjima glede pravnog i političkog sistema u Bosni i Hercegovini.¹² S ustavnopravnog aspekta, postavlja se pitanje da li postupno dolazi do odstupanja od prvobitne zamisli bonskih ovlasti, imajući u vidu da su ove ovlasti prvenstveno osmišljene za hitne situacije. S ovim u korelaciji je i pitanje jesu li bonske ovlasti postale regularni instrument bezgraničnog pokušaja unutrašnjeg oblikovanja države Bosne i Hercegovine.

U konačnici, može se iznijeti i stav da Ured visokog/specijalnog predstavnika predstavlja međunarodnu instituciju, odnosno tijelo/organ, jer je utemeljeno međunarodnim sporazumom/ugovorom, koji je potvrđen rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija. Iz svega ovoga logično proizlazi da visoki predstavnik nije ni na koji način odgovoran ijednoj državi, da on ne predstavlja državni organ Bosne i Hercegovine ni bilo koje druge države, te da njegova postupanja ne mogu povlačiti odgovornost bilo koje države (bilo države članice Vijeća za implementaciju mira bilo države članice Ujedinjenih nacija), uključujući i Bosnu i Hercegovinu, a prema međunarodnom pravu. Iz ovoga nadalje proizlazi da Ured

¹⁰ Nailazimo na mišljenje da će Europska unija razmatrati zahtjev Bosne i Hercegovine za prijem u ovu supranacionalnu organizaciju jedino onda kada se u potpunosti ukine Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, jer država koja je u statusu kvaziprotektorata ne može postati punopravna članica Europske unije. U tom smislu pogledati stav Ollia Rehna, bivšeg povjerenika Europske unije za proširenje, na <http://dalje.com/hr-svijet/kvazi-protektorat-ne-moze-uci-u-europsku-uniju/278151> [26. oktobar 2010].

¹¹ U tom smislu šire pogledati: Martin, F. & Knaus, G. *Lekcije iz Bosne i Hercegovine. Mukotrpnj posao europskog radže*. http://www.esiweb.org/pdf/esi_europeanraj_article_id_1.pdf [22. februar 2011].

¹² Britanski politički filozof, John Stuart Mill, zagovarao je tezu da neki ljudi (stanovništvo) u početku nisu u stanju uspostaviti ili održati demokraciju, te im je stoga potrebna "vlast stranaca" kako bi se vremenom postigla samoodrživa državna samouprava.

visokog predstavnika ima status diplomatske misije u Bosni i Hercegovini, što nadalje znači da visoki predstavnik ima potpuni diplomatski imunitet u Bosni i Hercegovini, čiji obim i osnovne značajke prvenstveno regulira Bečka konvencija o diplomatskim odnosima iz 1961. Međutim, iako Ured visokog predstavnika ima status diplomatske misije u Bosni i Hercegovini, nejasno je, i pored svih znanstvenih napora koji se ulažu, odgovoriti na pitanje predstavlja li Ured visokog predstavnika stalnu diplomatsku misiju, odnosno predstavništvo jedne međunarodne međuvladine organizacije, kakva je, naprimjer, Organizacija Ujedinjenih nacija, ili, pak, predstavlja specijalnu diplomatsku misiju Vijeća za implementaciju mira (ukoliko uzmemo da je Vijeće za implementaciju mira nestalno međunarodno tijelo), što ima značiti da se radi o *ad hoc* diplomatskoj misiji u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu stalnu i nepromjenjivu činjenicu da u punome nazivu Ured visokog predstavnika ima i izraz: međunarodna zajednica.¹³ Otuda je njegov status s pozicije međunarodnog prava ambivalentan, ako ne i polivalentan, s obzirom na to da izraz ili sintagma međunarodna zajednica još uvijek nije unificirana u smislu njezina definiranja, odnosno pojmovnoga određenja.

S druge strane, promatramo li Ured visokog predstavnika kao Ured specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, tada je njegov status pravno određeniji, odnosno jednoznačan u smislu da se radi o specijalnoj misiji Europske unije u Bosni i Hercegovini koja, uz sve pokušaje da se pronađe komparativna sličnost, ima obilježje diplomatske misije *sui generis*.

3. UTEMELJENJE I OVLAŠTI VISOKOG PREDSTAVNIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Ured visokog predstavnika predviđen je i uspostavljen Dejtonskim mirovnim sporazumom, koji je parafiran u jednoj od najvećih američkih zračnih baza Wright Patterson, kod grada Dayton, u saveznoj američkoj državi Ohio, Sjedinjene Američke Države, dana 21. novembra 1995, dok je zvanično potpisan, odnosno zaključen dana 14. decembra 1995. u Parizu. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija je Rezolucijom 1031 (1995) od 15. decembra 1995. odobrilo/potvrdilo osnivanje Ureda visokog predstavnika, prema zahtjevu strana, koji će, u skladu s Aneksom 10 o civilnoj implementaciji Sporazuma, nadgledati i koordinirati njegovom implementacijom. Ovom rezolucijom Vijeće sigurnosti je izrazilo saglasnost za imenovanje Carla Bildta za prvog visokog predstavnika (tačka 26. Rezolucije). Vijeće sigurnosti je, također, potvrdilo da je Visoki predstavnik konačna vlast glede interpretacije Aneksa 10 Sporazuma (tačka 27. Rezolucije).

Visokog predstavnika predlaže Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira, a imenovanje potvrđuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija, koje je odobrilo i Dejtonski mirovni sporazum,

¹³ Ured visokog predstavnika nalazi se na listi međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini. Listu je sačinilo Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine.

kao i raspoređivanje međunarodnih trupa u Bosni i Hercegovini 1995. Kako je potvrdilo i Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija, visoki predstavnik, a prema članu V Aneksa 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, ima konačnu nadležnost interpretacije ovog Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnoga rješenja, odnosno visoki predstavnik proglašava se konačnim autoritetom u Bosni i Hercegovini za tumačenje sporazuma o implementaciji civilnog dijela Sporazuma. Visoki predstavnik, također, jednom godišnje redovno ili vanredno/periodično na zahtjev podnosi izvještaj o radu i implementaciji civilnog dijela Sporazuma generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija.¹⁴

Stranke potpisnice Sporazuma su se, prema članu I Aneksa 10 (Sporazum o civilnoj implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma) sporazumjele:

da provedba civilnih aspekata mirovnog rješenja obuhvata veliki raspon aktivnosti uključujući nastavak pružanja humanitarne pomoći dok je god to potrebno, obnovu infrastrukture i privrednu obnovu, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija u Bosni i Hercegovini, promoviranje poštivanja ljudskih prava i povratak prognanika i izbjeglica te održavanje slobodnih i poštenih izbora prema rokovima u Aneksu 3 [Sporazuma]. Veći broj međunarodnih organizacija i agencija bit će pozvan kako bi pomogao tom procesu.

Radi kompleksnosti s kojima su suočene, Stranke traže postavljanje visokog predstavnika, koji će biti imenovan u skladu s relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, kako bi Strankama olakšao napore, pokrenuo i, ako je prikladno, koordinirao aktivnosti organizacija i agencija koje su angažirane u civilnom aspektu mirovnog rješenja na taj način da će provoditi zadatke povjerene rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, kako su navedene u daljnjem tekstu.

Glede ovlaštenja, Vijeće za implementaciju mira, koje sponzorira i vodi proces implementacije mira, u godinama koje su uslijedile nakon usvajanja Sporazuma, razradilo je podrobnije mandat visokog predstavnika. Visoki predstavnik koji sublimira u sebi ovlaštenja zakonodavne, izvršne i arbitražne vlasti, na supsidijarnoj i privremenoj osnovi, kreira propise sa snagom zakona, poništava, mijenja ili dopunjava postojeće zakone donesene od strane zakonodavstva na svim nivoima, posreduje među stranama za slučaj spora, osigurava izvršavanje propisa, smjenjuje izabrane zvaničnike koji su se ogriješili o propise Vijeća za implementaciju mira ili opstruiraju provedbu Sporazuma (Maslo, 2001: 99). Visoki predstavnik, dakle, ima vrlo veliki spektar ovlaštenja koja leže, ne toliko u pravnome, koliko u političkome osnovu. Svoje pravo, odnosno ovlasti na suvereno odlučivanje crpi iz političke, ekonomske i vojne moći organizacije država ili država članica koje čine Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira. Za provođenje odluka visokoga predstavnika, a glede represivnoga aparata, mogu se angažirati, ranije Međunarodne snage (International Forces – IFOR), Stabilizacijske snage (Stabilisation Forces – SFOR), odnosno Međunarodne policijske

¹⁴ Svi redovni i vanredni izvještaji visokog predstavnika generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija mogu se pronaći na zvaničnoj stranici Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini: <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on> [26. oktobar 2010]. Posljednji izvještaj, u vrijeme pisanja rada, kojega je visoki predstavnik predočio generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija je Izvještaj broj 37 od 19. maja 2010.

snage (International Police Task Forces – IPTF), a sada Europske snage (European Forces – EUFOR), Policijska misija Europske unije (European Union Police Mission – EUPM) i, nadalje, Misija Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (United Nation Mission in Bosnia and Herzegovina – UNMBIH).

Osnovni zadatak visokog predstavnika je osiguranje izvršenja civilnog dijela Sporazuma, s ciljem dovršetka izgradnje političkog sistema Bosne i Hercegovine i osiguranja njene političke budućnosti kao države (Maslo, 2001: 99). Pozivajući se, prilikom donošenja svojih odluka, na ovlaštenja iz Aneksa 10 Sporazuma, koji dopušta ekstenzivno tumačenje obima i sadržine ovlaštenja visokog predstavnika, kada napravimo presjek svih do sada donijetih odluka u svim segmentima njegovog rada i odlučivanja, uviđamo da “problem” Ureda visokog predstavnika jeste da se u metodu svog rada u Bosni i Hercegovini služi političkim pragmatizmom, umjesto da i za njega bude obavezan Ustav Bosne i Hercegovine kao sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma i da, slijedeći ustavne norme, pomogne da se izgrađuje novi pravni poredak države (Ibrahimagić, 1998: 11). Naime, glede unutrašnjeg političko-pravnog ustrojstva države i sve glasnijih zahtjeva o mijenjanju ustavnoga uređenja države, a samim time i Ustava Bosne i Hercegovine *per se*, uviđa se *ab initio*, uzimajući sadašnje stanje stvari, da se, *de facto* radi o reviziji Aneksa 4 Sporazuma. U ovom smislu, ističemo da visoki predstavnik i dalje treba nastaviti raditi na harmonizaciji Ustava Bosne i Hercegovine s međunarodnim pravom, što se formalnopravno može činiti prema proceduri propisanoj članom X Aneksa 4 Sporazuma, te izgrađivanju efikasnog i funkcionalnog pravnog sistema države Bosne i Hercegovine (Duvnjak, 2003: 28). Ilustracije radi, pošto Bosna i Hercegovina još uvijek nema potrebne mehanizme za osiguranje primjene odluka Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine, niti pak zakona i drugih odluka, očito je da rješenje valja, nažalost, tražiti na adresi visokog predstavnika, kako bi se prvenstveno odluke državnoga Ustavnoga suda dosljedno primijenile u praksi (Sadiković, 2001: 93). Nadalje, visoki predstavnik može pritiscima i smjenjivanjem dužnosnika s funkcija vlasti ishoditi preko entitetskih organa izvršenje zakona i drugih propisa organa Bosne i Hercegovine, jer trenutačno, ne postoji ustavna mogućnost da se državni zakoni izvršavaju preko organa federalnih jedinica, odnosno entiteta i kantona, pošto ne postoje Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljena autoritativna sredstva utjecaja egzekutive Bosne i Hercegovine na egzekutivu federalnih jedinica (Duvnjak, 2004: 77).

Postoji i jedno drugačije objašnjenje opravdanosti prisustva Ureda visokoga predstavnika u Bosni i Hercegovini. Riječ je o shvaćanju da je dejtonski ustavotvorac bio svjestan da država Bosna i Hercegovina, uslijed velikih nedorečenosti i nekoherentnosti Ustava u pogledu uloge države u ostvarivanju ciljeva koji se nalaze u preambuli Ustava, neće biti sposobna ostvarivati one ciljeve koji se zapravo pretpostavljaju u funkciji moderne demokratske i pravne države. Upravo zato, u Aneksu 10 Sporazuma, predviđeno je da institucije međunarodne zajednice pomognu Bosni i Hercegovini. Radi ovoga, bilo je potrebno predvidjeti instituciju visokog predstavnika, koji bi *stricto sensu* nadzirao ostvarivanje Sporazuma, no angažirao bi se, promatrajući ulogu ove institucije *lato sensu*, i na ustanovljavanje pravnih institucija, unapređenju poštivanja ljudskih prava, obnovi

privredne infrastrukture, povratka izbjeglih i raseljenih osoba, održavanje slobodnih i demokratskih izbora (Sadiković, 2001: 69). Zapravo, visoki predstavnik bi osigurao sve institucijske i ine pretpostavke za potpuno i sigurno provođenje Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. Naime, nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, Bosna i Hercegovina je bila nekompletna država, u smislu institucionalne izgrađenosti i nepostojanja neophodnog aparata legalne prinude, a glede zaštite i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, te je visoki predstavnik zapravo trebao premostiti jaz koji je bio prisutan u prvim godinama nakon oružanoga sukoba u Bosni i Hercegovini, između ustavnih odredaba i odredaba spomenute europske konvencije (Sadiković, 2001: 70). U tom smislu, u skupini organizacija za implementaciju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini se na prvome mjestu navodi Ured visokog predstavnika, koji se nerijetko pojavljuje kao "adresa posljednjeg utočišta za ostale organizacije i institucije kada njihovi napori dožive neuspjeh" (Hicks, 1997: 187). S tim u vezi, Aneks 6 Sporazuma jasno naznačava da će implementacija odredaba ljudskih prava Sporazuma suštinski zahtijevati međunarodni angažman u Bosni i Hercegovini, što je zapravo i bio slučaj uspostavljanjem Komisije o ljudskim pravima, koja se sastojala iz Ureda ombudsmana i Doma za ljudska prava (član II Aneksa 6 Sporazuma). Sve navedene institucije imale su u svojoj kadrovskoj strukturi međunarodne suce, odnosno predstavnike, a birala su ih ovlaštena tijela međunarodne zajednice država. Nadalje, strane potpisnice Sporazuma o ljudskim pravima (Aneksa 6 Sporazuma) će, prema članu XIII, stavu 1, "unaprijediti i podsticati aktivnosti nevladinih i međunarodnih organizacija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava".

Iako je Ured visokog predstavnika prvenstveno zamišljen da nadgleda i koordinira mirovnu implementaciju, a ne da se izravno uključi u provedbu, široke ovlasti visokog predstavnika osiguravaju da on prati provedbu cjelokupnog mirovnog procesa u Bosni i Hercegovini (Hicks, 1997: 178). Međutim, a glede provedbe ljudskih prava, uloga visokog predstavnika u smislu praćenja i reagiranja na povrede ljudskih prava je, promatrajući ovo pitanje s formalnopravnog aspekta, ograničena. Dejtonski mirovni sporazum uistinu predviđa da nekoliko međunarodnih organizacija imaju široke odgovornosti po pitanju ljudskih prava, uključujući IPTF, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) i Organizaciju za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE), no ne predviđa kako će se njihovi napori uklopiti da bi zajednički osigurali jednoobrazan i efikasan pokušaj provedbe ljudskih prava u Bosni i Hercegovini (Hicks, 1997: 182), posebno glede odnosa svih međunarodnih organizacija s Uredom visokog predstavnika u ovom području. U tom smislu, učesnici Konferencije za implementaciju mira održane u Londonu 8. i 9. decembra 1995, reafirmirali su privrženost fundamentalnim ljudskim pravima iz Sporazuma i poduzeli prvi korak glede uloge visokog predstavnika. Vijeće za implementaciju mira se slaže da će visoki predstavnik predsjedavati Specijalnim snagama za ljudska prava u Sarajevu, usaglašavajući organizacije i agencije angažirane u implementaciji Sporazuma (Hicks, 1997: 185).

Kako je već ranije navedeno u radu, visoki predstavnik ima zadatak da, na osnovu člana II (mandat i metode koordiniranja i veze) Aneksa 10: prati provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma; ostvaruje bliske kontakte sa stranama potpisnicama Sporazuma u cilju

afirmiranja punog poštivanja svih civilnih aspekata Sporazuma; vrši koordinaciju aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija u Bosni i Hercegovini s ciljem osiguranja djelotvorne provedbe civilnih aspekata Sporazuma. Visoki predstavnik će poštivati njihovu samostalnost u okviru njihovog djelokruga, te po potrebi davati opće smjernice u vezi utjecaja njihovih aktivnosti na provedbi Sporazuma; pomogne, kada to smatra nužnim, u rješavanju svih poteškoća koje se jave u vezi provedbe civilnog dijela Sporazuma; sudjeluje na sastancima organizacija donatora; podnosi periodična izvješća o postignutom napretku Ujedinjenim nacijama, Europskoj uniji, Sjedinjenim Američkim Državama, Ruskoj Federaciji i drugim zainteresiranim vladama, stranama i organizacijama.

Mandat i angažman općenito Ureda visokog predstavnika političkom životu Bosne i Hercegovine se mijenjao i razvijao u skladu s mandatom i težištem interesovanja shodno zahtjevima Vijeća za implementaciju mira. Visoki predstavnik je na početku mirovnog procesa predsjedavao određenim brojem zajedničkih tijela koja su okupljala predstavnike strana koje su učestvovala u oružanom sukobu i osiguravale početne uslove za mirovni proces. Državne i entitetske institucije koje su predviđene Ustavom uspostavljene su nakon prvih postdejtonskih izbora u septembru 1996, ali trebalo je da prođe neko vrijeme prije nego što su one počele održavati redovne sastanke. Sada je jedan od ključnih zadataka visokog predstavnika da osigura da uspostavljene državne institucije (poglavito na razini Bosne i Hercegovine: Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Ured registrara, Visoko sudsko i tužilačko vijeće, državna ministarstva, zavodi, agencije, direkcije, Uprava za indirektno oporezivanje, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Centralna banka Bosne i Hercegovine, Oružane snage Bosne i Hercegovine, Agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine, Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine, Granična policija Bosne i Hercegovine, Radio i televizija Bosne i Hercegovine) funkcioniraju efikasno, profesionalno i odgovorno. Ured visokog predstavnika, u saradnji s drugim međunarodnim civilnim agencijama i organizacijama, odnosno institucijama Bosne i Hercegovine, provodio je cijeli niz reformi u oblasti sigurnosti, uprave, pravosuđa, ekonomskih, odnosno finansijskih tokova.

Međutim, postoji mišljenje da visoki predstavnik, umjesto da u svojim aktivnostima polazi od Ustava Bosne i Hercegovine u kome su uređene nadležnosti Bosne i Hercegovine, visoki predstavnik se, umjesto na ovaj najviši pravno-politički dokument, poziva na političke odluke pojedinih europskih institucija i zaključke Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, odnosno upravljačkog komiteta zaduženog za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Otuda proizlazi njegova arbitrarnost, jer ako je Ustav Bosne i Hercegovine sastavni dio Sporazuma, onda taj ustav obavezuje i visokog predstavnika, poglavito u pogledu dosljedne primjene članova I, II i III 5 a) Ustava Bosne i Hercegovine (Ibrahimagić, 2003: 73). Stječe se tako dojam da visoki predstavnik ne koristi pravnu osnovu svoga djelovanja, nego političku osnovu, koja ima svoje utemeljenje u političkoj i vojnoj moći Zapada. Ustav Bosne i Hercegovine, tačnije član III 5 a) predviđa, dakako, da će Bosna i Hercegovina "preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti slože; koje su u

skladu sa Aneksima 5-8 Sporazuma; ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine. [...] Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove nadležnosti". Upravo se u ovoj ustavnoj odredbi može tražiti pravni osnov uspostavljanja državnih institucija koje su pobrojane u prethodnom paragrafu.¹⁵ Javljaju se stavovi o preispitivanju položaja i uloge međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, posebno visokog predstavnika, u smislu njihove racionalizacije, efikasnosti i europske usmjerenosti njihove misije, jer je međunarodna zajednica, u dosta prilika, djelovala po liniji oportuniteta, manjeg otpora, nezamjeranja, a ne po liniji europeizacije Bosne i Hercegovine (Duvnjak, 2004: 38).

Sve ove reforme odvijaju se prema unaprijed utvrđenom Planu implementacije mandata (MIP) putem kojeg se utvrđuju ključni zadaci koji se nalaze pred rješavanjem visokog predstavnika. Odluka da se svake godine donosi Plan implementacije mandata donesena je 2003.

3.1. BONSKE OVLAŠTENJA

Vrlo neprecizna i široko uspostavljena ovlaštenja visokog predstavnika koja proizlaze iz Aneksa X Dejtonskoga mirovnoga sporazuma detaljno su tumačena na Bonskoj konferenciji Vijeća za implementaciju mira održanoj 10. decembra 1997. U periodu odmah po potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma, visoki predstavnik nije koristio pravno obavezujuća ovlaštenja, što će se vrlo brzo pokazati nedovoljnim u pogledu potpune implementacije ovog Sporazuma. Na Bonskoj konferenciji Vijeće za implementaciju mira je, shodno tome, pozdravilo namjeru visokog predstavnika da po završetku Konferencije donosi pravno obavezujuće odluke korištenjem bonskih ovlaštenja.

U zaključcima Bonske konferencije utvrđeno je *inter alia*:

"Vijeće pozdravlja namjeru Visokog predstavnika da svoj konačni autoritet na tom području u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja koristi da bi omogućavao rješenje problema donošenjem obavezujućih odluka, kako on smatra potrebnim, u sljedećim pitanjima: a) vrijeme, mjesto i predsjedavanje sastancima zajedničkih institucija; b) privremene mjere koje stupaju na snagu kad strane nisu u stanju da dođu do sporazuma, koje će važiti dok Predsjedništvo ili Vijeće ministara ne usvoje odluku u vezi sa datim pitanjem u skladu sa Mirovnim sporazumom; c) druge mjere kojima se osigurava provedba Mirovnog sporazuma u cijeloj Bosni i Hercegovini i njenim entitetima, kao i nesmetan rad zajedničkih institucija. Takve mjere mogu uključivati djelovanje protiv osoba koje su na javnim funkcijama ili zvaničnika koji ne prisustvuju sastancima bez valjanog razloga, ili koji krše zakonske obaveze preuzete Mirovnim sporazumom u vezi sa uslovima njegove provedbe."

¹⁵ Ovo je suprotan stav od mišljenja da se u Bosni i Hercegovini izvršava "tiha" revizija Dejtonskog mirovnog sporazuma. Formalnopravno, Ustav Bosne i Hercegovine je samo jedanput pretrpio izmjene, usvajanjem Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine (unošenjem novog člana VI.4 u Ustav) od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kojim je "legaliziran" ustavnopravni položaj Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Kako navodi Venecijanska komisija u Mišljenju o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika od 11. marta 2005, osnovne aktivnosti koje je visoki predstavnik poduzimao po osnovu tzv. bonških ovlaštenja bile su, s jedne strane, nametanje zakona na državnom i na entitetskom nivou, uključujući amandmane na entitetske ustave i, s druge strane, uklanjanje s funkcije državnih službenika ili izabраних javnih zvaničnika (uključujući najviše dužnosnike) koji nisu saradivali u provedbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, s posebnim naglaskom na nedostatku saradnje s ICTY-om (Venecijanska komisija, 2005: 20).

Venecijanska komisija u tom smislu utvrđuje da su ovakve aktivnosti visokog predstavnika bile korisne, jer bez njih Bosna i Hercegovina, kao država, ne bi mogla ostvariti napredak. Odjek upotrebe bonških ovlasti u Bosni i Hercegovini razlikuje se na osnovu teritorijalnoga kriterija. Prema Mišljenju Venecijanske komisije, u Federaciji BiH se generalno potvrđuje da je korištenje ovlaštenja visokog predstavnika bilo neophodno da država krene naprijed. Većina napretka u državi ostvarena je zahvaljujući odlukama visokog predstavnika. Shodno tome, prema istraživanju Venecijanske komisije, u Federaciji BiH postojali su stavovi da se bonška ovlaštenja visokog predstavnika zadrže u potpunosti dok ne dođe do reforme bosanskohercegovačkog ustavnog sistema. Unutar Republike Srpske, stav prema bonškim ovlaštenjima bio je generalno kritički, čak i jasno neprijateljski. (Venecijanska komisija, 2005: 5).

Međutim, ukoliko napravimo vremensku usporedbu, možemo ustvrditi da su bonške ovlasti imale drukčije značenje, odnosno drukčiju formu, pa i drukčije ciljeve i svrhu od vremena u kome nastaje ovaj tekst.

4. UTEMELJENJE I OVLAŠTI SPECIJALNOG PREDSTAVNIKA EUROPSKE UNIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Od 2002, visoki predstavnik obavlja svoj mandat i kao specijalni predstavnik Europske unije u Bosni i Hercegovini¹⁶ i predstavlja okosnicu prisustva Europske unije u Bosni i Hercegovini, koji ima osnovni zadatak da pomaže i, zajedno s državnim vlastima, radi na stvaranju uvjeta Bosni i Hercegovini za prelazak puta od implementacije mira ka integraciji s Europskom unijom.

Sadašnji visoki predstavnik, Austrijanac Valentin Inzko je sedmi visoki predstavnik među -narodne zajednice u Bosni i Hercegovini i četvrti specijalni predstavnik Europske unije u Bosni i Hercegovini. Na dužnost je stupio dana 26. marta 2009. Prvi visoki predstavnik

¹⁶ Uloga specijalnog predstavnika Europske unije ni na koji način ne utječe na mandat visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, uključujući njegovu ulogu za koordiniranje u pogledu cjelokupnih aktivnosti svih civilnih organizacija i agencija navedenih u Općem okvirnom sporazumu za mir i naknadnim zaključcima i deklaracijama Vijeća za implementaciju mira. (član 5. Odluke Vijeća Europske unije o imenovanju specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2009/181/zvSP od 11. marta 2009).

međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini bio je Carl Bildt (decembar, 1995. – jun, 1997.), bivši premijer Švedske i specijalni pregovarač Europske unije u pregovorima o okončanju oružanoga sukoba u Bosni i Hercegovini. Njega je naslijedio Carlos Westendorp (jun 1997. – juli 1999), bivši državni sekretar za europske poslove i ministar vanjskih poslova Španije. Carlosa Westendorpa je naslijedio Wolfgang Petritsch (august 1999. godine – maj 2002), bivši glavni pregovarač Europske unije u mirovnim pregovorima o Kosovu u Rambouillet-u. Wolfganga Petritscha je zamijenio Paddy Ashdown (27. maj 2002. – 31. januar 2006) bivši lider Liberal-demokratske stranke Velike Britanije. Paddy Ashdown je bio prvi specijalni predstavnik Europske unije u Bosni i Hercegovini. Njega je naslijedio Nijemac Christian Schwarz-Schilling (1. februar 2006. – 30. juni 2007). Nakon njega je došao Slovak Miroslav Lajčák (2. juli 2007. – 26. mart 2009). Izvršivši analizu dužine vremenskog trajanja mandata visokih predstavnika, Britanac Paddy Ashdown je ostao najduže na poziciji visokog predstavnika (nešto manje od četiri godine), dok je Nijemac Christian Schwarz-Schilling bio najmanje na ovoj funkciji – nešto manje od godinu i pol). Do vremena pisanja ovoga rada, bilo je ukupno sedam visokih predstavnika međunarodne zajednice i četiri specijalna predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini.

Mandat specijalnog predstavnika Europske unije¹⁷ proistječe prvenstveno iz političkih ciljeva Europske unije u Bosni i Hercegovini. Oni, konkretno, podrazumijevaju pomaganje postizanja napretka u provođenju Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i u procesu stabilizacije i pridruživanja kroz koji se Bosna i Hercegovina približava članstvu u Europskoj uniji¹⁸ (<http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=2000,2,1>, 19. oktobar 2010).

U konačnici je određeno da Ured visokog predstavnika prijeđe, odnosno da se izvrši tranzicija u Ured specijalnog predstavnika Europske unije iza kojega će svojim autoritetom stajati Europska unija i države članice ove organizacije ponaosob. Međutim, politički direktori Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira izrazili su 30. juna 2009, a glede procesa tranzicije, svoje razočarenje u vezi sa stepenom napretka koji su postigle vlasti Bosne i Hercegovine u pravcu postizanja ciljeva potrebnih za tranziciju Ureda visokog predstavnika u Ured specijalnog predstavnika Europske unije.

Kako bi se postigli navedeni ciljevi, specijalni predstavnik Europske unije¹⁹: pruža savjete Europske unije i podršku političkim procesima, uključujući proces ustavne reforme;

¹⁷ Europska unija, u vrijeme pisanja rada, ima ukupno 11 specijalnih predstavnika širom svijeta, u državama: Kosovo, Republika Makedonija (FYROM), Bosna i Hercegovina, Sudan, Moldova, Središnja Azija/Gruzija, Bliski Istok (Middle East), Južni Kavkaz, Afganistan, regija Velikih jezera (Afrika) i Afrička unija. Svi oni promoviraju političke interese Europske unije, te imaju aktivnu ulogu u promoviranju mira, stabilnosti i vladavine prava u regijama i državama koje imaju sigurnosne i stabilizacijske poteškoće, odnosno čija situacija može predstavljati ili već predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti. (U tom smislu: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=263&lang=EN> 19. oktobar 2010).

¹⁸ U tom smislu pogledati član 2. Odluke Vijeća Europske unije o imenovanju specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2009/181/zvSP od 11. marta 2009.

¹⁹ Odluka o sadašnjem specijalnom predstavniku Europske unije u Bosni i Hercegovini donesena je 11. marta 2009. Prema Odluci, Valentin Inzko stupa na dužnost retroaktivno od 1. marta 2009. i mandat mu

promovira sveukupnu političku koordinaciju Europske unije, pospješuje unutarnju koordiniranost i povezanost, te osigurava da djelovanje Europske unije bude dosljedno i usklađeno; Europskim snagama (EUFOR-u) i Policijskoj misiji Europske unije daje političke smjernice o Bosni i Hercegovini; nadgleda aktivnosti u oblasti vladavine prava i u tom kontekstu savjetuje institucije Europske unije; podržava pripremu i implementaciju restrukturiranja policije i pruža podršku za ojačan i djelotvorniji sistem krivičnog pravosuđa; učestvuje, zajedno s relevantnim organima vlasti u Bosni i Hercegovini, u njihovoj potpunoj saradnji s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY); i doprinosi razvoju i konsolidaciji poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda građana u Bosni i Hercegovini (<http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=2000,2,1>, 19. oktobar 2010). Značajno je navesti da specijalni predstavnik Europske unije provodi svoj mandat pod nadležnošću i u skladu s operativnim uputstvima visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije i generalnog sekretara Vijeća Europske unije.

Sadašnjem specijalnom predstavniku Europske unije u Bosni i Hercegovini prvenstveno je produžen mandat Odlukom Vijeća Europske unije o produženju mandata specijalnom predstavniku Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2010/111/CFSP od 22. februara 2010, kojom mu je produžen mandat zaključno s 31. augustom 2010. Međutim, kako još uvijek u Bosni i Hercegovini nisu ispunjeni uvjeti za samostalno funkcioniranje državnih institucija, odnosno kako još uvijek državna suverenost i suverenitet nisu upotpunjeni i ostvareni u cijelosti, time je Vijeće Europske unije donijelo novu Odluku o produženju mandata specijalnom predstavniku Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2010/442/CFSP od 11. augusta 2010.²⁰ Prema ovoj Odluci, sadašnji specijalni predstavnik ostat će na dužnosti do 31. augusta 2011.

U pogledu sadržine mandata specijalnog predstavnika, radilo se o višekratnim izmjenama i dopunama, počevši od 24. novembra 2005. sve do 19. novembra 2007. kada je Vijeće Europske unije usvojilo posljednju odluku o izmjenama i dopunama mandata specijalnog predstavnika. Prema Odluci od 19. novembra 2007, mandat specijalnog predstavnika, kako

traje sve do 28. februara 2010. (Odluka Vijeća Europske unije o imenovanju specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2009/181/zvSP od 11. marta 2009).

²⁰ Mandati visokih predstavnika su u više navrata produžavani. Navedimo kao primjere Odluku Vijeća Europske unije o produžavanju mandata specijalnom predstavniku Europske unije, broj: 2005/97/zvSP od 2. februara 2005, kojom je visokom/specijalnom predstavniku Paddyju Ashdownu produžen mandat do 31. augusta 2005. Slijedi Odluka Vijeća Europske unije o produžavanju mandata specijalnom predstavniku Europske unije, broj: 2005/853/CFSP od 28. jula 2005, kojom je ponovno visokom/specijalnom predstavniku Paddyju Ashdownu produžen mandat, ovoga puta do 28. februara 2006. Zatim slijede Odluka Vijeća Europske unije kojom se dopunjava i produžava mandat specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2007/87/ZVSP od 07. februara 2007, kojom se mandat Christiana Schwarz-Schillinga produžava do 30. juna 2007. Naredna Odluka Vijeća Europske unije kojom se dopunjava i produžava mandat Miroslava Lajčaka kao specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2007/748/zvSP, donesena je 19. novembra 2007. Nova Odluka Vijeća Europske unije identičnoga naziva donesena je 18. februara 2008, kojom je mandat Miroslava Lajčaka produžen do 28. februara 2009.

bi se postigli strateški ciljevi Europske unije u Bosni i Hercegovini, sastoji se *inter alia* u tome da: specijalni predstavnik pruža savjete Europske unije i koordinira njenim posredovanjem u političkom procesu; promovira sveukupnu političku koordinaciju Europske unije u Bosni i Hercegovini; doprinosi jačanju interne koordinacije i usklađenosti Europske unije u Bosni i Hercegovini, podnošenjem izvještaja šefovima misije Europske unije; odražava pregled cijelog niza aktivnosti u oblasti vladavine zakona i u tom kontekstu osigurava po potrebi savjet generalnom sekretaru/visokom predstavniku (SG/HR) i Komisiji; pruža šefu misije EUPM-a političke smjernice o Bosni i Hercegovini.

Specijalni predstavnik Europske unije i komandant civilnih operacija u Bosni i Hercegovini će se po potrebi uzajamno konsultirati. Specijalni predstavnik Europske unije, nadalje, pruža podršku planiranju ureda EUSR-a, koji će imati ojačane kapacitete u kontekstu zatvaranja Ureda visokog predstavnika (OHR), uključujući i savjetodavnu potporu glede aspekta informiranja javnosti o tranziciji, u bliskoj saradnji s Komisijom; doprinosi razvoju i konsolidaciji poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u Bosni i Hercegovini, u skladu s politikom Europske unije u pogledu ljudskih prava, te Uputa Europske unije o ljudskim pravima; učestvuje s relevantnim organima u Bosni i Hercegovini u njihovoj potpunoj saradnji s ICTY; pruža političke savjete i pomaže u procesu ustavne reforme; bez dovođenja u pitanje lanac komandovanja, osigurava da svi prisutni instrumenti Europske unije djeluju dosljedno i postignu političke ciljeve koje je postavilo Vijeće (član 1. Odluke o izmjenama i dopunama mandata specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, broj: 2007/748/zvSP od 19. novembra 2007).

Glede odnosa visokog/specijalnog predstavnika, može se činiti da se radi o dvije odvojene institucije koje reprezentiraju međunarodnu vlast u Bosni i Hercegovini. Međutim, radi se o jednoj instituciji, čijeg čelnog dužnosnika formalnopravno imenuje Vijeće za implementaciju mira u Bosni i Hercegovini, nakon što, u vrijeme pisanja rada, izbor prethodno potvrdi svih 27 država članica Europske unije. Imenovanje visokog predstavnika u konačnici potvrđuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija.²¹ No, suština je zapravo da visokog predstavnika svojim odlukama potvrde sve države garanti Dejtonskog mirovnog sporazuma. Slijedom navedenoga, specijalni predstavnik Europske unije djeluje i kao visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, te se ova institucija zvanično zove: Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, koja predstavlja *ad hoc* diplomatsku misiju, koja je odgovorna za nadgledanje implementacije civilnih aspekata Dejtonskoga mirovnoga sporazuma, kojim je okončan međunarodni oružani sukob u Bosni i Hercegovini. Naime, paralelno s pripremama za zatvaranje Ureda visokoga predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, Europska unija uvelike pojačava svoj angažman u ovoj državi, što svjedoči i fakat da se, u vrijeme pisanja rada, ova

²¹ U tom smislu Vijeće sigurnosti je usvojilo Rezoluciju 1112 (1997) o situaciji u Bosni i Hercegovini u kojoj je pozdravilo zaključke Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira koji je održan u Sintri, Portugal, 30. maja 1997, i u kojoj je odobrilo postavljanje Carlosa Westendorpa za visokog predstavnika koji je naslijedio Carla Bildta.

diplomatska misija nalazi u procesu tranzicije iz Ureda visokog predstavnika međunarodne zajednice u Ured specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini. Budući specijalni predstavnik Europske unije, koji će, *inter alia*, imati mandat da razvija cjelokupnu političku koordinaciju država članica Europske unije prema Bosni i Hercegovini, te koji će raditi na unutrašnjoj koordinaciji institucija vlasti radi njihovog što prodornijeg djelovanja i zastupanja Bosne i Hercegovine u institucijama Europske unije, i koji će biti sastavni dio političkog i pravnog nasljeđa u Bosni i Hercegovini onoliko koliko to opće unutrašnje prilike u Bosni i Hercegovini budu zahtijevale, s obzirom na to da specijalni predstavnik Europske unije ima važnu ulogu u promoviranju sveukupne unijske političke koordinacije u Bosni i Hercegovini.

Kao dio šireg pristupa vladavini prava u Bosni i Hercegovini, Policijska misija Europske unije je ustanovljena u januaru 2003. da bi se zamijenile međunarodne policijske snage Ujedinjenih nacija (IPTF). Policijska misija Europske unije ima zadatak da ustanovi održivu, profesionalnu i multietničku policijsku službu u državi, operirajući u skladu s usvojenim standardima Europske unije – kao što je već i naznačeno u osnovnim ciljevima Misije Europske unije u Bosni i Hercegovini. Proces reforme organizacije policije ima primarnu ulogu da radi na izgradnji i promociji demokracije. (Omerović, 2009: 55)

Najvažniji zadatak u ovome procesu leži na Monitoring misiji Europske unije koja ima za cilj da doprinosi, kroz prikupljanje informacija i vršenje analize, efektivnoj formulaciji politike Europske unije prema državama zapadnoga Balkana. Određeniji fokus Monitoring misije Europske unije je da prati politički i sigurnosni razvoj kao i vršenje kontrole granica, međuetničkih problema, te da vrši nadgledanje povratka izbjeglica. Ova misija, također, radi na izdavanju "ranih" upozorenja (*Early Warning System*), te na mjerama izgradnje povjerenja. (Omerović, 2009: 55)

5. ODLUKE I NALOZI UREDA VISOKOG PREDSTAVNIKA

Odluke visokog predstavnika mogu se podijeliti u više kategorija na osnovu dva različita kriterija. Prvi kriterij predstavlja sadržaj, odnosno oblast u kojem visoki predstavnik djeluje (sadržajni kriterij). Drugi kriterij jesu bonska ovlaštenja, odnosno da li visoki predstavnik u svome djelovanju i radu koristi bonske ovlasti.

Slijedom prvog kriterija odluke se dijele na: odluke o državnim simbolima i pitanjima na državnom nivou; odluke o ekonomiji; odluke o pravnoj reformi; odluke za područje Federacije Bosne i Hercegovine, Mostara i Hercegovačko-neretvanskog kantona; odluke o smjenama i suspenzijama; odluke o medijima; odluke o imovinskim zakonima, povratku raseljenih osoba i izbjeglica; odluke o pojedincima koji su osumnjičeni za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije. Slijedom drugog kriterija odluke se dijele na odluke donesene na osnovu bonskih ovlasti i na odluke u kojima se ne koriste bonske ovlasti. Odluke donesene na osnovu bonskih ovlasti se prema svojoj sadržini dijele na: a) donošenje/nametanje zakona i b) smjenjivanje s državne funkcije.

Prilikom analize svake odluke visokog predstavnika ponaosob, trebamo ponajprije istražiti/načelno uvidjeti koji je pravni osnov donošenja odluke, dakle, da li visoki predstavnik, *in concreto*, crpi svoje ovlasti na temelju međunarodnog prava (Dejtonski mirovni sporazum, odluke Vijeća za implementaciju mira, rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, Povelja Ujedinjenih nacija, Statut ICTY-a) ili on to čini supstituirajući domaće vlasti i pozivajući se na unutrašnje pravne propise Bosne i Hercegovine.

Kod grupe odluka o pravnoj reformi, visoki predstavnik je nametnuo više zakona u Bosni i Hercegovini, uključujući i reformu pravosuđa u Bosni i Hercegovina koja je započeta 2002. donošenjem Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, Zakona o sudu Bosne i Hercegovine, Zakona o tužilaštvu Bosne i Hercegovine, kao potpunog normativnog okvira za uspostavljanje državnoga suda i tužilaštva, koji će imati izvornu stvarnu nadležnost za najteža krivična djela. Uspostavljaju se državne institucije poput Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine, Ureda registrara, te Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine. To je period kada su u bosanskohercegovački pravni sistem i nasljeđe kontinentalnog prava inkorporirani elementi anglosaksonske pravne tradicije. U cjelokupnu reformu Ured visokog predstavnika je bio uključen, donošenjem odluka (preambula)²² u kojima se koristio ovlaštenjima koja su data ovoj međunarodnoj instituciji članom V Aneksa 10 Sporazuma, te članom II 1 d) Sporazuma, "koji od Visokog predstavnika zahtijeva da olakša rješavanje bilo kojih poteškoća koje se pojave u vezi sa civilnom provedbom" (preambula, Odluka visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine od 13. aprila 2007) Sporazuma. U velikoj većini odluka o pravnoj reformi, visoki predstavnik se pozivao na Zaključke Konferencije za implementaciju mira održane u Bonnu 9. i 10. decembra 1997. koji zapravo dozvoljavaju visokom predstavniku donošenje obavezujućih odluka kakogod on ocijeni da je neophodno. Glede pravne reforme u Bosni i Hercegovine i uloge Ureda visokog predstavnika neophodno je navesti tačku 12.1. Deklaracije Vijeća za implementaciju mira iz Madrida (15. i 16. decembar 1998) u kojoj je jasno navedeno da "uspostavljanje vladavine prava, u koju svi građani imaju povjerenje, predstavlja preduvjet za dugotrajni mir i samoodrživu ekonomiju" (Preambula, *ibid*), dok glede procesa reforme pravosuđa u Bosni i Hercegovini valja spomenuti i strategiju koja je odobrena od strane Vijeća za implementaciju mira 28. februara 2002. U konačnici, navest ćemo i dvije komunikacije Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, jednu od 26. septembra 2003, kada je uzeta u obzir Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija broj 1503 (2003) kojom se, *inter alia*, poziva međunarodna zajednica država da podrži visokog predstavnika u uspostavljanju Vijeća za ratne zločine, odnosno posebnoga odjela za ratne zločine unutar Suda [i Tužilaštva] Bosne i Hercegovine (tačka 5. Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1503 (2003) od 28. augusta 2003). Druga komunikacija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira je usvojena 15. marta 2006 u Beču u kojoj je izražena stalna podrška državnom sudu, a sve s ciljem poštivanja jednog od osnovnih pravnih načela u demokratskim državama: vladavine prava.

²² U preambulama svih odluka visokog predstavnika vidi se pravni / politički osnov za pojedine odluke.

Visoki predstavnik je u ovom duhu donosio odluke kojima je donosio/proglašavao cjelovite zakone, koji bi odmah stupili na pravnu snagu i bili objavljeni u službenim glasilima u Bosni i Hercegovini, u ovisnosti od razine vlasti za koju se zakoni odnose. Zakoni, koji su na ovaj način predstavljeni, predstavljaju sastavni dio odluke visokog predstavnika. Nadalje, visoki predstavnik je u ovom smislu donio, naprimjer, Odluku o imenovanju Davida Schwendimana za međunarodnog tužioca u Posebnom odjelu za ratne zločine Tužilaštva Bosne i Hercegovine, jer ova institucija pripada institucijama u kojima se na dužnosti, pored državljana Bosne i Hercegovine postavljaju strani državljani (osim državljana Republike Hrvatske, Republike Srbije i Republike Crne Gore koji ne mogu biti imenovani po ovom osnovu).

U pogledu odluka visokog predstavnika za područje Federacije Bosne i Hercegovine, Mostara i Hercegovačko-neretvanskog kantona, bitno je istaknuti pozivanje visokog predstavnika na zaključke Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 26. septembra 2003, u kojima se vidi da je rješenje pitanja Grada Mostara od ključnog značaja za održiv i miran razvoj Bosne i Hercegovine, kada su novembra 1995. utvrđeni principi za Privremeni statut Grada Mostara (preambula, Odluka visokog predstavnika o sprovođenju reorganizacije Grada Mostara od 28. januara 2004). Narednom Odlukom Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 11. decembra 2003. iz Brisela, preuzeta je obaveza da se pruži puna podrška realizaciji spornoga pitanja o statusu grada Mostara koje mora biti "zasnovano na jedinstvenoj i cjelovitoj gradskoj upravi s efikasnim garantiranim mehanizmima podjele vlasti" (Isto), a sve u cilju sprečavanja da bilo koji narod (Bošnjaci ili Hrvati) ima većinsku kontrolu nad Gradskim vijećem.

Visoki predstavnik je, također, djelovao i izvršavao svoj mandat u području bankovnog sistema i finansija u Bosni i Hercegovini, jer je ova institucija zapazila važnost koju je međunarodna zajednica pridala pravilnom upravljanju bankovnim sistemom u Bosni i Hercegovini, kao sastavnom dijelu procesa implementacije mira. Kao pravni osnov donošenja odluka visokog predstavnika u ovom domenu često su navođeni dokumenti Vijeća za implementaciju mira. Prije svega, radi se o Konferenciji Vijeća za implementaciju mira iz Londona (4. i 5. decembar 1996) kada je pozdravljena riješenost vlasti u Bosni i Hercegovini da usvoji zakone u oblasti ekonomije (bankarstvo). Visoki predstavnik se u preambuli svojih odluka pozivao i na Deklaraciju sa sastanka na nivou ministara Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, koji je održan u Luksemburgu 9. juna 1998, a na kojem je Odbor napomenuo da bi oba entiteta trebala usvojiti nove zakonske propise u oblasti bankarstva. Razlozi donošenja novih zakonskih propisa u oblasti ekonomije tražili su se i zbog duboke zabrinutosti međunarodne zajednice, poglavito glede korupcije koja je uvelike ukorijenjena u Bosni i Hercegovini, koja, "osim što ometa razvoj tržišne ekonomije, ugrožava demokratsku vlast i pustoši javne resurse" (preambula, Odluka visokog predstavnika o imenovanju privremene upravnice /Toby Robinson/ za "Privrednu banku a.d. Srpsko Sarajevo" od 8. juna 2004).

Odluka kojom se proglašava Zakon o zemljišnim knjigama Republike Srpske pripada odlukama visokog predstavnika donijetim u oblasti imovinskih zakona. U preambuli Odluke

visoki predstavnik navodi da ne postoji sistem uknjižbe u zemljišne knjige koji bi garantirao u dovoljnoj mjeri prava osoba, te da je reforma sistema zemljišnih knjiga nužan preduvjet za ekonomski razvoj i investiranje u Bosnu i Hercegovinu, te da će se ovim zakonom uspostaviti pravni okvir kojim će se osigurati pravo vlasništva, te, generalno, unijeti sigurnost u oblast imovinskih prava. Kao pravni osnov u ovom području, osim odredaba Dejtonskog mirovnog sporazuma i bonskih ovlaštenja,²³ navodi se i Deklaracija Vijeća za implementaciju mira iz maja 2000, u kojoj je traženo da entiteti donesu usklađene zakone o upisu u zemljišne knjige.

Na ovom tragu je i osnivanje tima Ureda visokog predstavnika za popis imovine u Bosni i Hercegovini od 12. septembra 2009. U preambuli Odluke visoki predstavnik se poziva na Deklaraciju Vijeća za implementaciju mira od 24. septembra 2004, kojom se zahtijevalo iznalaženje "trajnog rješenja" u vezi s "pitanjem državne imovine". Također je konstatirano da je Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira 27. februara 2008. definirao "prihvatljivo i održivo rješenje pitanja raspodjele imovine između državnog i drugih nivoa vlasti" kao prvi od pet ciljeva koje organi Bosne i Hercegovine trebaju realizirati prije tranzicije Ureda visokog predstavnika u Ured specijalnog predstavnika Europske unije (preambula, Odluka visokog predstavnika o osnivanju Timu za popis imovine od 12. septembra 2009).

Glede grupe odluka o medijima, visoki predstavnik je, naprimjer, dana 23. maja 2002. donio Odluku kojom se proglašava Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske na privremenoj osnovi, sve dok Narodna skupština Republike Srpske ne usvoji isti zakon u odgovarajućem obliku, bez izmjena i dopuna i bez postavljanja bilo kakvih uvjeta (Preambula Odluke). U ovom duhu je i Odluka o restrukturiranju Javnog radio-televizijskog sistema u Bosni i Hercegovini od 30. jula 1999, kojom se uspostavlja javni radio-televizijski sistem Bosne i Hercegovine. Ovakve odluke visokog predstavnika su proizišle na osnovu Madridske deklaracije Vijeća za implementaciju mira, donesene 16. decembra 1998, u kojoj je "izričito zatraženo usvajanje zakona u oba entiteta koji utjelovljuju principe uredničke nezavisnosti, vjerske tolerancije i finansijske transparentnosti u svim medijima [u Bosni i Hercegovini] koji se finansiraju javnim sredstvima" (Preambula Odluke). Naime, ista institucija je 9. juna 1998. u Luksemburgu usvojila Deklaraciju kojom se upozorava na značaj javnog radio-televizijskog sistema u Bosni i Hercegovini, a sve sa osnovnom namjerom usklađivanja unutrašnjih pravnih propisa s međunarodnim sporazumima i osnovnim profesionalnim i stručnim standardima. Vijeće za implementaciju mira je Deklaracijom iz Brisela (23. i 24. maj 2000) naglasilo potrebu da građani budu dobro informirani kako bi se podstakla javna debata i jačanje kulture da javno mnijenje mora biti u službi kontrole i balansiranja institucija (Preambula Odluke).

Još jedna grupa odluka visokog predstavnika ima vrlo specifičan pravni karakter. To su odluke o arbitraži u Bosni i Hercegovini. U tom smislu navest ćemo Odluku visokog predstavnika od 5. februara 2001. kojom je Diarmuid P. Sheridan imenovan za međunarod-

²³ U velikom broju odluka i naloga, visoki predstavnik se u preambuli poziva na Aneks 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma i bonske ovlasti Vijeća za implementaciju mira iz decembra 1997.

nog arbitra za donošenje konačne arbitražne odluke za Dobrinju I i IV.²⁴ Imajući u vidu značenje instituta arbitraža u međunarodnom pravu i način na koji je ovaj institut primijenjen u gore navedenim odlukama visokog predstavnika, naznačujemo da su primijenjena određena odstupanja, kako u pogledu pravnog ovlaštenja za izbor i imenovanje arbitra (visoki predstavnik), tako i u pogledu samoga arbitražnoga postupka. Radilo se, dakle, o arbitražnim odlukama *sui generis* pravne prirode, koje su, ipak, zadržale u svom obujmu element konačnosti i nemogućnosti sudske revizije *in eadem res*.

U jednom drugom sporu oko teritorija, visoki predstavnik je također bio uključen, ali na neizravan način, s obzirom na to da je vođenje arbitražnoga postupka i donošenje konačne i obavezujuće odluke povjereno *ad hoc* međunarodnome tijelu. Naime, u Sporazumu je teritorij grada Brčko ostao pravno neriješen. Privremeno je bio dodijeljen Republici Srpskoj, no postojala je obaveza strana potpisnica Sporazuma da se ustavnopravni status Brčkog u konačnici pravno riješi. U tu svrhu konstituiran je međunarodni Arbitražni tribunal za spor oko međuentitetske granice u oblasti Brčko (*Federacija Bosne i Hercegovine vs. Republika Srpska* u predmetu arbitraže za oblast Brčko), na osnovu Aneksa 2 Sporazuma, koji 5. marta 1999. donosi svoju konačnu Odluku, kojom se, u duhu Sporazuma, teritorij Brčkog izuzima iz isključive kontrole ijednog entiteta i stavlja pod upravu nezavisne Vlade Distrikta pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Kako je konačna arbitražna odluka za Brčko zahtijevala uspostavu posebnog režima uprave za Brčko, kao jedinice lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, visoki predstavnik je 8. marta 2000. donio Odluku o uspostavi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Pored odluka, kao vrste pravnoga dokumenta koji se može donijeti od strane Ureda visokog predstavnika, visoki predstavnik donosi i naloge. S tim u vezi je i Nalog od 30. maja 2008. o oduzimanju putnih isprava osobama koje opstruiraju ili prijete da opstruiraju proces provedbe mira u Bosni i Hercegovini. Nalogom se na određeno postupanje obavezuju policijski organi, te Granična policija Bosne i Hercegovine na poštivanje svih odredaba konkretnog dokumenta. U tom duhu su i odluke visokog predstavnika o smjenjivanju određenih osoba s njihovih pozicija, te zabranjivanje da takve osobe obavljaju svaku službenu, izbornu ili imenovanu javnu funkciju, da se kandidiraju na izborima i obavljaju bilo koju funkciju u političkoj stranci. Ove su se mjere većinom donosile po prethodno iznesenim i prikupljenim informacijama, te provedenim konsultacijama s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), a iz razloga što su takve osobe "odgovorne" za pružanje bilo kakve pomoći osumnjičenim/optuženim osobama za zločine protiv čovječnosti i međunarodnog prava ili su aktivno radile na njihovome skrivanju od represivnih organa Bosne i Hercegovine. Ako su takve osobe bile na rukovodećim pozicijama ili funkcijama, otuda su one smjenjivanje po osnovu toga što su one morale znati, na osnovu svoga položaja, za određene protupravne aktivnosti, koje su imale biti usmjerene prema

²⁴ Arbitražna odluka je donesena 17. aprila 2001. i pravno je riješila pitanje povlačenja demarkacione linije između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske u području gdje je ona bila neprirodno i nekoherentno povučena između dva entiteta u sarajevskom gradskom naselju Dobrinja I i IV.

nadležnim pravosudnim organima Bosne i Hercegovine, odnosno ICTY-u. Kod ovih odluka, kao pravni osnov navodio se član II, stav 8. Ustava Bosne i Hercegovine prema kojemu organi Bosne i Hercegovine imaju zakonsku obavezu da sarađuju s i da dozvole neograničen pristup ICTY-u, te da imaju obavezu postupanja u skladu s nalogima izdanim prema članu 29. Statuta ICTY-a. Nadalje, Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija je u više navrata apeliralo/ podsjećalo Bosnu i Hercegovinu i njoj susjedne države da imaju obavezu potpune saradnje s ICTY-em. Naprimjer, dana 21. novembra 2006. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih nacija usvaja Rezoluciju 1722 (2006), u kojoj ono apelira na sve države, a posebno na Srbiju i Crnu Goru, Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, odnosno Republiku Srpsku u Bosni i Hercegovini da intenziviraju saradnju i pruže svu neophodnu pomoć ICTY-u u procesuiranju najodgovornijih za kršenje međunarodnog humanitarnog i međunarodnog krivičnog prava. Također je Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira dana 19. juna 2007. u Sarajevu pozvao organe Bosne i Hercegovine, a posebno organe Republike Srpske, da ispoštuju svoje obaveze koje imaju po međunarodnom pravu a glede potpune i bezuvjetne saradnje s Tribunalom u Den Haagu.

Potonje odluke i nalozi visokog predstavnika naučavaju da visoki predstavnik ima i sudsku vlast, kako bezuvjetno donosi/nameće mjere koje samo sudski organ u jednoj demokratsko uređenoj državi, sa istančanom podjelom vlasti, može donijeti. Ove mjere, prema pravnoj prirodi unutrašnjih pravnih propisa u Bosni i Hercegovini, mogu biti dvojake. Mogu pripadati mjerama zabrane iz člana 126. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (grupa mjera za osiguranje prisustva osumnjičenog, odnosno optuženog i uspješno vođenje krivičnog postupka), a mogu predstavljati i mjere sigurnosti iz Glave IX Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine, poglavito iz člana 73. (zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti). Mjere osiguranja se imaju primijeniti, odnosno izreći samo nakon provedenog krivičnog postupka protiv optužene osobe pred nezavisnim sudom. Kako visoki predstavnik pri izricanju ovih mjera ne provodi niti jedan pravni postupak, to se postavlja pitanje da li se izricanjem gore navedenih mjera krše osnovna ljudska prava i slobode osoba prema kojima su ovakve mjere i usmjerene, a izriču se od strane visokog predstavnika kao posljedica kršenja odredaba Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno njegove opstrukcije u implementaciji.

Prema Deklaraciji Vijeća za implementaciju mira sačinjenoj u Madridu 16. decembra 1998, odnosno prema članu X 4. Aneksa, Vijeće za implementaciju mira potvrđuje kako se čelnicima kojima visoki predstavnik zabrani obavljanje javnih funkcija "može također zabraniti da se, do daljnjeg, kandidiraju na izborima i da obavljaju bilo koju drugu izbornu ili imenovanu javnu funkciju te da zauzimaju funkciju u političkoj stranci" (preambula, Nalog visokog predstavnika od 23. marta 2007. o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u apelaciji *Milorada Bilbije i ostalih*, br. AP-953/05). Dana 8. jula 2006. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, u svojoj odluci o dopustivosti i meritumu br. AP-953/05 na apelaciju *Milorada Bilbije i Dragana Kalinića*, proglasio je pomenutu apelaciju dopustivom i zaključio da je "došlo do povrede prava apelanata na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije" te naložio Bosni i Hercegovini da poduzme određene mjere "u okviru svoje pozitivne obaveze (...) s ciljem da osigura djelotvoran pravni lijek..." (Isto).

Međutim, Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojoj Odluci U-9/00 od 3. novembra 2000. izrazio je mišljenje da akti visokog predstavnika, kada visoki predstavnik djeluje supstituirajući domaće vlasti, mogu biti predmetom kontrole Ustavnog suda utoliko ukoliko bi ovi akti inače bili podložni kontroli po domaćem pravu, dok ovlasti koje se vrše isključivo prema Aneksu 10 Sporazuma ne mogu biti podložne takvoj kontroli. Kako se "odluke kojima se sa funkcija smjenjuju zvaničnici u cilju napredovanja civilne provedbe Sporazuma ne temelje, ako se promatraju u odnosu na prethodno pomenutu domaću teoriju funkcionalne dualnosti, koju je razvio Ustavni sud, na poziciji visokog predstavnika izjednačenoj sa pozicijom domaćih institucija, nego proizlaze posebno iz njegovog međunarodnog mandata prema članu V Aneksa 10," (Isto) i kako visoki predstavnik, u ovome slučaju, svoje ovlasti crpi iz međunarodnoga prava, uključujući i pravno obavezujuće odluke Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, to njegove odluke, kako je i ranije u radu naznačeno, ne mogu biti predmetom revizije sudskih organa u Bosni i Hercegovini. Ovo je pitanje od krucijalne važnosti kada analiziramo sve gore navedene oblasti u kojima visoki predstavnik djeluje, odnosno u kojima donosi odluke i naloge, koji su pravno obavezujući za sve organe u Bosni i Hercegovini na koje se one odnose, a sve s ciljem konačnog i potpunog realiziranja pet ciljeva i dva uvjeta koje Bosna i Hercegovina mora realizirati da bi se izvršio proces tranzicije Ureda visokog predstavnika međunarodne zajednice u Ured specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini (Deklaracija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 27. februara 2008). Ciljevi, koje organi Bosne i Hercegovine trebaju realizirati prije navedene tranzicije jesu: "prihvatljivo i održivo rješenje pitanja raspodjele imovine između državnog i drugih nivoa vlasti; prihvatljivo i održivo rješenje vojne imovine; potpuna implementacija Finalne arbitražne odluke za Brčko; fiskalna održivost (unaprijeđena putem sporazuma o metodologiji utvrđivanja stalnog koeficijenta za raspodjelu sredstava od indirektnog oporezivanja i osnivanjem Nacionalnog fiskalnog vijeća); učvršćivanje vladavine prava (koju treba pokazati putem usvajanja Nacionalne strategije za pitanje ratnih zločina, donošenjem Zakona o strancima i azilu, te usvajanjem Nacionalne strategije za reformu sektora pravosuđa). Pored naprijed navedenih ciljeva, Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira je saglasan da se prije tranzicije moraju ispuniti dva uvjeta: potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i povoljna ocjena situacije u Bosni i Hercegovini od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, koja će se zasnivati na punom poštivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma" (Deklaracija, *ibid*).

5.1. ODLUKE DONESENE NA OSNOVU BONSKIH OVLASTI

Kako smo prethodno u tekstu naveli, odluke visokog predstavnika donesene na osnovu bonskih ovlasti se prema svojoj sadržini dijele na: a) donošenje/nametanje²⁵ zakona i b) smjenjivanje s državne funkcije. U pogledu donošenja/nametanja zakona, kao općih pravnih

²⁵ Vrlo često se koristi termin *nametati* s obzirom na to da se od strane visokog predstavnika zakoni donose uglavnom u situacijama kada državni i entitetski parlamenti ne mogu postići saglasnost oko teksta pravnoga akta, odnosno amandmana na ustave. Smatramo da je upotreba termina *prisilno donošenje* prikladnija i više odgovora stvarnome stanju.

akata u državi, vrijedi kazati da se radilo o donošenju potpuno novih zakona, izmjena i dopuna postojećih, odnosno o amandmanima na entitetske ustave. No, slijedom demokratskih načela, prisilno donošenje zakona/amandmana zasigurno ne predstavlja način rješavanja "krize" u dugoročnijem periodu, jer postoji jasna bojazan da će se u tom slučaju nacionalni zastupnici i zvaničnici previše "osloniti" na međunarodnu zajednicu država.

Visoki predstavnici su tokom godina donijeli veliki broj pojedinačnih odluka o smjenjivanju s državne funkcije (Venecijanska komisija, 2005: 21). U početku su se odluke o smjenjivanju donosile zbog opstrukcije implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma što je bilo izraženo kroz nepoštivanje institucija koje su uspostavljene ovim sporazumom (npr. uspostava paralelnih institucija). Kasnije su se odluke o smjenjivanju donosile prvenstveno zbog nesaradnje sa ICTY-om, zbog korupcije, miješanja u pravosuđe ili neizvršavanja sudskih odluka (Venecijanska komisija, 2005: 21).

Priroda odluka je takva da one u najvećoj mjeri stupaju na pravnu/izvršnu snagu odmah po donošenju. U svojoj sadržini uključuju i zabranu stupanja na javnu funkciju u budućnosti. U pogledu roka na koji se sankcija izriče, uglavnom se radi o vremenski neograničenim sankcijama. Međutim, visoki predstavnik se u pojedinim slučajevima odlučuje rehabilitirati osobe koje su prethodno sankcionirane. U tom smislu je visoki predstavnik donio više odluka u kojima se navodi da su prestali razlozi koji su bili prisutni kada su odluke o smjenama bile donesene, odnosno da se sve zabrane u pogledu određene osobe ukidaju. U odlukama se *inter alia* navodi da "ovakav ishod opravdavaju načela pravičnosti, pravilnog upravljanja i razboritog ispunjavanja međunarodnog mandata visokog predstavnika, kojima se uzima u obzir ravnoteža između zaštite državne stabilnosti i prava pojedinaca" (Odluka visokog predstavnika da ukine zabranu izrečenu u Odlukom visokog predstavnika od 26. februara 2003-2010).

*

* *

Ono što je vrijedno navesti na kraju ovoga teksta je činjenica da odluke i nalozi visokoga predstavnika ne prejudiciraju rješenja u domaćim pravnim postupcima. Međutim, ukoliko su odredbe odluka i naloga visokoga predstavnika u suprotnosti s domaćim zakonodavstvom, u tom slučaju će odluka/nalog visokoga predstavnika imati prednost u odnosu na domaće pravne akte. Prvenstveno odluke visokoga predstavnika imaju veću pravnu snagu i svojevrsnu prednost u odnosu na bosanskohercegovačko zakonodavstvo.

6. ZAKLJUČAK

Međunarodno pravo još uvijek nije razvilo sopstvena ili univerzalna pravila o načinu inkorporiranja međunarodnopravnih normi u nacionalne pravne sisteme. Normama međunarodnoga prava jedino je određena obaveza državama da osiguraju njihovo poštivanje na svojoj teritoriji (Vehabović, 2006: 34). Tako dolazimo do odnosa između međunarodnoga i nacionalnoga prava za čije se razumijevanje koriste dva shvatanja: dualističko i monističko shvatanje. Dualističko shvatanje polazi od činjenice da su međunarodno i nacionalno pravo dva odvojena, međusobno neovisna, ali ravnopravna pravna poretka prema kojemu se međunarodne pravne norme moraju prethodno transformirati u opće pravne akte države u kojoj se imaju primjenjivati. Prema ovome shvatanju, norme međunarodnoga prava ne mogu biti izravno aplicirane u nacionalnim pravnim sistemima, nego isključivo na osnovu nacionalnih zakona.

Prema monističkome shvatanju, međunarodno i nacionalno pravo jesu dijelovi jednog i jedinstvenog pravnog poretka u kojemu međunarodni propisi utječu na nacionalne propise na način da se norme međunarodnoga prava izravno imaju primjenjivati u nacionalnim pravnim sistemima kao takve. Ukoliko je, naprimjer, jedna država ratificirala određenu međunarodnu konvenciju, odredbe konvencije se prema monističkome shvatanju izravno primjenjuju u odnosnoj državi.

No, bez obzira koje shvatanje primijenili, činjenica je da međunarodni standardi nadasve prodiru u nacionalna prava i da nacionalni sudovi ne mogu te standarde ignorirati, naročito ako je država strana ugovornica međunarodnih konvencija kojima se određeni standardi uspostavljaju (Vehabović, 2006: 35).

U teoriji postoji većinski stav da međunarodno pravo ima primat u odnosu na unutrašnje/nacionalno pravo države. U Bosni i Hercegovini, u državnim i entitetskim ustavima, prihvaćeno je monističko shvatanje odnosa između međunarodnoga i nacionalnoga prava, *ie.* da se međunarodno pravo izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini. Da međunarodno pravo ima primat u Bosni i Hercegovini pokazuje i status Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u Ustavu Bosne i Hercegovine.²⁶

Neovisno od toga na koji način shvatamo instituciju visokog/specijalnog predstavnika međunarodne zajednice/Europske unije u Bosni i Hercegovini, zaključujemo da ova institucija crpi svoje ovlasti iz multilateralnoga međunarodnoga ugovora (Dejtonski mirovni sporazum) te Bonske konferencije iz 1997. Radi se o međunarodnim dokumentima koji "pripadaju" međunarodnome pravu. Ako se složimo s činjenicom da se međunarodno pravo izravno

²⁶ Član II. 2. Ustava Bosne i Hercegovine predviđa: "prava i slobode predviđeni u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima." Također, Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine sadrži 15 dodatnih međunarodnih konvencija (radi se o međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima) koje se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

primjenjuje u Bosni i Hercegovini, otuda visoki/specijalni predstavnik izvornu nadležnost za svoje djelovanje dobiva izvan Bosne i Hercegovine, odnosno izvan nacionalnoga/unutrašnjega prava. U tom smislu, postoji tvrdnja da visoki/specijalni predstavnik predstavlja *ad hoc* diplomatsku misiju u Bosni i Hercegovini, odnosno stalnu diplomatsku misiju *sui generis* Europske unije.

No, ovo nisu legitimni razlozi da odluke visokoga/specijalnoga predstavnika ne podliježu žalbi nacionalnoga sudstva. U vrijeme pisanja rada, odluke i nalozi ove institucije izuzeti su iz nacionalnoga pravnoga poretka, odnosno nisu podložni sudskoj ocjeni i kontroli. U budućnosti bi se trebali razviti unutrašnji mehanizmi nadzora, *ie.* pravne kontrole, osobito u situacijama u kojima se "odlučuje" o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pojedinaca.

Institucija visokog/specijalnog predstavnika ne predstavlja instituciju kakva je imanentna demokratskim načelima i standardima, s obzirom na to da se radi o procesnim institutima koji se provode bez zakonskoga postupka i pravosudne kontrole.

U konačnici, kada dođe do prestanka međunarodnoga nadzora Bosne i Hercegovine kroz instituciju visokoga predstavnika, potrebno je osigurati da sve odluke ove institucije, koje su nužne za samoodrživost Bosne i Hercegovine, ostanu na pravnoj snazi, time što će se općim pravnim aktom odrediti da se sve odluke ove institucije (posebno odluke kojim su prisilno doneseni zakoni i amandmani na ustave), a koje nisu protivne ustavnopravnom poretku Bosne i Hercegovine, demokratskim vrijednostima, načelima i međunarodnim standardima, odnosno ljudskim pravima i osnovnim slobodama, imaju utkati u pravni poredak Bosne i Hercegovine i kao takve izučavati kao nacionalno pravo.

POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U POLITIČKOM SISTEMU

Katarina Crnjanski-Vlajčić¹

Sažetak *U radu su obrađeni ključni aspekti ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini. Prikaz osnovnih prava nacionalnih manjina garantovanih međunarodnim dokumentima dat je u oblasti društveno-političke participacije i ostvarivanja prava na kulturnu autonomiju (pravo na njegovanje sopstvene kulture, pravo na obrazovanje, informisanje i službenu upotrebu maternjeg jezika). Iako u ovom radu nisu posebno isticali problemi nacionalnih manjina na prostoru Bosne i Hercegovine, jasno je da postojeći sistem zaštite njihovih prava ostavlja prostor za dalje unapređenje.*

Ključne riječi: *nacionalne manjine, participacija, kulturna autonomija.*

1. DEFINICIJA POJMA NACIONALNE MANJINE

1.1. DEFINICIJA POJMA NACIONALNE MANJINE U MEĐUNARODNOM PRAVU

U dosadašnjoj međunarodnopravnoj praksi bilo je više pokušaja da se odredi definicija pojma nacionalnih manjina. Sve do kraja Prvog svjetskog rata pod pojmom manjine podrazumijevale su se prije svega vjerske manjine, a sa osnivanjem Ujedinjenih nacija i razvojem univerzalnog sistema zaštite ljudskih prava i pojam nacionalnih manjina dobija na značaju, te dolazi do pokušaja njegovog definisanja.

U ovom procesu je do danas ostala najznačajnija i najcitiranija definicija nacionalne manjine koju je dao Frančesko Kapotorti. Kapotorti je nacionalne manjine definisao kao:

(...) u odnosu na ostalo stanovništvo države brojno manju grupu ljudi koja se nalazi u nedominantnom položaju, čiji pripadnici – državljani te države imaju s etničkog, vjerskog ili jezičkog gledišta karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog dijela stanovništva i koji pokazuju osjećaj solidarnosti, u svrhu očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere i jezika (Komitet za sprječavanje svih oblika rasne diskriminacije, (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1977/385).

Kapotortijeva definicija obuhvata objektivni i subjektivni element. Objektivni element predstavlja činjenica da je nacionalna manjina grupa stanovnika državljana jedne države

¹ S obzirom na to da autorica nije bila dostupna da rad dopuni za ovo izdanje, priređivači su izvršili dopunu i izmjenu originalnog teksta koji je iz 2008. godine.

koja je brojčano manja od ostalog stanovništva te države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi imaju etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od ostalog stanovništva. Subjektivni element svodi se na izražavanje osjećaja solidarnosti članova grupe koji su usmjereni ka očuvanju njihovog identiteta.

Pored ove definicije, neophodno je navesti i mišljenja dva eksperta Ujedinjenih nacija. Definicija koju je dao Žil Dešen nacionalne manjine određuje kao:

Grupa građana države, koja je brojčano manja i u nedominirajućem položaju u toj državi i ima etničke, vjerske ili jezičke karakteristike različite od karakteristika većine stanovništva, koji su međusobno solidarni i poticani kolektivnom voljom za preživljavanjem, smjerajući da *de facto* i *de iure* imaju ista prava kao i većina (Komitet za sprječavanje svih oblika rasne diskriminacije, (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34)

I ova definicija sadrži objektivni i subjektivni element, ali se od Kapotortijeve razlikuje po tome što subjektivni element nije definisan kao osjećaj solidarnosti članova grupe u cilju očuvanja identiteta, već u cilju postizanja stvarne i pravne jednakosti s većinom.

Specijalni izvjestilac UN-a Asbjorn Eide nalazi da su manjine:

(...) svaka grupa ljudi nastanjena u suverenoj državi u kojoj čini manje od 50% stanovništva nacionalnog društva i čiji članovi dijele zajedničke karakteristike etničke, vjerske i jezičke prirode različite od ostatka stanovništva (Podkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina (UN E/CN.4/sub.2/1993/34).

Eideova definicija prevazilazi domašaje ostalih, jer ne pravi razliku u pogledu državljanstva, tradicionalnih manjina, etničkih grupa i stranaca ili u pogledu podjele na stare i nove manjine, a uvodi i brojčani kriterij.

Iz ovoga slijedi da do danas nije usvojena pravno priznata definicija pojma nacionalne manjine. Iako je u sistemu zaštite univerzalnih ljudskih prava utvrđivanje prava nacionalnih manjina dobilo svoje mjesto već sredinom sedamdesetih godina prošlog vijeka, može se zaključiti da se pojačani interes za ovom problematikom javlja tek sa završetkom Hladnog rata, a još više sa izbijanjem etničkih (i vjerskih) sukoba širom planete. U ovom periodu u Evropi je donesen veći broj dokumenata koji se odnose na pitanje zaštite prava (pripadnika) nacionalnih manjina. Najznačajnija međunarodna institucija u ovoj oblasti svakako je Vijeće Evrope, pod čijim su okriljem usvojeni dokumenti koji danas predstavljaju osnovu zaštite manjina u Evropi, a to su Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1992. godine i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, otvorena za potpis i ratifikaciju od strane država članica Vijeća Evrope 1995. godine. Ovi međunarodni instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina su obavezujući za sve države potpisnice i u svojoj implementaciji podrazumijevaju odgovarajuće mehanizme praćenja zaštite prava manjina u državama koje su ih prihvatile.

Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina temelji se na utvrđivanju standarda i unaprjeđenju uslova za razvoj i očuvanje etničkog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta

manjina i utvrđivanju minimalne granice zaštite prava nacionalnih manjina koji bi države potpisnice trebalo da obezbijede. Međutim, potrebno je naglasiti i činjenicu da sama Okvirna konvencija ne daje definiciju pojma nacionalne manjine, već je i ovo, kao i ostali principi koje sadrži, prepušteno pravnoj definiciji pojma od strane država potpisnica.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima nastala je uslijed činjenice da u svakoj evropskoj državi dijelovi stanovništva govore jezicima različitim od jezika koji je u službenoj upotrebi i kojim najčešće govore pripadnici najbrojnije jezičke (etničke) grupe. Kada je u pitanju zaštita prava manjina, važno je napomenuti da ovaj dokument reguliše samo specifična prava manjina koja se odnose isključivo na jezik koji oni govore.

1.2. DEFINICIJA POJMA NACIONALNE MANJINE U BOSNI I HERCEGOVINI

Slijedeći navedene principe zaštite manjinskih prava Bosna i Hercegovina je 2003. godine usvojila Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina koji u članu 3. sadrži i definiciju pojma nacionalne manjine. U skladu sa Zakonom, nacionalne manjine predstavljaju:

...dio stanovništva – državljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja.

Ista definicija pojma nacionalne manjine nalazi se i u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine (član 1.1a Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine).

Stav 2. člana 3. Zakona o zaštiti nacionalnih manjina utvrđuje da BiH štiti položaj i ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina i taksativno navodi pripadnike 17 nacionalnih manjina (Albance, Crnogorce, Čehe, Italijane, Jevreje, Mađare, Makedonce, Nijemce, Poljake, Rome, Rumune, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke, Ukrajinke) ali i druge pripadnike koji ispunjavaju uslove iz stava 1.

2. STATISTIČKI PODACI O NACIONALNIM MANJINAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Podaci o broju nacionalnih manjina i njihovoj disperziji na teritoriji Bosne i Hercegovine su zastarjeli, s obzirom na to da za sada sa sigurnošću možemo govoriti samo o njihovoj brojnosti na osnovu Popisa stanovništva iz 1991. godine. Ovi podaci prikazani su u Tabeli 1.

Prema posljednjem popisu stanovništva iz 1991. godine očito je da (pored 5,5% Jugoslovena koji nakon raspada SFRJ prestaju biti pravna kategorija) samo 2,4% populacije pripada narodima koji nisu Bošnjaci (kojih je bilo 43,5%), Srbi (31,2%) ili Hrvati (17,4%). Pored pripadnika nacionalnih manjina, u ovaj procenat uključene su i osobe koje se nisu izjasnile na osnovu etničkog kriterija.

Tabela 1. Broj pripadnika nacionalnih manjina prema Popisu iz 1991. godine

Izvor: Federalni zavod za statistiku, <http://www.fzs.ba/Dem/Popis/NacStanB.htm>

| Nacionalna manjina | Broj pripadnika |
|--------------------|-----------------|
| Albanci | 4.922 |
| Crnogorci | 10.048 |
| Česi | 590 |
| Italijani | 732 |
| Jevreji | 426 |
| Mađari | 893 |
| Makedonci | 1.596 |
| Nijemci | 470 |
| Poljaci | 526 |
| Romi | 8.864 |
| Rumuni | 162 |
| Rusi | 297 |
| Rusini | 133 |
| Slovaci | 297 |
| Slovinci | 2.190 |
| Turci | 267 |
| Ukrajinci | 3.929 |

Iz Tabele 1. moguće je uočiti da su pripadnici pojedinih nacionalnih manjina bili izuzetno malobrojni, te da je 1991. godine samo šest manjinskih naroda imalo više od 1.000 pripadnika. Moguće je uočiti i to da su pojedini narodi koji su u vrijeme postojanja SFRJ bili konstitutivni, sada postali nacionalna manjina, što je slučaj s Crnogorcima, Makedoncima i Slovincima, koji ujedno danas predstavljaju i najbrojnije manjine u BiH. Kao posljedica raspada SFRJ, ovi nekada konstitutivni narodi postali su "nove nacionalne manjine".

U prilog činjenici da je teško sa sigurnošću govoriti o broju pripadnika nacionalnih manjina govori i to da, prema procjenama istraživanja novijeg datuma, broj Roma na prostoru BiH višestruko prelazi onaj koji je zvanično zabilježen na popisu 1991. Rezultati istraživanja koje su zajednički realizovali visoki komesar za nacionalne manjine Misije OEBS-a i Vijeće Evrope, a mogu se naći na web stranici Misije OEBS-a u Bosni i Hercegovini, govore da u BiH trenutno živi između 30.000 i 60.000 Roma.

Veoma je teško s preciznošću govoriti o prostorima koje naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, kao i o njihovom tačnom broju na pojedinim teritorijama danas. Razlog ovome je nepostojanje "svježih" podataka, odnosno zasnivanje procjene trenutne situacije na podacima iz 1991. godine, što bitno otežava i činjenica da su tokom ratnih sukoba u BiH i mnogi pripadnici nacionalnih manjina napustili teritoriju države. O ovome govori i profesor Neđo Milićević u zborniku radova *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*:

Iako ne postoje zvanični podaci o broju pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, koji su u ratu 1992-1995. postali izbjeglice ili raseljena lica, ipak sve procjene ukazuju da je taj procenat znatno veći nego u slučaju tri konstitutivna naroda. Procjenjuje se, naime, da je oko 70-75% pripadnika nacionalnih manjina u ratu napustilo svoje dotadašnje prebivalište (ili kao izbjeglice – odlaskom u inostranstvo, ili kao raseljena lica – nastanjenjem u nekom drugom mjestu u Bosni i Hercegovini). Nema sigurnijih podataka ni o broju pripadnika nacionalnih manjina koji su se kao izbjeglice ili raseljena lica vratili u mjesto svog predratnog prebivališta. (Milićević, 2004: 101)

Iz navedenih činjenica možemo zaključiti da je dalja analiza brojnosti i teritorija koje pripadnici nacionalnih manjina naseljavaju skoro nemoguća, te da ćemo o ovome sa sigurnošću moći da govorimo tek kada se provede dugo planirani popis stanovništva.² Jedini indikator na osnovu kojeg se može zaključivati o trenutnom broju pripadnika nacionalnih manjina jesu prostori na kojima postoje manjinska udruženja.

3. MEĐUNARODNI, USTAVNOPRAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ I ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA

3.1. MEĐUNARODNI DOKUMENTI O ZAŠTITI NACIONALNIH MANJINA U BOSNI I HERCEGOVINI

Položaj pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini definisan je većim brojem međunarodno pravnih dokumenata koje je država potpisala, ali i domaćim zakonodavstvom. Na samom početku važno je spomenuti da je u okviru Aneksa 1 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini predviđen set međunarodnopravnih dokumenata koji se imaju smatrati dijelom nacionalnog zakonodavstva, to jest, koji predstavljaju sastavni dio pravnog sistema države. Od značaja za zaštitu nacionalnih manjina od navedenih dokumenata važni su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Međutim, potrebno je naglasiti, da i pored toga što su ovi međunarodni dokumenti proglašeni dijelom pravnog sistema još 1995. godine, neki od njih do danas nisu ratifikovani, te zbog toga još uvijek se ne mogu koristiti mehanizmi predviđeni tim konvencijama. Ovo je slučaj i s Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima koja je potpisana u septembru 2005. godine, ali još uvijek nije ratifikovana.

Okvirna konvencija predviđa podnošenje periodičnih izvještaja Vijeću Evrope (svake četiri godine), te u cilju unapređenja položaja nacionalnih manjina na svojoj teritoriji država je obavezna provesti i mjere koje će Vijeće Evrope donijeti u vidu preporuka. Do sada je Bosna i Hercegovina podnijela dva izvještaja o ostvarivanju prava nacionalnih manjina, a paralelno s ovim izvještajima Vijeću Evrope su dostavljeni i izvještaji nevladinih organizacija o zaštiti manjina u BiH – takozvani Shadow Reports (za prvi ciklus izvještavanja Shadow Reports je radila NVO Helsinški odbor za ljudska prava; za drugi ciklus NVO Independent iz Zenice).

Pored međunarodnih dokumenata koji su u cjelini posvećeni zaštiti prava nacionalnih manjina, Bosna i Hercegovina je u okviru unutrašnjeg pravnog sistema prihvatila i druge

² Iako je bilo predviđeno da se popis stanovništva provede 2011. godine, zbog nepostojanja potrebne većine u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine (saziv od 2006-2010. godine) Zakon o popisu stanovništva do sada još nije usvojen.

međunarodne dokumente kojima se svim građanima (što znači i pripadnicima nacionalnih manjina) garantuju univerzalna ljudska prava, od kojih je za pripadnike nacionalnih manjina od izuzetnog značaja pravo na nediskriminaciju, pravo na slobodu izražavanja i pravo jednakih mogućnosti. Ova prava uključena su i u nacionalno zakonodavstvo, počevši od ustavnih dokumenata, tačnije Ustava Bosne i Hercegovine i entitetskih ustava.

4. USTAVNOPRAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA

Već u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine vidljiv je prioritet etničkog principa u organizaciji zemlje. U preambuli se navode Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, a pored kategorije konstitutivnih naroda uvodi se i kategorija "ostali". Najčešće se pod kategorijom "ostali" definišu pripadnici nacionalnih manjina ili pojedinci koji se ne izjašnjavaju na osnovu etničke pripadnosti.

Član 2. Ustava BiH garantuje ljudska prava i osnovne slobode. Stav 1. garantuje da će BiH i oba entiteta osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavi oba entiteta sadrže istu odrednicu. Član 3. Ustava BiH, kao i entitetski ustavi, precizira i koja su to prava, ali ni jedno od navedenih prava ne odnosi se eksplicitno na pripadnike nacionalnih manjina ili nacionalnu manjinu kao kolektivitet (to jest, ne garantuje kolektivna prava iz oblasti kulturne autonomije), već se ova prava odnose i na pripadnike nacionalnih manjina, ali u svojstvu građana BiH. Član 4. Ustava BiH, kao i entitetski ustavi, garantuje da je uživanje navedenih prava i sloboda osigurano:

(...) svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Najvažniji zakon kojim su u Bosni i Hercegovini regulisana prava i položaj nacionalnih manjina svakako je Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina usvojen 2003. godine. Pored prava pripadnika nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju u koju se ubrajaju pravo na udruživanje, informisanje, obrazovanje, kulturu i pravo na upotrebu maternjeg jezika, ovaj zakon sadrži i dio koji se odnosi na sudjelovanje nacionalnih manjina u organima vlasti.

Međutim, postoji nekoliko stvari koje se mogu zamjeriti ovako ustanovljenom sistemu zaštite prava nacionalnih manjina. U pojedinim članovima kojima se regulišu prava (pripadnika) nacionalnih manjina ističe se mogućnost ostvarivanja navedenih prava samo u onim teritorijalnim jedinicama u kojima manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu, odnosno jednu trećinu stanovništva, a takvih teritorijalnih jedinica (gradova ili opština) u Bosni i Hercegovini nema. Zbog nedostatka relevantnih informacija o broju pripadnika nacionalnih manjina teško je utvrditi da li postoje mjesne zajednice u kojima bi pripadnici manjina činili apsolutnu većinu, te na ovaj način bili u stanju ostvariti garantovana prava.

Može se kritikovati i deklarativni karakter određenih zakonskih normi, jer “u nekim slučajevima je prisutna i nepreciznost – do te mjere da se pojedine odredbe svode na političku proklamaciju koja pravno znači vrlo malo.” (Milićević, 2004: 106). I pored nedostataka u Zakonu mora se istaći napredak u odnosu na prethodnu situaciju, ali i potreba da se pojedini dijelovi Zakona izmijene u skladu s potrebama pripadnika nacionalnih manjina.

U Prelaznim odredbama Zakona (u članu 26) predviđeno je da će i entiteti usvojiti slične zakone koji će regulisati pitanja zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina na svojoj teritoriji. Republika Srpska je usvojila Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u decembru 2004. godine. Odredbe ovog zakona usklađene su s odredbama državnog zakona. Federacija BiH je usvojila Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH 2008. godine. Od svih kantona u Federaciji BiH, jedino je Tuzlanski kanton 2009. godine usvojio Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina Tuzlanskog kantona.

Zakon koji je od izuzetnog značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina je i Izborni zakon BiH, ali o njegovim odredbama biće više riječi u dijelu koji slijedi, a koji se odnosi na participaciju nacionalnih manjina u političkom životu zemlje.

5. ZASTUPLJENOST U INSTITUCIJAMA SISTEMA (NORMATIVNA I STVARNA)

Djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu pokretač je promjena njihovog društvenog i političkog položaja. Neposredan uticaj njihovih zastupnika u predstavničkim tijelima i izvršnoj vlasti, na centralnom i lokalnom nivou trebalo bi prevashodno da omogući ostvarivanje specifičnih prava i potreba u vezi sa zaštitom njihovog etno-kulturnog identiteta, ali i da doprinese boljoj društvenoj koheziji (Bašić i Crnjanski, 2006: 42). Međutim, imajući u vidu specifičnosti Bosne i Hercegovine, učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu je otežano iz više razloga.

Zahvaljujući podjeli građana BiH na konstitutivne narode i “ostale”, kao i zakonskim rješenjima koja uređuju mogućnost svake od navedenih kategorija na participaciju u političkom životu države (ali i entiteta i lokalnih zajednica) moguće je zaključiti da pripadnici nacionalnih manjina i osobe koje se nisu izjasnile na osnovu etničke pripadnosti, to jest “ostali”, imaju manje političkih prava od konstitutivnih naroda. Diskriminativne odredbe koje su utvrđene pravnim normama razmatrala je i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) 2004. godine kada je utvrđeno da ovakve odredbe Ustava moraju biti izmijenjene, što predstavlja i jedan od preduslova pristupanja Evropskoj uniji. Iako je Venecijanska komisija primijetila da Ustav Bosne i Hercegovine sadrži veliki broj međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, da Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima daje prednost nad svim drugim zakonima, te potcrtava demokratski karakter države i stavlja jak naglasak na zabranu diskriminacije, primijećeno je takođe da su državne

institucije strukturirane tako da ne predstavljaju građane direktno, već da osiguraju zastupljenost konstitutivnih naroda. Prema mišljenju Venecijanske komisije, ovakav pristup otvara i neka opšta pitanja, pri čemu posebno ističu interese osoba koje ne pripadaju konstitutivnim narodima zbog čega su izloženi riziku od zanemarivanja ili su prisiljeni da se vještački identificiraju s jednim od tri naroda (Venecijanska komisija; Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika, paragraf 44; [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp)).

U praksi se ovi principi etničke podjele i razvrstavanja građana na konstitutivne narode i "ostale" izuzetno negativno reflektuju na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u institucijama na svim nivoima vlasti. Pripadnici nacionalnih manjina iz ovog razloga nemaju jednaka politička prava kao što je to slučaj kod onih koji su svoje etničko porijeklo vezali za pripadnost jednom od tri konstitutivna naroda. S obzirom na to da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sačinjavaju predstavnici konstitutivnih naroda, pripadnici nacionalnih manjina, ali i drugi koji spadaju u grupu "ostalih" ne mogu biti članovi Predsjedništva. Na ovaj način ugroženo im je pasivno biračko pravo na jednu od najznačajnijih pozicija u državi, čime su dovedeni u pitanje osnovni principi demokratije, nediskriminacije i jednakosti, koji su čvrsto garantovani u samom Ustavu.

Slična je situacija prilikom izbora za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Na osnovu člana 4. stav 1. Dom naroda sastoji se isključivo od delegata biranih iz konstitutivnih naroda, od kojih su pet Hrvata i pet Bošnjaka iz Federacije Bosne i Hercegovine i petoro Srba iz Republike Srpske. Ustav i u ovom dijelu diskriminiše pripadnike nacionalnih manjina i "ostale". Pripadnicima nacionalnih manjina najviši pravni akt države onemogućava da se aktivno uključe u politički život Bosne i Hercegovine na najvišim nivoima vlasti. Međutim, potrebno je naglasiti da je članom 1. stav 4. Izbornog zakona utvrđeno da svaki punoljetan državljanin BiH ima aktivno i pasivno pravo glasa, a ovako određeno pravo pripada i predstavnicima nacionalnih manjina, koji na osnovu toga imaju pravo da budu birani u sve zakonodavne i izvršne organe na svim nivoima vlasti. Ipak, imajući u vidu prava konstitutivnih naroda i "ostalih", jedini način koji omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da zauzmu navedene pozicije u institucijama BiH jeste da se opredijele kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda, što je u apsolutnoj koliziji s međunarodno garantovanim pravom na nacionalnu (etničku) opredijeljenost, ali i s članom 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koja pripadnicima nacionalnih manjina garantuje da neće biti dovedeni u nepovoljan položaj zbog svog opredjeljenja.

Ove diskriminativne odredbe donekle su ublažene izmjenama Izbornog zakona u maju 2004. godine, kada je pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno da na lokalnim izborima biraju svoje predstavnike u lokalne organe vlasti – skupštine opština/opštinska vijeća. Zakon garantuje pripadnicima svih nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovništva opštine učestvuju ukupno do 3% stanovništva, najmanje jedno mjesto u opštinskom vijeću/skupštini opštine, a u opštinama u kojim čine više od 3% garantuje se najmanje dva mjesta. Međutim, i ovaj član zakona je izmijenjen u aprilu 2008. godine i

prema ovim izmjenama učešće predstavnika nacionalnih manjina u opštinskom vijeću/ skupštini opštine je moguće samo u opštinama u kojima nacionalne manjine čine više od 3% stanovništva, koje su ovo regulisale svojim statutom. U ovim opštinama garantovana su mjesta za pripadnike nacionalnih manjina koje predloži politička stranka, koalicija političkih stranaka, udruženje nacionalnih manjina i drugi registrirani organizirani oblici nacionalnih manjina, te grupa od najmanje 40 građana koji imaju biračko pravo i koji mogu predložiti najviše onoliko kandidata koliko se pripadnika nacionalnih manjina bira u toj izbornoj jedinici, a što se utvrđuje statutom opštine. Birači koji glasaju za kandidata s posebne liste kandidata pripadnika nacionalnih manjina ne mogu glasati za drugog kandidata s opšte liste koji se takmiči za redovne mandate. U slučaju da se mandat ne dodijeli pripadniku nacionalne manjine, ovaj mandat ostaje upražnjen.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci upravo oglašava krivom državu Bosnu i Hercegovinu zbog diskriminacije državljana u pogledu uživanja biračkog prava na čitavom teritoriju. Jakob Finci (pripadnik jevrejske manjine) i Dervo Sejdić (pripadnik romske manjine) tužili su Bosnu i Hercegovinu pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog diskriminacije u pogledu uživanja političkih prava, ali do sada presuda nije implementirana (a ista podrazumijeva promjenu ustava i zakona Bosne i Hercegovine) (saznaj više kod Banović i Gavrić 2010: 159-182).

U oktobru 2008. godine održani su prvi lokalni izbori na kojima je ovaj princip implementiran u praksi. U tabeli 2 dat je pregled opština u kojima su pripadnici nacionalnih manjina osvojili garantovana mjesta.

Tabela 2. *Opštine u kojima pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u lokalnoj vlasti nakon 2008.*

Izvor: Centralna izborna komisija BiH; <http://www.izbori.ba/Mandati27102008/index.asp>

| | Opština | Ukupno glasova za nacionalne manjine | Broj glasova izabranog predstavnika | Predlagач |
|---|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---|
| 1 | Banovići | 132 | 101 | Nezavisni kandidat |
| 2 | Banja Luka | 695 | 130 | Srpska stranka Republike Srpske |
| 3 | Bosanska Dubica/ Kozarska Dubica | 74 | 33 | Nezavisni kandidat |
| 4 | Bosanska Gradiška /Gradiška | 264 | 176 | Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD Milorad Dodik |
| 5 | Bosanska Krupa | 33 | 25 | A-SDA |
| 6 | Bosanski Novi/ Novi Grad | 246 | 171 | Nezavisni kandidat |
| 7 | Brčko distrikt BiH | 445 | 158 71 | SDP Udruženje Roma <i>Romski san</i> – nezavisni kandidat |
| 8 | Doboj | 188 | 89 | Nezavisni kandidat |
| 9 | Donji Vakuf | 9 | 7 2 | SDP SDP |

Tabela 2. (Nastavak)

| | Opština | Ukupno glasova za nacionalne manjine | Broj glasova izabranog predstavnika | Predlagач |
|----|----------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--|
| 10 | Gradačac | 45 | 28 | Bosansko demokratska stranka |
| 11 | Jablanica | 16 | 14 | Nezavisni kandidat |
| 12 | Kakanj | 304 | 173 | Nezavisni kandidat |
| 13 | Kalesija | 136 | 56 | SDA |
| 14 | Laktaši | 60 | 30 | Socijalistička partija Republike Srpske |
| 15 | Lukavac | 217 | 68 51 | SDP SDA |
| 16 | Ljubinje | 9 | 9 | SDS |
| 17 | Modriča | 62 | 41 | Nezavisni kandidat |
| 18 | Novo Sarajevo | 136 | 64 | BPS Sefer Halilović |
| 19 | Pale, FBiH | 12 | 12 | SDA |
| 20 | Prijedor | 350 | 155 | SDP |
| 21 | Prnjavor | 141 | 58 | Udruženje porodice Štihor – nezavisni kandidat |
| 22 | Sokolac | 42 | 22 | SNSD Milorad Dodik |
| 23 | Srebrenica | 53 | 18 | SDU 2002-SSP |
| 24 | Srebrenik | 91 | 30 | SDA |
| 25 | Teočak | 4 | 4 | SDA |
| 26 | Teslić | 111 | 57 | SRS dr. Vojislav Šešelj |
| 27 | Trebinje | 119 | 51 | SDS |
| 28 | Trnovo, FBiH | 53 | 41 | SBiH |
| 29 | Tuzla | 794 | 289 | SDP |
| 30 | Vareš | 12 | 8 | SDP |
| 31 | Velika Kladuša | 11 | 11 | Bosansko demokratska stranka |
| 32 | Zenica | 226 | 137 | Nezavisni kandidat |

Iz priložene tabele vidi se da su pripadnici nacionalnih manjina izabrani u 32 opštine, od čega je samo u dvije izabrano po dva kandidata. Predlagači su najčešće bile političke stranke, a u pojedinim slučajevima nezavisni kandidati (9). Najmanje kandidata predložila su udruženja nacionalnih manjina. Zahvaljujući preferencijalnom tretmanu i principu garantovanih mjesta pojedini kandidati uspjeli su da uđu u opštinska vijeća/skupštine opština i s manje od 10 glasova.

Međutim, najsporniji dio ovako regulisanog principa garantovanih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina upravo je zakonska odredba koja se poziva na posljednji popis. S obzirom na to da je problematika u vezi s popisom već pominjana, na ovom mjestu je potrebno osvrnuti se na u pojedinim opštinama visok procenat osoba koje su se izjasnile kao Jugosloveni ili Bosanci, a koji prema definiciji nacionalne manjine u bh. sistemu ne spadaju u kategoriju nacionalne manjine. Kako podaci s popisa iz 1991. godine ne mogu

biti uzeti kao relevantni, jedini način na koji je ovo moguće izvesti jeste ponovni popis kojim bi se utvrdilo u kojim opštinama i u kom broju žive pripadnici nacionalnih manjina, te bi u skladu s tim bilo moguće vršiti izmjene opštinskih statuta i potpuna implementacija odredbe Izbornog zakona.

6. VIJEĆA NACIONALNIH MANJINA U BIH I ENTITETIMA

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina predvidio je u članu 21. formiranje Vijeća nacionalnih manjina kao posebnog savjetodavnog tijela Parlamentarne skupštine, a članom 22. određene su njegove nadležnosti: Vijeće nacionalnih manjina BiH davat će mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH. Određeno je i da Vijeće nacionalnih manjina BiH može delegirati stručnjaka u radu Ustavnopravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

Iako je Zakon usvojen 2003. godine prošlo je nekoliko godina do implementacije ove odredbe, te je ovo savjetodavno tijelo osnovano tek 2007. godine. Članovi Vijeća izabrani su na osnovu javnog poziva Zajedničke komisije za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Mandati pripadnika 10 (od 17) nacionalnih manjina su potvrđeni u oktobru 2007. godine. Predstavnici slijedećih manjina zastupljeni su u Vijeću: Albanci, Česi, Italijani, Jevreji, Makedonci, Romi, Ukrajinci, Poljaci i Slovenci. Predstavnici Crnogoraca, Nijemaca, Slovaka, Rumuna, Rusina i Turaka nemaju svoje predstavnike.

Isto tijelo osnovano je i u Republici Srpskoj početkom 2007. godine, a sačinjeno je od 15 članova koji predstavljaju 11 nacionalnih manjina. Pripadnici brojnijih nacionalnih manjina, kao što su Česi, Ukrajinci, Romi i Slovenci imaju po dva predstavnika. Ovo tijelo je operativno i do sada je učestvovalo u kapacitetu savjetodavnog tijela prilikom odlučivanja o preraspodjeli budžeta kada je u pitanju podrška udruženjima nacionalnih manjina i njihovih aktivnosti. U cilju zaštite prava nacionalnih manjina kao savjetodavno tijelo Parlamenta Federacije BiH 2010. godine konstituisano je Vijeće nacionalnih manjina. U članu 17. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Federacije BiH stoji da se Vijeće sastoji od 17 predstavnika nacionalnih manjina pobrojanih u Zakonu koje delegiraju njihova udruženja.

Imajući u vidu da je romska nacionalna manjina u Bosni i Hercegovini najbrojnija, ali i socijalno-ekonomske probleme s kojima se pripadnici ove populacije suočavaju, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine ustanovilo je Vijeće Roma BiH. Ovo tijelo okuplja predstavnike većine romskih nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini. Najveći domet ovog tijela bila je izrada Strategije Bosne i Hercegovine za rješavanje problema Roma koja sadrži mjere i aktivnosti potrebne za rješavanje problema s kojima se romska populacija suočava. Strategija je pripremljena u saradnji s Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice

BiH, a uključene su i druge strukture vlasti u izradu akcionih planova u oblasti zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite, dok je u oblasti obrazovanja usvojen *Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u BiH*. Akcioni plan za rješavanje problema Roma u oblastima zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite usvojen je tek u julu 2008. godine.

7. KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA – PRAVO NA UPOTREBU JEZIKA, OBRAZOVANJE, INFORMISANJE I KULTURU

Pravo na kulturnu autonomiju nacionalnih manjina odnosi se na zaštitu njihovog kolektivnog identiteta, a institucionalizuje se priznavanjem prava na očuvanje kulture, službenu upotrebu jezika, obrazovanje i javno informisanje na maternjem jeziku. U pravnu praksu Bosne i Hercegovine institut kulturne autonomije je uveden 2003. godine donošenjem Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina kojim su preuzeti standardi koje je u ovoj oblasti ustanovila Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Evrope. U ovom dijelu biće riječi o pravu na upotrebu jezika, obrazovanje i informisanje.

7.1. PRAVO NA UPOTREBU JEZIKA

Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina utvrđuje da se u Bosni i Hercegovini priznaje i štiti pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da koristi svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno (član 11. stav 1). Ovo pravo podrazumijeva i pravo ovih lica da koriste svoje ime i prezime na jeziku manjine kojoj pripadaju i da zahtijevaju da kao takvo bude u javnoj upotrebi (član 11. stav 2).

Pored ovoga, Zakon predviđa da su u gradovima, opštinama, mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima), u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva organi vlasti dužni obezbijediti da se jezik te manjine koristi između tih pripadnika i organa vlasti, te da natpisi institucija budu ispisani na jeziku manjine i da lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtijeva.

Zakon ide još dalje, te definiše da i gradovi i općine mogu svojim statutima utvrditi da prava iz prethodnog stava mogu upotrebljavati pripadnici nacionalne manjine i kada ne čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, već kada čine u gradu, općini ili naseljenom mjestu više od jedne trećine stanovništva (član 12).

Iako se čini da su ove odredbe usaglašene s principima ustanovljenim u međunarodnim dokumentima koji štite prava nacionalnih manjina, samo površnom analizom etničke strukture opština u Bosni i Hercegovini moguće je utvrditi da ovakve opštine ne postoje, te da je nemoguće ovo pravo provesti u praksi. Olakšavajuća okolnost za realizaciju ovog

prava može biti odredba koja omogućava gradovima i opštinama da svojim statutom ovo pravo odrede, no do sada nije bilo takvih slučajeva.

Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, zahtjevi za upotrebu jezika nacionalnih manjina do sada su se odnosili samo na organizovanje dopunske nastave u sistemu školskog obrazovanja. Takvih zahtjeva pripadnika ovih nacionalnih kolektiviteta do sada nije bilo u vezi s natpisima institucija, lokalnim nazivima, imenima ulica i drugih topografskih oznaka, te za upotrebu njihovog jezika u službama javnog sektora, u socijalnim i zdravstvenim ustanovama i u drugim institucijama.³

7.2. PRAVO NA OBRAZOVANJE NA MATERNJEM JEZIKU

I kada je obrazovanje na jeziku nacionalne manjine u pitanju, Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina predviđa da je za njegovu upotrebu potrebna apsolutna ili relativna većina:

Entiteti i kantoni u Federaciji BiH obavezni su u okviru svog obrazovnog programa (predškolskog, osnovnog, srednjeg) osigurati da se u gradovima, općinama i naseljenim mjestima u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine apsolutnu ili relativnu većinu omogući obrazovanje na jeziku manjine (član 12. stav 1).

Zakon takođe predviđa da su entitet, kantoni, gradovi i opštine dužni da omogućе pripadnicima nacionalnih manjina, neovisno o njihovom broju, da uče svoj jezik, književnost, povijest i kulturu na maternjem jeziku, ali u vidu dodatne nastave (član 12. stav 2). Radi ostvarivanja ovih prava vlasti entiteta, kantona, gradova i opština obavezne su osigurati finansijska sredstva, sredstva za osposobljavanje nastavnika koji će izvoditi nastavu na jeziku nacionalne manjine, osigurati prostor i druge uvjete za izvođenje dopunske nastave i štampanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina.

Međutim, sadašnje pravno stanje u oblasti obrazovanja u Bosni i Hercegovini je takvo da je u Republici Srpskoj to u nadležnosti entiteta, a u Federaciji Bosne i Hercegovine u nadležnosti kantona. U nekim kantonima, u njihovim zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju, nema uopšte odredbi o pravima pripadnika nacionalnih manjina, a u onim kantonima u kojima takve zakonske odredbe postoje, kao i u Republici Srpskoj, one su daleko ispod minimalnih zahtjeva međunarodnog prava. Sve se svodi na to da učenici iz sastava nacionalnih manjina imaju pravo na minimalni obim nastave iz maternjeg jezika u toku jedne sedmice, ali pod uslovom da u školi, odnosno u razredu, postoji određeni broj tih učenika, broj koji u Bosni i Hercegovini u najvećem broju slučajeva objektivno nije ni postojao, niti sada postoji (Milićević, 2004: 112). Entitetski zakoni u najvećem broju slučajeva

³ Navedeno prema: "Izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina", koji je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine polovinom 2004. godine dostavilo generalnom sekretaru Vijeća Evrope, na osnovu člana 25, stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (komentar uz članove 10 i 11 Okvirne konvencije).

predviđaju da je nastavu na jeziku nacionalne manjine moguće izvoditi u školama u kojima u razredu ima najmanje 15 učenika pripadnika nacionalne manjine. Imajući u vidu da su pripadnici nacionalnih manjina u većini opština malobrojni, te izuzetno disperzirani na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine, ovo pravo je teško ostvarivo.

U želji da se situacija u oblasti obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina, a pogotovo romske populacije unaprijedi, država je usvojila značajan dokument – *Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u BiH*. Ovaj dokument usvojen u februaru 2004. godine kao dio Strategije reforme obrazovanja. Cilj Plana akcije je obezbjeđivanje poštovanja prava na obrazovanje na maternjem jeziku kod pripadnika nacionalnih manjina. Osnovne aktivnosti koje bi trebalo realizirati su uključivanje istorije, kulture i književnosti nacionalnih manjina u školski kurikulum (plan i program), kao i očuvanje njihovog identiteta, kulture i jezika. Iako je prošlo dovoljno vremena za implementaciju Plana, rezultati još uvijek nisu vidljivi.

7.3. PRAVO NA JAVNO INFORMISANJE NA MATERNJEM JEZIKU

Članovi 15. i 16. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina regulišu oblast prava na informisanje na jeziku manjine. Pripadnicima nacionalnih manjina Zakon garantuje pravo na osnivanje radio i televizijskih stanica, izdavanje novina i drugih štampanih informacija na jezicima manjine kojoj pripadaju (član 15). Član 16. predviđa obavezu radio i televizijskih stanica čiji su osnivači država, entiteti, kantoni, gradovi i opštine, a koji ostvaruju ulogu javne službe da u svojim programskim šemama predvide posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina, kao i to da mogu osigurati i druge sadržaje na jezicima manjina. Isti član Zakona predviđa da su radio i televizijske stanice kao javni servisi BiH dužni najmanje jednom nedjeljno osigurati posebnu informativnu emisiju za pripadnike nacionalnih manjina, na njihovom jeziku, dok se obaveze entiteta u ovoj oblasti utvrđuju na osnovu procenta zastupljenosti nacionalnih manjina u entitetu, kantonu, gradu i opštini.

Međutim, ova prava nisu usklađena s pravima koja proističu iz Zakona o državnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine (BHRT). Član 8. stav 2. ovog zakona predviđa da će programi biti prilagođeni potrebama konstitutivnih naroda i građana BiH, uređivani i emitirani ravnopravno na tri službena jezika i dva pisma, a pravo na informisanje pripadnika nacionalnih manjina na njihovom jeziku se i ne spominje.

U Izvještaju o ostvarivanju prava nacionalnih manjina koje je Vijeću Evrope dostavila nevladina organizacija Independent iz Zenice (strana 19) navedeno je da pripadnici nacionalnih manjina, uprkos neuređenom legislativnom okviru, ipak ostvaruju pravo na informisanje. Pozivajući se na publikaciju Udruženja nacionalnih manjina Republike Srpske iz maja 2007. u ovom izvještaju navedeni su sljedeći programi:

Tabela 3. Programi za nacionalne manjine

| Emiter | Naziv programa | Dan emitovanja | Trajanje |
|-------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------|
| RTRS – televizija | <i>Jutarnji program</i> | Srijedom | 10-15 minuta |
| RTRS – televizija | <i>Bona homo</i> | Svakog drugog četvrtka | 45 minuta |
| BH Radio 1 | <i>O nacionalnim manjinama</i> | Svakog prvog ponedjeljka | 55 minuta |
| BH – televizija | <i>Bona homo</i> | Svake druge subote | 45 minuta |

Udruženja Čeha, Ukrajinaca, Mađara i Slovenaca izdaju glasila na svom jeziku, a distribucija se vrši po udruženjima širom zemlje. Organizacija “Budi moj prijatelj” iz Sarajeva, koja se bavi problemima romske populacije izdaje bilten “pROMjene” na kvartalnoj bazi, ali na zvaničnim jezicima u Bosni i Hercegovini.

U svom radu *Stanje i problemi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini*, iz 2004. godine Neđo Milićević je situaciju opisao na slijedeći način:

Sadašnje stanje manjinskih medija i medija koji pišu/emituju informacije o nacionalnim manjinama u Bosni i Hercegovini nije zadovoljavajuće i slabije je od stanja koje je postojalo prije rata 1992–1995. godine. U 1989. godini u Bosni i Hercegovini je izlazilo (periodično) 5 publikacija – listova pripadnika nacionalnih manjina. Od 56 lokalnih radio stanica, u programskim šemama osam ovih stanica bile su emisije na jezicima nacionalnih manjina (ukrajinskom, slovačkom, rusinskom, češkom i romskom). Postojala je i sedmična emisija na romskom jeziku na Radio Sarajevu, a jedno vrijeme i na TV Sarajevu, koji su tada imali tretman centralnih medija Bosne i Hercegovine

U poslijeratnom periodu, do sada, samo Ukrajinci u Prnjavoru i Romi u Tuzli pokušavaju da imaju svoje radio-stanice. Od pisanih medija, samo Udruženje Čeha u Bosni i Hercegovini povremeno izdaje publikaciju “Češka beseda”, Udruženje Ukrajinaca – dvomjesečnu publikaciju “Vjesnik” i Slovenačko kulturno društvo “Cankar” – takvu publikaciju pod naslovom “Zora”. Takođe, u 2003. godini počela je sa izlaženjem i publikacija “Hodaj pored mene”, koja tretira pitanja i probleme romske populacije u Bosni i Hercegovini, ali ona izlazi dosta neredovno i u malom tiražu (500 primjeraka). Pored ovoga, svega nekoliko lokalnih radio-stanica ima sedmične emisije (u tačno određenom terminu) o nacionalnim manjinama, i to o Romima. Zvanična najava RTV BiH da će, u smislu zakonske obaveze, početi sa emitovanjem posebnih emisija za pripadnike romske nacionalne manjine, do sada nije počela da se realizuje. (Milićević, 2004).

8. ZAKLJUČAK

Iako je iz postojeće legislative moguće zaključiti da u pojedinim oblastima zaštite prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini postoji volja da se ova prava provedu u skladu s najvišim međunarodnim standardima, evidentno je da implementacija većine garantovanih prava u praksi nije zadovoljavajuća. Imajući u vidu malobrojnost pripadnika nacionalnih manjina, njihovu disperziju, nepostojanje preciznih informacija s popisa stanovništva, visoke cenzuse koje zakoni određuju, ali i ustavnopravnu diskriminaciju ovih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, moguće je zaključiti da je potrebno još puno napora i političke volje kako bi se položaj pripadnika nacionalnih manjina unaprijedio.

U ovom smislu potrebno je provesti sljedeće mjere:

- Prilikom utvrđivanja položaja nacionalnih manjina i propisivanja različitih mjera za unapređenje njihovog položaja, te očuvanja identiteta uvijek je potrebno imati u vidu njihovu brojnost na datoj teritoriji. S obzirom na to da su procenti koje predviđa postojeći zakonodavni okvir u Bosni i Hercegovini previsoki, imajući u vidu malobrojnost pripadnika većine priznatih nacionalnih manjina, potrebno je utvrditi njihovu brojnost i teritorijalnu rasprostranjenost, kako bi se u skladu s ovim mogle izvršiti izmjene u nacionalnom i entitetskom zakonodavstvu. Ovo je moguće provesti putem popisa stanovništva, što bi omogućilo pregled postojećeg stanja.
- U ovom slučaju bi se utvrdilo da li su postojeće mjere zaštite nacionalnih manjina, predviđene kako Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine, tako i Izbornim zakonom realno ostvarive, ili je potrebno izvršiti izmjene zakonodavstva, bar u smislu smanjivanja predviđenih procenata, odnosno postojećih cenzusa, za ostvarivanje pojedinih prava.
- Provesti u život odredbe Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine i entitetima, i usvojiti izmjene i dopune u onim oblastima u kojima se zaštita prava manjina ne provodi.
- Uvrstiti odredbe o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina i u zakone koje regulišu oblasti obrazovanja, informisanja i kulture, kako u referentne državne, tako i u entitetske i kantonalne zakone.

DRUŠTVENI ASPEKTI POLITIČKOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE

Amila Ždralović

Sažetak *Društveni aspekti političkog sistema tiču se prije svega načina na koji se uspostavlja odnos javne vlasti i društva. Upravo iz tih razloga sociološka analiza društvenih aspekata političkog sistema BiH kreće se u okviru analize građanskog društva, problematizirajući različite aspekte društvenog života političkog sistema BiH koji predstavljaju kočnicu građanskom aktivizmu. U prvom dijelu rada analizirane su najvažnije pretpostavke građanskog društva (pravna država, zajamčena osnovna građanska i politička prava i slobode, zaštita i ostvarenje socioekonomskih prava, te sociokulturološke pretpostavke demokratske političke kulture), dok su u drugom dijelu rada izdvojena tri mehanizma koji poticajno mogu djelovati na izgradnju građanskog društva (izgradnja organizacije građanskog društva, građanski aktivizam, smjena generacija).*

Ključne riječi: *građansko društvo, obrazovanje, tranzicijsko društvo, nevladine organizacije, građanski aktivizam*

Pojam građanskog/civilnog društva nasljeđe je prosvjetiteljske tradicije. Svoju reafirmaciju doživljava 70-ih godina prošlog stoljeća prvenstveno u okviru zapadnih liberalno-demokratskih tradicija kada se uviđa da građansko društvo predstavlja izvor uticaja naroda na različite političke procese.¹ Posmatrajući prosvjetiteljsku misao iz konteksta savremenih pravnih, političkih i socioloških teorija možemo izvući dvije preliminarne premise. Prvo, politički sistem konstruisan je unutar sociokulturoloških obrazaca određenog društvu, te sve normativne elemente tog sistema treba podvrci analizi sociologije prave. Drugo, da bi narod imao aktivnu ulogu u javnoj sferi, što je bio ideal kojeg je konstruisala prosvjetiteljska tradicija, neophodno je stvaranje građanskog društva.

Iz mnoštva različitih definicija građanskog društva, s obzirom na karakter ovog rada i pokušaj da se iz sociološkog aspekta analizira politički sistem BiH, izdvaja se Giddensovo određenje ovog fenomena. Građansko društvo u njegovom djelu definisano je kao "oblast aktivnosti koja leži između države i tržišta, a u uključuje porodicu, škole, građanska udruženja i neekonomske institucije". Specifičnost ove definicije je u tome što ne posmatra građansko

¹ Hauard razlikuje dva osnovna pristupa u naučnom proučavanju efekata civilnog društva. Prvi pristup naglašava pozitivne efekte koje učestvovanje u civilnom društvu ima na pojedinca, što sa svoje strane doprinosi većem miru, harmoniji i demokraciji u društvu (Hauard, 2008: 62), dok drugi koji se vezuje za rad istorijskih institucionalista, kao što je Teda Skokpol, akcentira da "organizacije civilnog društva predstavljaju neposredan izvor narodnog uticaja na političke i ekonomske događaje i na taj način koriste i pojedincima i društvu." (Hauard, 2008: 62)

društvo isključivo kroz prizmu samoorganizovanja građana/ki na demokratskim principima i neovisno o državi, a s ciljem da zajednički djeluju na rješavanju određenih problema. Naime, prema Giddensovom shvatanju građansko društvo se nalazi na razmeđu privatne i javne sfere, dok će ga mnogi drugi autori/ce nedvojbeno smjestiti u javnu sferu. Tako npr. Hauard naglašava da “postoji kvalitativna razlika između okupljanja članova porodice i prijatelja – bez obzira na to da li se radi o malim ili velikim, povremenim ili redovnim skupovima – i aktivnosti u zvanično uspostavljenim grupama, kada se ljudi sastaju na osnovu zajedničkih ideja, interesa, talenta ili određenog cilja” (2008: 50). Pozicioniranje građanskog društva isključivo u sferu javnih i kruto formaliziranih obrazaca normativno regulisanog udruženja, jeste i njegovo svođenje na nevladine organizacije.² Njihova uloga ne može biti zanemarena, ali pojam građanskog društva podrazumijeva sveukupnost različitih društvenih procesa. Upravo iz tog razloga je za polaznu tačku preuzeto Giddensovo određenje građanskog društva prvenstveno kao sociološkog fenomena. Kao takvo, ono može biti indikator refleksije o društvenim aspektima savremenih političkih sistema, pa tako i bosanskohercegovačkog. Na koncu, i sam politički sistem možemo posmatrati kao sveukupnost društvenih procesa. Zajedničko različitim određenjima politike jeste “insistiranje na uskoj isprepletenosti politike sa svim drugim vidovima čovjekove društvene djelatnosti” (Pašić, 1976: 22). Upravo iz tih razloga građansko društvo je i jedan od pokazatelja uspješnosti procesa demokratizacije u BiH koja se još 90-ih godina nalazi u procesu prilagođavanja novom političkom sistemu i izgradnji preduslova građanskog društva.

1. PREDUSLOVI ZA RAZVOJ CIVILNOG DRUŠTVA

Najvažnije pretpostavke za postojanje civilnog društva jesu: 1) pravna država; 2) zajamčena osnovna građanska i politička prava i slobode; 3) zaštita i ostvarenje socioekonomskih prava; 4) sociokulturološke pretpostavke demokratske političke kulture.

1.1. PRAVNA DRŽAVA

Posmatrano iz aspekta dihotomije privatna – javna sfera, država i građansko društvo se predstavljaju kao dvije suprotstavljene forme.³ Međutim, država u velikoj mjeri može da

² U ličnu kartu pojma “nevladina organizacija” upisano je da se počinje upotrebljavati sa osnivanjem Ujedinjenih nacija 1945. godine. Sam pojam podrazumijeva vrstu organizacije građanskog društva koja je: a) neprofitna; b) formirana dobrovoljno od strane građana i građanki, c) nepolitička, d) izvan uticaja i kontrole državnog aparata, e) nije u potpunosti finansirana i kontrolisana od strane države, f) služi javnom interesu ili interesu specifične grupe, g) formalno je registrovana u skladu s pravnim sistemom određene države, i h) ima pravno ustanovljen statut, jasno definisane ciljeve i vidljive aktivnosti. U duhu bosanskohercegovačkog zakonodavstva nevladine organizacije imaju status udruženja i fondacija. Upravo iz tih razloga u tekstu će se pri razmatranju normativnog konteksta koristiti termin udruženje, a ne termin nevladina organizacija.

³ U pojmovnom određenju građanskog društva polaznu tačku predstavlja njegovo razlikovanje od državne vlasti. Međutim, upravo je ova polazna tačka i glavno mjesto sporenja, a “razlike se kreću od

podstiče ili sputava stvaranje i dalji razvoj prostora civilnog društva. U sklopu svojih zakonskih nadležnosti u BiH Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH i Ministarstvo pravde Republike Srpske poduzimaju različite mjere za razvoj građanskog društva u BiH. I na kantonalnom i na općinskom nivou također se formiraju tijela koja se bave ovim pitanjima, te konkretne aktivnosti koje se od strane države poduzimaju s ciljem razvoja građanskog društva treba posmatrati kroz prizmu složene strukture države BiH.

Nizom dokumenata Vijeće ministara se obavezalo na uspostavljanje uslova za razvoj civilnog društva u BiH i uspostavu partnerstva vladinog i nevladinog sektora. U nastojanju da se izgradi dijalog između vladinog i nevladinog sektora, svakako treba izdvojiti činjenicu da je u aprilu 2007. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo Sporazum o suradnji između Vijeća ministara i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini. Ovaj dokument, iako ima uglavnom deklarativni pristup i zakonski je neobvezujući, predstavlja bitan korak naprijed u suradnji između države i građanskog društva. Ipak, može se izdvojiti veliki broj činjenica na osnovu kojih se može zaključiti da je saradnja između nevladinog i vladinog sektora u BiH na svim razinama u pojoju, što potvrđuje i niz empirijskih istraživanja.

Prvo, istraživanje "Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini" pokazuje da većina anketiranih predstavnika/ca vladinog i nevladinog sektora potpisani Sporazum o saradnji s nevladinim sektorom posmatra isključivo kroz prizmu reguliranja načina distribuiranja sredstava iz javnih fondova (Žeravčić, 2009: 8).

Drugo, postavlja se pitanje za koja udruženja i za koje projekte se izdvaja najviše sredstava, te da li će njihovo finansiranje uistinu doprinijeti izgradnji građanskog društva. Istraživanja pokazuju da se najviše sredstava izdvaja za sportska društva, zatim za boračke organizacije, socijalne i kulturno-umjetničke organizacije (Žeravčić, 2009: 8, 36-37), dok se najmanje sredstava se izdvaja za ljudska prava – 0,02% i zaštitu okoline – 0,28% (Žeravčić, 2009: 9, 36). Glavni razlog tome je činjenica da u slučaju općina ne postoje jasne procedure i kriteriji za odabir projekata kojima će biti odobrena finansijska potpora iz općinskog, odnosno kantonalnog proračuna, a u najboljem slučaju se kao pravna osnova uzima Odluka o utvrđivanju kriterija sufinansiranja programa i projekata udruga građana/ki kojom se samo načelno utvrđuju kriteriji i principi pri selekciji projekata koji će biti preporučeni za finansiranje (Žeravčić, 2009: 48-49). Istraživanja pokazuju da se isti problem javlja i na entitetskom nivou (Žeravčić, 2009: 49-50).

Treće, Analiza pokazuje da građansko društvo u BiH dominantno određuju udruženja koja su osnovana da rade u interesu svoga članstva, te da u ukupnom broju udruženja takva udruženja učestvuju s 71,80% u odnosu na udruženja koja djeluju u općem društvenom

shvatanja o nužnoj kontroli države nad civilnim društvom (Hegel), shvaćanja o uređivanju polja autonomije društva uz pomoć ograničene vlasti (Locke), naglašavanja samoregulativne funkcije civilnog društva kao riznice individualnih ljudskih prava i sloboda (Tocqueville, Mill), shvaćanja o suprotstavljenosti civilnog društva državnoj vlasti [...], do shvaćanja o partnerstvu države i civilnog društva u kontekstu vladavine prava" (Vujadinović, 2008: 21).

interesu, koja u ukupnom broju udruženja učestvuju sa svega 28,20% (Žeravčić i Bišćević, 2009: 81). Prilikom dodjele finansijskih potpora ne pravi se razlika između organizacija koje djeluju za opće (javno) dobro i organizacija koje su osnovane s ciljem zadovoljavanja vlastitih potreba (Žeravčić, 2009: 75). Štaviše, veliki broj udruženja koja su smještena u ustupljenim prostorijama za koje ne moraju plaćati najam (39,40% od ukupnog broja udruženja u BiH), smještena su u općinskim prostorijama, a istraživanja pokazuju da država prilikom ustupanja prostorija za rad bez naknade ne pravi gotovo nikakvu razliku između organizacija koje djeluju u općem interesu i organizacija koje djeluju u interesu svojih članova/ica. S druge strane, analiza tehničke opremljenosti udruženja po tipu osnovne djelatnosti pokazuje da su udruženja, koja su po svojoj misiji bliža prioritetima međunarodne zajednice (humanitarne organizacije, civilne inicijative, zaštita ljudskih prava), tehnički bolje opremljena od drugih koje su po tipu djelatnosti bliže lokalnim donatorima (sportske, kulturne, udruženja proistekla iz posljednjeg rata), koje su znatno brojnije kada je u pitanju ustupanje prostorija za rad bez naknade (Žeravčić i Bišćević, 2009: 87).

Iz gore navedenog se može povući jasna razlika između udruženja koja se finansiraju iz javnih fondova i udruženja koja se finansiraju iz međunarodnih fondova. U prvi tip spadaju organizacije koje djeluju u interesu svojih članova/ica, te se ostavlja dojam da bi javni fondovi koji postoje i koji raspolažu s nedovoljnim finansijskim sredstvima mogli biti bolje iskorišteni. Također se može zaključiti da se aktivnosti od strane države koje bi trebale doprinijeti kreiranju prostora građanskog društva svode isključivo na podršku samoorganiziranju građana/ki. Ove organizacije jesu bitan preduslov formiranja građanskog društva, ali ne i jedini. Da bi se ovaj segment društvene stvarnosti razvio u punom kapacitetu neophodno je i stvaranje pozitivne političke klime od strane države. Naime, za razvoj građanskog društva značajnu ulogu ima i razvijenost političkih institucija zemlje i njihova sposobnost da osiguraju politička prava i građanske slobode svojim građanima/kama.

1.2. OSNOVNA GRAĐANSKA I POLITIČKA PRAVA I SLOBODE

Kao što naglašava Hauard "što je neki režim represivniji (čak i ako se u cjelini sagledava kao demokratski) to je njegovim građanima/kama teže da učestvuju u nezavisnim dobrovoljnim organizacijama", a ukoliko su "političke institucije neke zemlje otvorene i podstiču participaciju, trebalo bi da više ljudi pristupa dobrovoljnim organizacijama" (Hauard, 2008: 96). Dakle, bitna pretpostavka razvijenosti građanskog društva jesu politička prava i građanske slobode.

U tom kontekstu, normativni bosanskohercegovački diskurs na čijem poboljšanju još dosta toga može da se uradi posebno u okviru unapređenja zakonodavnog okvira u oblasti zaštite pojedinih ljudskih prava, kreira pozitivnu klimu stvarajući osnovne preduslove za ostvarenje ljudskih prava. Međutim, veliki je raskorak između onoga što je ustavima, zakonima i međunarodnim dokumentima proklamovano, i onoga što je u stvarnosti primijenjeno, te prema tome razlikujemo *de iure* (pravno) i *de facto* (stvarno) ostvarenje ljudskih prava. Najbolji primjer ovakve situacije jeste problem ženskih ljudskih prava.

Evropska konvencija o ljudskim pravima je integralni dio Ustava BiH, te su shodno tome već u Ustav BiH inkorporirane odredbe o ljudskim pravima i garantiranje njihovog uživanja bez ikakve diskriminacije, a naročito s obzirom na rasu, boju kože, etničku pripadnost i spol. Sastavni dio Ustava, pored ostalih, čini i Konvencija o zabrani svih oblika diskriminacije žena. Također, BiH je potpisnica Pekinške deklaracije i Platforme za akciju, u kojoj se obavezala na donošenje svih političkih mjera, uključujući zakonske mjere, s ciljem uklanjanja bilo kojih oblika diskriminacije žena i stvaranja pretpostavki za unapređenje statusa žena u društvu. U maju 2003. godine usvojen je i Zakon o jednakopravnosti polova BiH na državnom nivou,⁴ čime je započeta aktivnost na zaokruživanju zakonske regulative ženskih ljudskih prava u BiH. Na svim nivoima vlasti osnovana su tijela koja se bave pitanjima ravnopravnosti spolova. Na lokalnim, entitetskim nivoima, kao i na državnom nivou vlasti osnovane su komisije/odbori za rodna pitanja. Na entitetskim nivoima osnovani su gender centri Federacije BiH i RS, a na državnom nivou formirana je Agencija za ravnopravnost spolova BiH. Ove institucije rade na praćenju primjene Zakona o jednakopravnosti spolova BiH, na način na koji je to definirano ovim zakonom. Štaviše, ako se historijski vratimo unatrag, ne možemo zaobići ni činjenicu da su još od 1945. godine žene bile zakonski izjednačene s muškarcima i da nisu imale zakonskih barijera za angažiranje u mjeri svih interesovanja i ambicija u svim oblastima života. Prvi ustav nove Jugoslavije od 31. januara 1946. godine donosi radikalne promjene u odnosu na dotadašnje stanje, popravljajući status žene u svim oblastima političkog, ekonomskog i društvenog života.

Međutim, ne smijemo zanemariti ni stvarne društvene barijere nametnute i danas prisutnom patrijarhalnom tradicijom u kojoj su podijeljene društvene uloge. Ova tradicija je nastavila da živi i poslije Drugog svjetskog rata i održava se i danas. Njeni ideali primarno mjesto žene određuju u porodici, dok muškarcu pripada javna i politička sfera života u kojoj se dokazuje samostalnošću i sposobnošću donošenja odluka. Stavovi o ženi kao "drugom spolu" duboko su ukorijenjeni u našoj kulturi i tradiciji, jer patrijarhat, čija je suština kulturalna, determinira sve društvene pojave. Sociokulturni obrasci, sa svojim sadržajima koji čine vrijednosni sistem, kolektivna osjećanja kao i ideologija bosanskohercegovačkog društva, determiniraju sve društvene procese i odnose. U skladu s ovakvim kulturološkim kontekstom i učešće žena u javnom životu svedeno je na minimum (naročito nakon 1991. godine i buđenja nacionalne svijesti), dok političkom scenom dominiraju muškarci.

U Parlamentu BiH žene su 1986. godine učestvovala s 24,1%, a 1990. u skupštini BiH sa svega 2,92 posto (Vidović 1996: 6). Prema popisu stanovništva iz 1981. godine, žene su činile 50% populacije.⁵ Prema podacima OSCE-a, 1996. godine u Predstavničkom domu

⁴ Pored Zakona o jednakosti spolova BiH, ženska ljudska prava su u izvjesnoj mjeri zaštićena i kroz druge zakone, kao što su Izborni zakon i Porodični zakon.

⁵ Općeprihvaćen je stav da je rodna jednakost i jednakopravnost u BiH dobila na snazi tek u posljednjoj deceniji. Ovaj stav djelimično ima svoje uporište u činjenici da je bh. društvo prije 90-ih godina prošlog stoljeća karakterisala patrijarhalna svijest, koja se veoma sporo dovodi u pitanje u posljednjoj deceniji. No, taj proces razotkrivanja rodni stereotipa potaknut je prvenstveno razvojem civilnog društva i aktivizmom žena unutar nevladinih organizacija. S druge strane, aktuelne institucionalne politike,

BiH od 42 mjesta samo jedno je zauzimala žena (2,38%). U Predstavničkom domu FBiH od 140 samo 7 mjesta (5%), a u Narodnoj skupštini RS od 106 samo dva mjesta su zauzimale žene (1,89%). Općinski izbori 1997. godine nisu bitno promijenili sliku o postojećoj ženskoj (ne)participaciji. Na lokalnom nivou u FBiH ženska politička zastupljenost iznosila je 6,15%, a u Narodnoj skupštini RS 2,4%.

Situacija se znatno promijenila donošenjem pravila Privremene izborne komisije i obavezivanjem političkih stranaka da između deset vodećih kandidata na liste stave najmanje tri ravnomjerno raspoređene žene. Nakon izbora 1998. godine zastupljenost žena u Predstavničkom domu BiH iznosila je 26%, u Predstavničkom domu FBiH 15%, a u Narodnoj skupštini RS 22,8%. Spomenuta pravila prinudila su političke stranke da na izborne liste stave žene, ali je politika njihovog političkog ignoriranja nastavljena. Tako, recimo, Vijeće ministara u svome sastavu nije imalo ni jednu ženu.

U aprilu 2000. godine održani su lokalni, a potom u novembru iste godine opći izbori. Došlo je do promjene izbornih pravila, pa se na ovim izborima primjenjivao proporcionalni izborni model otvorenih listi. Nakon ovih izbora zastupljenost žena u Predstavničkom domu Parlamenta BiH je iznosila 7,14%, u Predstavničkom domu FBiH 17,14%, a u Narodnoj skupštini RS 16,86%.

Iz gore navedenih podataka vidi se da je sistem kvota od 30% koji je obavezivao političke stranke da uvrštavaju žene imao svoje pozitivne rezultate. Pod pritiskom međunarodne zajednice izvjestan broj žena je time dobio svoju ulaznicu u sferu javnog. "Žene su dobile mogućnost da pokažu svoje političke sposobnosti, da steknu vlastitu političku fizionomiju. Glasači su ponovo birali već poznate žene, stranačke poslanike, ukazujući im povjerenje izborom na otvorenim listama. Ovo je pokazatelj da za određeni period kvote treba da ostanu u primjeni i da se prošire ne samo na zakonodavnu, već i na izvršnu vlast" (Bakšić-Muftić, 2000a: 157).

Kočnicu za aktivno sudjelovanje žena u politici predstavlja niz predrasuda. Međutim, kao jednu od glavnih predrasuda možemo izdvojiti predrasudu da žene nisu zainteresovane za politiku. Pod ovim izgovorom se veoma često dešava isključivanje žena iz javne sfere. S druge strane, kada se žene zainteresuju za politiku možemo uočiti niz zanimljivih fenomena. Kandidatkinje su znatno manje vidljive u stranačkim kampanjama, a i sami mediji potenciraju muške kandidate. Svemu ovome treba dodati nacionalističke propagande, koje su po svojoj suštini izrazito patrijarhalne.

posebno nacionalne, karakterizira visok stepen rodnog nesenzibiliteta, koji je posljedica instrumentaliziranja žena i insistiranja na tradicionalnim vrijednostima patrijarhata. Općenito, istraživanja su pokazala da je za rodne režime država u tranziciji karakteristično: porast nasilja nad ženama, porast straha, nesigurnosti i neizvjesnosti (što je uglavnom povezano s kolapsom institucija bivšeg režima), naglo snižavanje ekonomske moći žena, isključenost iz institucionalne politike (v. Blagojević, 2004: 17). Stoga je logičan slijed aktiviranje žena u nevladinim organizacijama i briga upravo o ovim problemima. Time se civilno društvo pokazalo kao veoma značajno polje na kojem su nevladine organizacije odigrale značajnu ulogu utičući na promjenu rodnih režima.

“Kako je nacionalizam u svojoj osnovi retrogradan, ovdje usko spregnut s vjerskim zajednicama, koje se po trijumfalnom povratku u javnu sferu i te kako pačaju u državne i druge profane poslove, ženu se nastoji gurnuti stoljeće unatrag – nacionalistička propaganda i medijska manipulacija vidi je i promovira kao *odmor ratniku*, čuvaricu *ognjišta*, virtuozu u rukovanju oklagijom, umjetnicu u pripravljanju zdekane pogače i četenija, roditeljicu ne vlastite djece, nego boraca za nacionalnu stvar (*troje sebi, dvoje Bosni*), *ponosnu* majku poginulih mladića (što je više sinova prinijela kao žrtvu na oltaru domovine, to ponosnijom treba biti)” (Popović, 2005: 93).

Žena se ovdje instrumentalizira i stavlja u službu nacije. “U patrijarhalnoj konstrukciji roda, ženina prvenstvena uloga je biološka reprodukcija nacije” (Kesić, 2003: 392). U funkciji biološke reprodukcije zagovornici nacije nalaze uporište za svoje rodno nesenzitivne i diskriminirajuće stavove.

Na taj način se gradi prostor za diskriminaciju žena, a adekvatne pravne norme gube svoju snagu. Anketa “Gender barometar BiH 2002” pokazala je, između ostalog i slijedeće: muškarci češće od žena imaju uposlenje (58,2 % muškaraca naspram 50,2 % žena), najčešće uposlene na kraće radno vrijeme su žene, žene imaju veću šansu da budu uposlene kod poslodavca, a mnogo manje da obavljaju samostalnu djelatnost (v. Blagojević, 2004: 34), muškarci su češće od žena u stalnom radnom odnosu (v. Blagojević, 2004: 35), muškarci i žene, približnog obrazovanja i starosti, pokazuju upadljive razlike kada je riječ o položaju u hijerarhiji, muškarci imaju veće šanse od žena da dobiju posao neovisno od bračnog stanja ili djece. Dakle, žene su potisnute iz javne sfere u privatnu sferu, a zakonom zagwarantirana ženska ljudska prava su dovedena u pitanje, zbog toga što se radi o simboličkom nasilju.⁶ Problemu simboličkog nasilja treba dodati i predrasudu o rodnoj jednakosti i jednakopravnosti. U okviru istraživanja “Gender barometar BiH 2002”, većina ispitanica i ispitanika smatra da su na poslu jednakopravno tretirani, što je u potpunosti suprotnosti s podacima koji su dobiveni iz tog istraživanja.

Istraživanje “Gender barometar BiH 2002”, pokazalo je da se rodna nejednakost i nejednakopravnost najviše očituje u segmentu privatne sfere. Tako je, na primjer, analiza pojedinih poslova u kući pokazala da je zadržana tradicionalna podjela poslova (žene su uglavnom odgovorne za kuhanje, pranje posuđa, peglanje, spremanje kuće, brigu o djeci, dok muškarci najčešće obavljaju sitne popravke u domaćinstvu i vode brigu o automobilu – Blagojević, 2004: 54). Muškarci iz uzorka u 97% slučajeva su se izjasnili da mogu izaći kad požele sami i zabaviti se, a čak je tri puta više žena nego muškaraca koje su se izjasnile da nikada nemaju takvu mogućnost (v. Blagojević, 2004: 55). I ostali podaci navedeni u istraživanju “Gender barometar BiH 2002.”, kao i druga istraživanja iz oblasti rodne problematike, pokazuju da je vrijednosni sistem bosanskohercegovačkog društva obojen tradicionalnim, patrijarhalnim stavovima koji impliciraju potiskivanje žena iz javne u privatnu sferu.

⁶ Simboličko nasilje je asimilirano u uobičajene i svakidašnje oblike ponašanja i kao takvo ne podliježe niti društvenoj niti pravnoj sankciji. Burdier simboličko nasilje opisuje kao “nasilje blago, neosjetno, nevidljivo čak i za njegove žrtve, kojemu je svojstveno da se vrši jedino simboličkim putevima komunicacije i znanja, ili tačnije, neznanja, zahvalnosti, ili na kraju ljubavi” (Burdije, 2001: 6).

Sve ovo pokazuje da za ocjenu stanja u BiH kada je riječ o rodnoj jednakopravnosti, kao i ljudskim pravima uopće, nije dovoljno analizirati samo zakonodavni aparat. Naprotiv, treba sagledati sve aspekte pozicioniranja građana i građanki u društvu kako bi se razumjele dublje dinamike sociokulturnih obrazaca društva i diskriminatorских praksi.

1.3. SOCIOEKONOMSKE PRETPOSTAVKE

Gore navedenim preduslovima za razvoj građanskog društva također treba dodati i ekonomsko stanje određene države. Haurard uočava da je stabilan i funkcionalan privredni sistem, koji povećava materijalno blagostanje građana i građanki, neophodan za trajniji razvoj građanskog društva u zemlji (Haurard, 2008: 32). "U skladu sa jednim od centralnih načela teorije modernizacije što je životni standard neke zemlje viši njena demokratija biće življa, a broj njenih građana koji učestvuju u organizacijama civilnog društva veći" (Haurard, 2008: 93).

Kada govorimo o bosanskohercegovačkom društvu posebno u vidu trebamo imati da ono prolazi kroz tranzicijske procese. Tranzicija predstavlja prelazno razdoblje između propasti komunističkog sistema i učvršćenja demokratskog sistema ispunjena transformacijskim procesima, s tim da, "društvenu stvarnost tranzicijskih društava može obilježivati i stanje, ne nužno kretanje, a u stanovitom stupnju i regresija, a ne samo društveni napredak" (Maldini, 2006: 91). Uvažavajući činjenicu da tranzicijski procesi imaju svoje osobnosti u različitim prostornim kontekstima, ipak se mogu izdvojiti njihove osnovne karakteristike, a to su: uticaji patrijarhalnog i komunističkog sociokulturnog nasljeđa, ekonomska tranzicija od planske ka tržišnoj privredi, političke promjene koje prate put od totalitarnog ka demokratskom sistemu, vraćanje potisnutih nacionalnih, kulturnih i religijskih identiteta i koncept tranzicijske pravde. Tranzicija u području ekonomije podrazumijeva prelaz iz planske, centralizirane državno-vlasničke u tržišnu, pluralističko-vlasničku privredu. Kao što primjećuje Vojnić, u većini zemalja u tranziciji umjesto očekivanoga društva blagostanja, na osnovi nekritične primjene ekonomskog neoliberalizma, razvio se takav gospodarski, socijalni i politički sistem koji nema ničeg zajedničkoga sa željama i očekivanjima (Vojnić, 2003: 647). Umjesto društva blagostanja, prema mišljenju ovog autora, "u tim se zemljama razvio takav sustav koji podsjeća na prvobitnu akumulaciju, kada su 'ovce pojele ljude' i koji su mnogi savremeni kritičari pojave ekonomskog neoliberalizma u zemljama u tranziciji nazvali divljim kapitalizmom i tržišnim fundamentalizmom" (Vojnić, 2003: 647).

Socioekonomska situacija u BiH može se analizirati iz više aspekata. U ovom odjeljku rada ona će biti ilustrirana kroz četiri segmenta: problem nezaposlenosti, zaštita radnih prava, prosječne plate u BiH i problematiku zdravstvene zaštite.

Prema podacima Agencije za statistiku BiH, u martu 2009. godine, broj zaposlenih osoba u pravnim licima u BiH iznosio je 723.5752, dok je su registrovana 493.338 nezaposlena lica (Statistički informator, 2009: 2). Kada posmatramo kvalifikacionu strukturu nezaposlenih lica u BiH, zaključno s 31. 3. 2009. godine, najveći broj evidentiranih nezaposlenih su lica s

trećim stepenom obrazovanja (173.758 ili 35,22%), te NKV radnika (164.605 ili 33,37%), dok od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih, lica s fakultetskim obrazovanjem (VSS i VŠS) čine 19.858 ili 4,03% (Statistički informator, 2009: 2–3).

Prema podacima Agencije za statistiku BiH prosječna plata u BiH za juni 2010. iznosila je 798 KM. Prema podacima Federalnog zavoda za mirovinsko i invalidsko osiguranje (<http://www.fzmiopio.ba/>) prosječna penzija za avgust 2010. godine iznosila je 339,78 KM, dok je prema podacima Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje RS (<http://www.fondpiors.org/>) prosječna penzija u istom periodu iznosila 319,88 KM. S druge strane, prema podacima Saveza sindikata RS (<http://www.savezsindikatars.org/>), sindikalna potrošačka korpa⁷ za juli 2010. godine iznosila je 1.608,40 KM i plata je pokriva s 49%.

Otežanom pristupu radu treba dodati i loše stanje kada je riječ o radnim pravima. U Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u poštivanju i razvoju ekonomskih i socijalnih prava za 2007. godinu navode se neka od osnovnih obilježja tržišta rada u BiH, a to su: u formalnom sektoru je zaposlena radna snaga s dugogodišnjim radnim iskustvom, dok je mlađim radnicima otežan pristup poslovima u istom sektoru; stvarna nezaposlenost je mnogo manja od evidentirane nezaposlenosti; "crno" tržište rada je prisutno u značajnom obimu; otvaranje radnih mjesta i preraspodjela poslova je mala, kao i mobilnost i fleksibilnost radne snage; evidentni su veliki porezi i otežan pristup kreditima, što uz administrativne barijere, usporava razvoj poduzetništva; većina firmi ne prijavljuje puni iznos plata zaposlenih zbog visokih stopa doprinosa na plate; privatni sektor je puno dinamičniji u pogledu otvaranja novih radnih mjesta (2007: 112).

Gore navedenu konstataciju potvrđuje i publikacija "Anketa o potrošnji domaćinstava za 2007. godinu za Bosnu i Hercegovinu" koja je implementirana u partnerstvu Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine, Federalnog zavoda za statistiku i Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske. Ovo istraživanje je pokazalo da se gotovo petina ukupne populacije u državi može se smatrati siromašnom⁸ s tim da se siromaštvo znatno razlikuje po geografskom području: Federacija BiH ima nižu stopu siromaštva – 17,4% od Republike Srpske – 20,2% i Brčko distrikta BiH – 27,2% (2007: 55). Također, ovom treba dodati i činjenicu koja se također navodi u pomenutom istraživanju, a to je da je ukupna stopa siromašnih i onih koji su blizu siromaštva oko 41,5% – ili 18,6% siromašnih i 22,9% onih koji su veoma blizu siromaštvu, tj. ugroženi rizikom od siromaštva⁹ (2007: 56). Treba, također, imati na umu da su siromaštvo i socijalna isključenost usko povezani što potvrđuju

⁷ Sindikalna potrošačka korpa, osim troškova prehrane, sadrži izdatke za stanovanje, komunalne usluge, održavanje domaćinstva, obuču, odjeću, troškove higijene, njege zdravlja, prevoza, obrazovanja i kulture.

⁸ Siromaštvo je u ovom istraživanju definisano kao "nivo izdataka za potrošnju koji je niži od određenog praga, generalne linije siromaštva" (2007: 56).

⁹ Ugroženost u smislu rizika od siromaštva u ovom istraživanju definisana je kao "procenat domaćinstava čiji je nivo izdataka za potrošnju veoma blizu liniji siromaštva, 50% kao što sugerira dokument Svjetske banke" (2007: 56).

i podaci navedeni u publikaciji "Socijalna isključenost u BiH iz pogleda zaposlenih i sindikata" iz kojih autor zaključuje da se "među najvećim postocima siromaštva nalaze stari, žene, neuposleni, neobrazovani, dugo neuposleni" (Brozek, 2009: 2).

Lošu situaciju u području socijalnih prava portretira i situacija u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu. Iako Ustav BiH direktno ne sadrži odredbe koje se direktno tiču zdravstvene zaštite, ova problematika je normativizirana entitetskim ustavima. BiH je potpisnica i Evropske socijalne povelje, Deklaracije o pravima pacijenata u Evropi, Rezolucije UN-a "Zdravlje za sve u 21. vijeku", Standardnih pravila za izjednačavanje mogućnosti za osobe s invaliditetom, Konvencije o pravima djeteta, kao i Evropske konvencije o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda čime se obavezala da će osigurati univerzalni pristup zdravstvenoj zaštiti.

Shodno domaćem zakonodavstvu, pravo na zdravstvenu zaštitu uživaju osigurane osobe i članovi/ice njihovih porodica, kao i posebne kategorije stanovništva. Ipak, određene socijalne grupe nisu pokrivene zdravstvenim osiguranjem. Prema izvještaju pod nazivom "Do univerzalne zdravstvene zaštite", među njima su najbrojniji nezaposleni koji nisu registrovani kao takvi ili koji su propustili rok za prijavu na zavode za zapošljavanje, kao i oni koji su zaposleni, ali im se doprinosi ne uplaćuju redovno od strane njihovih poslodavaca, kao što su radnici na čekanju, radnici u privatizovanim preduzećima ili preduzećima u stečaju (2009: 1). Izvještaj je skrenuo pažnju i na radnike samozaposlene u tzv. svojoj ekonomiji (radnici na pijaci, ulični prodavači i sl.) koji sebi ne uplaćuju doprinose na dobrovoljnoj osnovi, a nisu prijavljeni na birou za zapošljavanje (2009: 14). Iz sistema zdravstvene zaštite, kako se navodi u Izvještaju, isključeni su i Romi, dijelom zbog neposjedovanja ličnih dokumenata (rodni listovi, lične karte) i dijelom zbog velikog procenta nezaposlenosti (2009: 1). U Izvještaju se navodi da je nepokriven "i veliki broj građana, uključujući i djecu, zbog neinformisanosti roditelja i djece o pravima koja imaju u okviru zdravstvene zaštite i o načinu na koji mogu ostvariti svoja prava" (2009: 1).

Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u poštivanju i razvoju ekonomskih i socijalnih prava "Ko krši naša prava?", kao i prethodno spomenuti izvještaj, problemu nedostupnosti zdravstvenog osiguranja, dodaje i nejednakosti i u zdravstvu koje su evidentne između entiteta i kantona u Federaciji BiH (2008: 24), kao i postojanju ogromne razlike između broja osiguranika/ca koji/e plaćaju obavezno zdravstveno osiguranje, a koji spadaju u kategorije formalno zaposlenih lica i ostalih kategorija zdravstveno osiguranih lica koja imaju posebno određene stope plaćanja zdravstvenog osiguranja (2008: 148). Kako se dalje objašnjava u izvještaju "Ko krši naša prava?", na lica koja plaćaju obavezno osiguranje zajedno s njihovim članovima/icama porodice otpada 44,1% ukupnog broja zdravstveno osiguranih lica u BiH, dok većina osiguranih lica spada u kategoriju koja ima zdravstveno osiguranje po različitim osnovama i za koje plaćaju različite stope doprinosa u zavisnosti od entiteta, odnosno kantona u kojem žive (penzioneri, nezaposleni prijavljeni na zdravstveno osiguranje, osobe s onesposobljenjima, inostrani osiguranici, ostali osiguranici i lica koja sama plaćaju doprinos) odnosno 55,8% ukupnog broja osiguranika zdravstvenog osiguranja (2008: 148).

Izneseni podaci pokazuju da veliki broj građana/ki ne uživa u potpunosti ekonomska i socijalna prava koji se definiraju kao pitanja koja predstavljaju najosnovnije, konkretne i značajne prepreke ostvarenju građanskog društva. "Potreban je određen nivo ekonomskog blagostanja da bi ljudi mogli da svoje vreme i energiju posvete aktivnostima u organizacijama, pa bi zemlje sa većim ekonomskim sredstvima trebalo da imaju i više nivoe članstva u organizacijama" (Hauard, 2008: 93). Imajući u vidu ovu konstataciju može se zaključiti da je socioekonomska situacija u BiH jedan od ključnih faktora demotivacije građanskog aktivizma.

1.4. SOCIOKULTUROLOŠKE PRETPOSTAVKE

Uvažavajući značaj opisanih preduslova za kreiranje građanskog društva, ne može se zanemariti ni značaj historijskog i kulturnog nasljeđa koji nedvojbeno uključuju i elemente socijalizacije, a zajedno čine pretpostavku ostvarenja demokratskog društva. Kao što uočava Maldini, iskustva tranzicijskih društava upućuju na to da normativno-institucionalna demokratska konstitucija nije dovoljna da bi politički sustav bio demokratski, budući da u brojnim formalno demokratskim sustavima egzistiraju doista nedemokratski politički odnosi, što upućuje na to da tranzicija nije jednoznačan i predvidljiv proces društvenog razvoja koji nužno vodi demokratskom poretku (Maldini, 2006: 88). Ovaj autor zaključuje da su sociokulturni činitelji, kao što su društvene vrijednosti i obrasci dominantne političke kulture, ključne determinante pojave, razvoja i opstojnosti demokratskoga političkog sistema (Maldini, 2006: 88).

U proučavanju društvenih aspekata novog političkog sistema BiH posebno značajnu ulogu odigrao je prethodni diskurs komunizma. Ovakav strateški pristup u poučavanju građanskog društva u državama koje su doživjele transformaciju iz komunističkog u demokratski režim, implicira i Hauard koji razlikuje dva naučna pristupa u proučavanju postkomunističkih društva, naglašavajući i demonstrirajući nužnosti njihove kombinacije. Prvi pristup postojeći razvoj događaja u postkomunističkim zemljama objašnjava tako što naglašava "nove mogućnosti postkomunističke sadašnjosti" (Hauard, 2008: 15), a drugi fokusira "varijable koje predstavljaju specifično nasljeđe komunističkog iskustva" (Hauard, 2008: 15). Na stranicama svog djela "Slabosti civilnog društva u postkomunističkoj Evropi", autor, oslanjajući se na empirijske analize, potvrđuje nizak stepen članstva u dobrovoljnim organizacijama u postkomunističkoj Evropi.

Prema Hauardovoj analizi, na individualnom nivou se mogu identificirati tri uzroka ovakve situacije. Prvo, "najveći broj građana postkomunističkih država još uvek pokazuje snažno nepovjerenje u organizacije i izbjegava ih, čak i sada kada je učešće u njima dobrovoljno" (Hauard, 2008: 23). Drugo, "mnoge privatne i neformalne mreže formirane za vreme komunizma – zbog politizacije i državne kontrole javne sfere, kao i ekonomije nestašice – održale su se do danas u potpuno novom institucionalnom okruženju i, praktično, destimulišu veliki broj ljudi da pristupi zvaničnim organizacijama" (Hauard, 2008: 23). I treće,

“mnogi građani postkomunističkih zemalja izuzetno su nezadovoljni novim političkim i ekonomskim sistemom koji nije opravdao njihove nade i ideale, pa ih to razočaranje navodi da se još više povuku iz javnog djelovanja” (Hauard, 2008: 23).

Hauardove analize različitih uzroka slabog učešća građana/ki u dobrovoljnim organizacijama u postkomunističkim zemljama, sažimaju se u fenomenu socijalizacije. Socijalizacija predstavlja sveukupnost procesa u čijem toku određena osoba postaje član/ica društva, te je kao takva veoma značajan faktor za formiranje ličnosti i njeno prilagođavanje različitim formama društvenog života kroz usvajanje znanja i stavova, kao i oblike ponašanja koje određeno društvo smatra adekvatnim. Pojam socijalizacije se veoma često izjednačava s pojmom akulturacije, čime se akcent stavlja na usvajanje sadržaja određene kulture. Socijalizacija je, kao temeljni faktor društvene reprodukcije, “izuzetno značajan, složen i dugotrajan proces za koji društvo angažuje složen splet institucionalnih nosilaca čiji je osnovni zadatak da proces usmjeravaju ka društvenim ciljevima i da pružaju uslove i sredstva za njegovo odvijanje” (Milić, 2001: 233).

Ipak, osoba nije pasivni primalac različitih uticaja iz okoline, odnosno ličnost nije samo proizvod uticaja različitih posrednika socijalizacije, zbog toga što postoji mogućnost kritičkog odnosa prema postojećem stanju, a uklapanje u vladajući društveni sistem nije imperativ koji se mora bez pogovora slijediti. Međutim, zahtjevi tog sistema, pod uticajem kulturom nametnutih aspiracija i društvenih normi koje su utkane u strukturu društva, veoma lako se pretvaraju u osobne zahtjeve i determiniraju ponašanje ličnosti. Društvene norme, u izvjesnoj mjeri, obavezuju pojedinca/ku, odnosno ispoljavaju se u svijesti subjekta osjećanjem obaveze, ili normativne nužnosti, a njenom i njegovom ponašanju – pokoravanjem pravilima (Pijaže, 1979: 229). Time se socijalizacija nameće kao veoma značajan faktor, a u mnogim slučajevima i odlučujući za formiranje ličnosti.

Gore iznesenom treba dodati i činjenicu da se građansko društvo zasniva na principu autonomije, a ovaj princip se tiče autonomnog, dobrovoljnog, spontanog isticanja građanskog identiteta (Vujadinović, 2008: 22). Unatoč modernoj legislativi unutar etno-političke matrice koja preferira nacionalni, a ne građanski identitet, nemoguće je provoditi antidiskriminatorne odredbe. Jedna od pretpostavki za izgradnju građanskog identiteta jeste usvajanje adekvatne legislative. U bosanskohercegovačkom kontekstu kulturna prava etnopolitičkih zajednica koja su utemeljena u samoj strukturi dejtonskoga ustavnopravnog poretka, javljaju se kao kočnica izgradnji građanskog društva. Kao što uočava Ivo Tomić, BiH je “umjesto istinske demokratije, dospjela u stanje real-političke naciokracije u kome nacionalno-političke elite i vođe, poput klasične oligokracije, odlučuju o sudbini ne samo ‘svojih’ naroda nego i o sudbini BiH u cjelini, a narodi najvećim dijelom slušaju i jezde već dobro utabanim nacionalno-ideološkim stazama” (Tomić, 1999: 59). Ovako skrojen bosanskohercegovački etnopolitički diskurs se protivi građanstvu, zbog toga što je “izuzetno važna funkcija građanskog društva u prevazilaženju grupnih identiteta (rasa, pol, nacija, religija)” (Mirović, 2002: 139). Glavna ideja građanskog društva je inspirisana političkim liberalizmom, te se u njenom središtu nalazi slobodan pojedinac/ka, i zbog toga je građansko društvo

bitna pretpostavka ostvarenja ženskih ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, i za kreiranje kulture ljudskih prava uopće.¹⁰

Dominacija etnopolitičkog diskursa koji je izgrađen u simbiozi s vjerskim identitetima, u velikoj mjeri sputava i ostvarenje ženskih ljudskih prava, zbog toga što se temelji na konkretnim religijskim naracijama o mjestu žene u obitelji. Unutar ovih diskursa žene "imaju stožernu ulogu kao simboličke čuvarice granica i kao otjelovateljice kolektiviteta, a u isto vrijeme vrše kulturnu reprodukciju [...] Kao simboličke nositeljke kolektivnog identiteta žene, svojim 'primjerenim' ponašanjem i oblačenjem, otjelovljuju liniju koja označava granice kolektivnog identiteta i njegovu čast." (Babić-Avdispahić, 2005: 147). Time etno-političke zajednice instrumentaliziraju ženu kočeći realizaciju individualnih prava.

2. KAKO INSTITUCIJE CIVILNOG DRUŠTVA UČINITI UČINKOVITIM?

Prema Hauardovom mišljenju, da bi se trajna socijetalna promjena dogodila, "potrebno je vrijeme da se nove institucije učvrste, i to vrijeme koje se mjeri decenijama i generacijama, a ne mjesecima ili godinama" (Hauard, 2008: 35). Međutim, da bi vrijeme donijelo promjene potrebno je poduzeti i neke konkretne mjere, te će u ovom odjeljku rada biti izdvojena tri mehanizma uz pomoć kojih bi se u BiH mogao podstaći razvoj građanskog društva. Prvo, trebalo bi izgraditi organizacije građanskog društva. Drugo, podizanje svijesti većeg broja građana/ki kako bi u organizacijama građanskog društva prepoznali područje za svoj angažman u zajednici i efikasan mehanizam za promociju, ostvarenje i zaštitu individualnih i zajedničkih interesa. Treće, mehanizam promjene također je moguće potražiti, posebno imajući u vidu uticaj socijalizacije i kulturno-historijskog nasljeđa u razvoju građanskog društva, i u smjeni generacija.

2.1. ORGANIZACIJE GRAĐANSKOG DRUŠTVA

Mnoga istraživanja pokazuju da su bitne pretpostavke za efikasne organizacije građanskog društva već izgrađene. Pravo na slobodu udruživanja ustavno je pravo svih građana/ki BiH. Proces registracije, unutrašnje ustrojstvo, rad i prestanak rada udruženja i fondacija definirani su Zakonom o udruženjima i fondacijama BiH, Zakonom o udruženjima i fondacijama Federacije BiH, Zakonom o udruženjima i fondacijama RS, Zakon o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta BiH. Navedeni zakoni su u velikoj mjeri međusobno usklađeni i predviđaju dva oblika osnivanja i djelovanja neprofitnih organizacija – udruženja i fondacije. Udruženja predstavljaju oblik dobrovoljnog udruživanja svojih članova radi ostvarivanja nekog zajedničkog interesa, bez primarne namjere sticanja profita, dok su fondacije pravna

¹⁰ Prema definiciji EIDHR programa kultura ljudskih prava "nije samo kultura u kojoj svako poznaje svoja prava – zato što znanje ne znači nužno i poštivanje, a bez poštivanja uvijek će biti kršenja. Kultura ljudskih prava je mreža isprepletenih stavova, vjerovanja, ponašanja, normi i pravila" (Bakšić-Muftić, 2006: 31).

lica koja nemaju svoje članstvo, a čiji je cilj upravljanje određenom imovinom u javnom interesu ili u dobrotvorne svrhe (u RS fondacija se može osnovati radi ostvarivanja javne ili zajedničke svrhe). Dijelom općih odredbi navedenih zakona uređuje se pravni status udruženja i fondacija. Posebnim odredbama tih zakona se, za svaki od tih oblika, uređuju i neke njihove specifičnosti.

Udruženje na nivou Bosne i Hercegovine mogu osnovati najmanje tri fizička lica koja su državljani/ke BiH ili imaju boravište u BiH, odnosno tri pravna lica registrovana u BiH. Isto vrijedi i za udruženja na nivou entiteta, s tim da je propisom Federacije BiH za strana lica dodatno propisan i uslov da su stalno nastanjeni ili da borave u Federaciji BiH duže od jedne godine ili da udruženje mogu osnovati zajedno s građanima/kama Federacije. Fondaciju može osnovati jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, s tim da osnivači ne mogu biti država BiH, entiteti, kantoni, gradovi, općine, mjesne zajednice, državni organi, državna preduzeća i fondovi, kada nastupaju kao nosioci javne vlasti.

Postojanje četiri zakona o udruženjima i fondacijama dalje implicira postojanje velikog broja nadležnih ministarstava zaduženih za provođenje zakona i vođenje registara. Broj registriranih nevladinih organizacija može biti jedan od indikatora razvijenosti civilnog društva i mjerenja njegove razvijenosti. U BiH ukupan broj registracija koje se nalaze u svim javnim registrima iznosi 12.189¹¹ (Žeravčić i Biščević, 2009: 74). Ovaj broj bi trebao potvrditi visok stepen razvijenosti građanskog društva. Međutim, građansko društvo se ne može, kao što je već naglašeno, svesti isključivo na dobrovoljna građanska udruženja (nevladine organizacije). Također se postavlja i pitanje da li sve ove organizacije koje su upisane u registre doista i obavljaju svoju djelatnost, te da li i u kojoj mjeri njihove aktivnosti utiču na razvoj građanskog društva.¹²

S druge strane, Zakonom o udruženjima i fondacijama BiH (član 51), Zakonom o udruženjima i fondacijama Federacije BiH (član 43), Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske (član 40) i Zakonom o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta (član 36) predviđa se brisanje organizacije ukoliko ne obavlja svoju djelatnost. Tako se u 51. članu Zakona o udruženjima i fondacijama BiH striktno navodi da registrovano udruženje ili fondacija prestaje s radom po sili zakona ako bez opravdanih razloga ne obavlja djelatnost radi ostvarivanja svojih ciljeva u periodu od najmanje dvije pune kalendarske godine.

¹¹ To još uvijek ne znači da postoji 12.189 udruženja u BiH, jer zbog postojanja četiri zakona o udruženjima i fondacijama, te nepostojanja jedinstvenog registra udruga za cijelu BiH, postoji realna mogućnost da jedan broj udruženja ima dvostruku registraciju, ali procjena je da taj broj ne prelazi 1% od utvrđenog ukupnog broja registracija (Žeravčić i Biščević, 2009: 74).

¹² Veći dio udruženja registriran je nakon 1991. godine, dok je tek 9,40% udruženja u Bosni i Hercegovini registrirano prije 1991. godine, s tim da među prijeratnim udruženjima dominiraju lovačka i planinarska društva, dobrovoljna vatrogasna društva, kulturno-umjetnička društva i organizacije Crvenog križa (Žeravčić i Biščević, 2009: 82). U periodu između 1992.–1995. godine različite nevladine organizacije počinju djelovati u BiH, a pojava lokalnih udruženja dala je prvi podstrek formiranju koncepta građanskog društva.

Međutim, niti jedno nadležno ministarstvo nije pokrenulo postupak prestanka rada nekog udruženja shodno članu 51 (Žeravčić i Biščević, 2009: 79). S druge strane, prema rezultatima istraživanja "Analiza civilnog sektora u BiH", koje je provedeno na uzorku od 988 nevladinih organizacija, pretpostavlja se da u BiH postoji 6620 aktivnih nevladinih udruženja (Žeravčić i Biščević, 2009: 74). Opet se može postaviti pitanje koliko su projekti aktivnih nevladinih udruženja kvalitetni i koliko doprinose razvoju građanskog društva.

Analiza po osnovu djelatnosti pokazuje da civilnim sektorom u BiH dominiraju sportska udruženja, zatim udruženja bazirana na određenom zajedničkom interesu svojih članova/ica (udruženja penzionera, poslodavaca, izviđača, invalida itd.), dok je najmanje udruženja koja se bave pravima radnika (sindikalna udruženja), lokalnim ekonomskim razvojem, te pravima i zaštitom životinja (Žeravčić i Biščević, 2009: 81, 90). S druge strane, "Analiza civilnog sektora u BiH" pokazala je, u prvoj fazi koja je obuhvatila 1000 udruženja odabranih metodom slučajnog uzorka, kao i u drugoj fazi kada su se institucije dobrovoljno javljale da učestvuju u istraživanju, da nije registrirana ni jedna udruga koja za svoje primarno područje djelovanje definira borbu protiv korupcije ili tranzicijsku pravdu (Žeravčić i Biščević, 2009: 90, 93). Anketiranjem nevladinih organizacija istraživanja pokazuju da su najčešće aktivnosti udruženja u BiH edukacija, akcije u lokalnoj zajednici, savjetovanje i lobiranje, dok se najmanje bave nadgledanjem javnih politika i rada državnih institucija i medijacijom (Žeravčić i Biščević, 2009: 93). Upravo nadgledanje javnih politika i rada državnih institucija bi trebao biti njihov ključni zadatak s obzirom na to da građansko društvo jeste segment u kojem se kreiraju mogućnosti za građane/ke da utiču na vlast.

Analiza tehničke opremljenosti udruženja po tipu osnovne djelatnosti pokazuje da su udruženja koja su po svojoj misiji bliže prioritetima međunarodne zajednice (humanitarne organizacije, civilne inicijative, zaštita ljudskih prava), tehnički bolje opremljene od udruga koje su po tipu djelatnosti bliže lokalnim donatorima (sportske, kulturne, udruženja proistekla iz posljednjeg rata) koje su znatno brojnije kada je u pitanju ustupanje prostorija za rad bez naknade (Žeravčić i Biščević, 2009: 90). Prema nekim mišljenjima, građansko društvo u BiH je donatorski orijentirano. Ovakva pretpostavka je opravdana zbog toga što je gotovo polovina udruženja u BiH koja je učestvovala u analizi civilnog sektora u BiH, bila spremna priznati da je njihovo glavno usmjerenje i područje djelovanja prilično ili potpuno ovisno o željama i interesima donatora (Žeravčić i Biščević, 2009: 92).

I u publikaciji "Prijedlog praktične politike jačanja uloge civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika u BiH" kao ključni problem se identificira ovisnost nevladinih organizacija o stranim donatorima, prije svega ovisnost po pitanju osnovnih troškova, te da su strani donatori uglavnom zainteresirani za provedbu određenih projekata (u skladu sa svojim ciljevima i planovima), dok je samo dugoročno funkcioniranje nevladinih organizacija na drugom mjestu (2009: 7). Iz toga se dalje izvodi zaključak da je "treći sektor sveden na provođenje aktivnosti vezanih za kratkoročne ciljeve, kroz specifične projekte koje podržavaju donatori, a koji ne doprinose nezavisnoj i održivoj budućnosti domaćeg trećeg sektora (2009: 7).

Istraživanje je također pokazalo da civilnim društvom u BiH dominiraju male udruge (do 10 uposlenika ili do 100 aktivnih članova/volontera) koje čine 85,4% udruženja u BiH (Žeravčić i Biščević, 2009: 83). Analiza projektnih aktivnosti pokazuje da veoma veliki broj udruženja koja su anketirana u okviru istraživanja (16,51%) tokom 2008. donatorima nisu podnijela prijedlog niti jednog projekta, njih 53,21% podnijelo je prijedlog za manje od tri projekta, dok je tek 30,28% anketiranih udruženja tokom 2008. godine podnijelo prijedlog za više od tri prijedloga. (Žeravčić i Biščević, 2009: 96). Od podnesenih projekata donatorima tek je 16,51% odobrenih, dok je 30,28% za vrijeme provođenja istraživanja bilo još u proceduri (Žeravčić i Biščević, 2009: 97). Svi ovi podaci pokazuju da postojanje 12.189 registriranih ne svjedoči da su u BiH organizacije građanskog društva razvijene.

2.2. GRAĐANSKI AKTIVIZAM

Istraživanja pokazuju da u BiH prevladavaju udruženja opće prakse, jer kao krajnje korisnike 49,4% udruženja identificiralo je sve građane/ke BiH (Žeravčić i Biščević, 2009: 93, 94). Među udruženjima koja kao svoje krajnje korisnike/ce navode sve građane/ke najveći je broj onih koje se odnose na lokalna sportska društva, udruženja okupljena radi određenih hobija (udruženja lovaca, ribara, pčelara i sl.), strukovne asocijacije itd., a čak i 8,33% udruženja proisteklih iz rata 1992.–1995. kao svoje krajnje korisnike/ce, odnosno primarne korisnike/ce vidi sve građane/ke BiH, odnosno širu javnost. (Žeravčić i Biščević, 2009: 94).

U Izvještaju o stepenu razvijenosti civilnog društva u BiH koji se odnosi na 2007. godinu naglašava se da nedovoljan stepen otvorenosti NVO-a prema građanima i zajednici u kojoj djeluju bitno ograničava uključivanje većeg broja ljudi u njihove akcije posebno mladih, žena i drugih marginalizovanih skupina što sve aktivnosti svodi na manju grupu “posvećenih” aktivista iz upravljačkih struktura nevladinih organizacija (2007: 88). U Izvještaju se također navodi da građani/ke iskazuju sve manji interes za uključivanje i djelovanje kroz neke oblike organizacijskog povezivanja (političke stranke, sindikate, nevladine organizacije, itd.), te da je dominantan udio članova/ica i volontera/ki uključen u rad političkih stranaka i sindikata u odnosu na organizacije građanskog društva (2007: 88). Također se navodi da građani/ke u prosjeku veoma malo znaju o organizacijama građanskog društva, njihovoj ulozi, problemima, načinu prikupljanja sredstava ili regrutovanju ljudi (2007: 88-89). Istraživanja stavova građana/ki pokazuju da jako mali broj građana/ki prepoznaje općedruštvenu korist od rada nevladinih organizacija (Žeravčić, 2009: 66). Može se pretpostaviti da razloge za skeptične stavove građana/ki prema nevladinim organizacijama treba tražiti, ne samo u neinformisanosti građana/ki o mogućnostima građanskog aktivizma, nego i u činjenici da postoji veliki broj nevladinih organizacija čije su aktivnosti svedene na minimum ili ih uopće nema, razočarenju zbog očekivanih demokratskih promjena, lošoj ekonomskoj situaciji i opće lošoj situaciji u svim aspektima društvenog života.

Ipak, razvijanje svijesti i jačanje građanskog aktivizma koji podrazumijeva odgovornost za zajednicu, izražavanje individualnih i zajedničkih interesa i stavova, te uticaj na vlast u procesu donošenja odluka, jeste bitan element koji značajno može ojačati građansko društvo.

U tom kontekstu ohrabruje podatak koji se navodi u Izvještaju o stepenu razvijenosti civilnog društva u BiH da, iako je prisutan trend smanjenja interesa za organizacijsko uključivanje i djelovanje, građani/ke ipak nisu pasivni, te da poduzimaju samoinicijativne akcije kroz neke oblike izvan organizovanog angažmana.

Međutim, imajući u vidu kulturno i historijsko nasljeđe, Hauard primjećuje da bi građani/ke postkomunističkih država kakva je i BiH promijenili/e navike u pogledu svog (ne)učeešća podrazumijeva i to da se dobro upoznaju s dobrovoljnim organizacijama, da im one postanu prihvatljive i da stvore novu pozitivnu asocijaciju u odnosu na njih, do čega ne može doći ni lako ni automatski, bez obzira na protok vremena (Hauard, 2008: 182). Pri ovoj konstataciji, autor u obzir uzima i činjenicu da "mnoge od postojećih organizacija, čiji broj od pada komunizma neprekidno raste, osnovale su zapadne organizacije i one u različitoj mjeri zavise od zapadnih sredstava i uslova" (2008: 182), te da "zbog toga inicijativa velikim dijelom dolazi "odozgo", odnosno spolja ili od stranih izvora koji malo znaju o komunizmu i postkomunizmu" (2008: 182). "Stoga ne bi trebalo da nas iznenađuje što u nastojanju da ubijede ljude da pristupe organizacijama, mnogi njihovi pozivi, u najboljem slučaju, djeluju prazno ili strano ili, u najgorem, glupo i neumjesno. Osim toga, u situaciji kada finansijska sredstva prikupljaju u uslovima ekonomske neizvjesnosti, lokalni lideri i aktivisti u organizacijama često su više okrenuti svojim finansijerima nego ljudima koje nastoje da angažuju i inspirišu" (Hauard, 2008: 182).

U objašnjenju pasivnosti građana/ki nikako se ne može pretpostaviti zadovoljstvo trenutnim stanjem u državi. Naime, istraživanje "Insights and Perceptions: Voices of the Balkans" iz 2008. godine pokazuje da je većina Bosanaca i Hercegovaca nezadovoljna ekonomskim stanjem (2008: 8, 11, 12), većina je zabrinuta glede budućnosti svoje zemlje, te 67% ispitanika/ica smatra kako njihova zemlja ide u pogrešnom smjeru (2008: 12). Ispitanici/e iz BiH, prema rezultatima ovog istraživanja, nisu pokazali povjerenje u političke institucije svoje države i političke stranke, dok su se među tri institucije u koje imaju najviše povjerenja našle: vjerske institucije, vojska i sudovi (2008: 18, 19, 20).

Osim nepovjerenja u političke institucije i stranke, ovi rezultati potvrđuju i izrazito jak uticaj vjerskih institucija u BiH. Imajući u vidu simbiozu nacionalnog i religijskog identiteta u BiH, kao i uticaj vjerskih institucija na sve društvene procese, pa i političke, ovakvi stavovi građana/ki ostavljaju mogućnost za različite oblike političke manipulacije građanima/kama od strane vjerskih lidera.

2.3. SMJENA GENERACIJA KAO MEHANIZAM PROMJENE

Kao prvi i najočigledniji potencijalni mehanizam promjene veoma često se ističe "smjena generacija stasavanjem novih generacija građana postkomunističkih zemalja, koje su pod manjim uticajem životnih iskustava stečenih u komunističkom sistemu" (Hauard, 2008: 179).

Međutim, mnogobrojna istraživanja pokazuju trend starenja stanovništva u BiH. Tako je prema podacima navedenim u publikaciji "Analiza položaja mladih i omladinskog sektora u BiH", trend starenja stanovništva u BiH dvostruko brži nego u zemljama Evropske unije (2008: 9). Prema istom Izvještaju, u BiH danas živi 607.100 osoba u dobi do 15 godina, što je za oko 420.000 manje u odnosu na 1991. godinu, dok je prema nekim procjenama broj osoba u dobi od 15 do 29 godina opao u istom periodu za oko 315.000 (2008: 9). Ova analiza položaja mladih, također, pokazuje da je omjer mlađe populacije (od 15 do 30 godina) i starije populacije u BiH veći u poređenju sa zemljama EU, ali je omjer populacije od 30 do 39 godina s populacijom koja je radno najaktivnija, u BiH znatno manji nego u zemljama EU (2008: 10). Također se navodi i da je broj radno sposobnog stanovništva manji za oko 500.000 nego 1991. godine (2008: 9).

U izvještaju nevladinih organizacija "Evropska BiH" ističe se problem odlaska mladih iz BiH, a navode se sljedeći razlozi: bliska ratna prošlost, pomjeranja stanovništva velikih razmjera, komplicirana politička situacija, relativno ekonomsko zaostajanje za drugim evropskim zemljama, geografska blizina znatno razvijenijih zemalja i visoka stopa nezaposlenosti mladih (2009: 99). U ovom izvještaju na osnovu podataka UNDP iznosi grubu pretpostavku da je BiH u periodu od 1996. do 2001. godine napustilo oko 92.000 mladih od 15 do 30 godina.

Kao jedan od glavnih razloga odlaska mladih iz BiH u istraživanjima se pokazala socio-ekonomska nesigurnost, a prije svega nezaposlenost. I mladi koji uspiju naći posao u BiH susreću se s brojnim problemima. Rezultati istraživanja ukazuju na sljedeće: veliki udio mladih zaposlen je u neformalnom sektoru, i to na nekvalitetnim poslovima bez osnovnih prava iz oblasti zapošljavanja, a poslovi u formalnom sektoru ostaju im dugoročno nedostupni ("Analiza položaja mladih u BiH", 2008: 216). Također se navodi da svaka peta zaposlena mlada osoba nema potpisan ugovor s poslodavcem (2008: 216). U analizi se navodi i da su "široko rasprostranjena korupcija, nepotizam, etnička, politička, socijalna i druga pripadnost kao kriteriji kod zapošljavanja, te nedostatak transparentnosti u procedurama zapošljavanja glavne prepreke mladima u pronalasku posla" (2008: 216), i da su "odredbe zakona koje se tiču određivanja minimalne plaće i traženog radnog iskustva nepovoljne po mlade" (2008: 216).

Bez pretenciozne političke demagogije može se zaključiti da bi mladi trebali biti prioritet u BiH. U tom kontekstu, kao prvi imperativ se nameće kvalitetno obrazovanje koje će biti dostupno svima. Iako je u BiH osnovno obrazovanje obavezno i besplatno, prema Izvještaju o stanju ljudskih u Bosni i Hercegovini (analiza za period januar – decembar 2004.) Helsinškog komiteta za ljudska prava, u Bosni i Hercegovini 94 % djece je obuhvaćeno obrazovanjem, a 99 % svih koji upišu prvi razred stignu do petog razreda osnovne škole. Prema ovom izvještaju, djeci iz ruralnih dijelova Bosne i Hercegovine, kojoj gotovo da nije obezbijeđen nikakav prevoz do školskih objekata, sve češće biva uskraćeno potpuno školovanje, jer su roditelji spremni i platiti novčane kazne ili eventualno otići zatvor, ali

zbog svojih ličnih uvjerenja – stereotipa ne žele da obrazuju posebno žensku ili invalidnu djecu.

Prema statističkim informacijama koje se navode u izvještaju Evropska Bosna i Hercegovina, “u BiH je samo 73 procenta mladih u dobi od 15 do 18 godina upisano u srednje obrazovanje (od čega je 40 procenata upisano u usmjerena zanimanja), dok većina evropskih zemalja ima neto stope upisa u srednje škole između 85 i 95 procenata” (2006: 100).

Pored ove kvantitativne strane, potrebno je razmotriti i kvalitativnu stranu bosansko-hercegovačkog obrazovnog sistema. Na nju negativno utiče i pojava segregacije u nekim školama u BiH koja se popularno naziva “dvije škole pod jednim krovom”. Ovaj za BiH specifičan problem podrazumijeva da se učenici/e iz dvije etničke grupe obrazuju u istom školskom objektu, ali su fizički odvojeni jedni od drugih, najčešće i s posebnim ulazom u zgradu, te pohađaju nastavu po različitom nastavnom planu i programu. Nastavni planovi i programi su u centru mnogobrojnih rasprava, ali kada je riječ o nacionalnoj grupi predmeta, što govori u da i u diskusiji oko obrazovanja prevladavaju nacionalni interesi, a ne interesi građana/ki.

Ovakav zaključak potvrđuje i analiza sadržaja nacionalne grupe predmeta pod nazivom “Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu?” koja je pokazala da su udžbenici nacionalne grupe predmeta “jako usmjereni na isticanje jednog naroda, jednog dijela države, jedne religije, jedne kulturne tradicije i to one koja pripada većinskom stanovništvu na teritoriji na kojoj se upotrebljavaju udžbenici” (2007: 178-179). Također se ističe da ovi udžbenici “ne doprinose značajno razvijanju osjećaja pripadnosti državi Bosni i Hercegovini i njenom cjelokupnom nasljeđu kao zajedničkom za sve građane” (2007: 179), te da “aktivno razvijaju i stabiliziraju važeće auto- i hetero-stereotipe prema vlastitom narodu i prema drugim narodima” (2007: 180), dok su u udžbenicima vjeronauke prisutni i “stereotipi prema pripadnicima drugih vjera kao i ljudima koji ne vjeruju u Boga” (2007: 180). Kako se navodi u publikaciji “Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu?”, interpretacije političkih procesa i situacija kroz istoriju su u skladu s “dnevnom politikom naroda koji je većinski na teritoriji na kojem se koristi udžbenik” (2007: 181), a pri tome se učenicima/ama “ne nude alternativna objašnjenja tako da ovi primjeri ukazuju i na činjenicu da udžbenici ne potiču kritičko mišljenje kod učenika” (2007: 181), te ako bismo poticanje razvoja kritičkog mišljenja sudili po udžbenicima za nacionalnu grupu predmeta, “mogli bismo reći da naš obrazovni sistem uopće nema definisan cilj da razvija kritičko razmišljanje kod učenika” (2007: 181).

Postojanje tri paralelna obrazovna sistema zasnovana na etničkoj podjeli ukazuju na alarmantno stanje u segmentu obrazovanja u BiH, kao i na nužnost reforme obrazovnog sistema, koja se već skoro deceniju odvija u BiH. U okviru reforme uvodi se devetogodišnje osnovno obrazovanje, te novi nastavni planovi i programi koji se od školske 2009/10. godine primjenjuju na prostoru cijele BiH.

U Republici Srpskoj je devetogodišnje obavezno obrazovanje uvedeno školske 2003/2004. godine, dok se u Federaciji BiH postepeno uvodi od školske 2004/2005. godine. Godine

2005. je predstavljen i Okvirni nastavni plan i program za BiH koji ima za cilj da odredi osnovna načela organizacije nastavnog plana i programa u BiH, te da ponudi smjernice za razvoj i poboljšanje Zajedničkog jezgra nastavnog plana i programa.¹³

U BiH je u toku i reforma srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovnog sistema. Konkretno aktivnosti na poboljšanju obrazovnog sistema mogu imati dalekosežne pozitivne refleksije na građansko društvo u cjelini. Kvalitetnije obrazovanje kao intelektualni kapital određene države, moglo bi implicirati prije svega manju stopu nezaposlenosti, manju stopu mladih koji napuštaju BiH, podizanje kvalitete života i životnog standarda, kao i izgradnju građanskog društva. Međutim, postavlja se pitanje da li procesi reforme obrazovnog sistema vode BiH u dobrom smjeru?

Kompleksna organizaciona struktura BiH u velikoj mjeri predstavlja prepreku za što kvalitetnije i brže provođenje procesa reforme u segmentu obrazovanja. Na entitetskom nivou, u Republici Srpskoj za oblast obrazovanja nadležno je Ministarstvo prosvjete i kulture RS, a u Federaciji BiH Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, dok je pri Vladi Brčko distrikta BiH formiran Odjel za obrazovanje. U skladu s organizacionom strukturom, nadležnosti u okviru obrazovanja u Federaciji BiH dalje su fragmentirane na deset kantonalnih ministarstava. Ulogu koordinatora na državnom nivou u oblasti obrazovanja preuzelo je Ministarstvo civilnih poslova BiH.

Ovakva organizaciona šema rezultira različitim zakonskim rješenjima u segmentu obrazovanja. Upravo zbog toga, bitan korak u harmonizaciji visokoškolskog obrazovanja u BiH predstavljalo je donošenje dugo očekivanog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH (Službeni glasnik BiH, broj 59/07). Ovim zakonom osnovane su, između ostalog, i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, kao i Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja. Iz djelokruga nadležnosti i aktivnosti Agencije treba izdvojiti "utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja" (Okvirni zakon o visokom obrazovanju BiH, član 48.). Prema Odluci o kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova BiH koju je donio upravni odbor Agencije, definirani su sljedeći kriteriji: a) razvoj i strategija visokoškolske ustanove, b) upravljanje, unutrašnje osiguranje kvaliteta i kultura kvaliteta, c) procedure za osiguranje kvaliteta studijskih programa, d) procedure za ocjenjivanje studenata, e) ljudski resursi, f) kvalitet fizičkih resursa, g) informacijski sistemi, h) prezentacija informacija za javnost, i) međunarodna saradnja. Proces akreditacije visokoškolskih ustanova pokazat će gdje se nalazi i kakav je kvalitet osam državnih univerziteta, te preko dvadeset privatnih univerziteta (uključujući samostalne fakultete i koledže).

¹³ Postojeće Zajedničko jezgro nastavnih planova i programa za osnovnu školu u BiH utvrđeno je 2003. godine, na temelju tada važećih planova i programa za osmogodišnju, odnosno devetogodišnju osnovnu školu. Zajedničkim jezgrom se utvrđuje skup predmeta, predmetnih sadržaja i tema bitnih i obaveznih za sve učenike i učenice u BiH.

No, akreditacija predstavlja dug i zahtjevan put ka uključivanju BiH u evropski prostor visokog obrazovanja. Na ovaj put ka stvaranju "društva znanja", BiH je krenula 2003. godine potpisivanjem Bolonjske deklaracije i Lisabonske konvencije. Time je u BiH otpočela provedba Bolonjskog procesa. O negativnim i pozitivnim posljedicama raspravlja se, ne samo u BiH, već i u ostalim zemljama učesnicama. Jedni u tzv. "Bolonji" vide mobilnost na evropskom tržištu znanja i rada, modernizaciju fakulteta, sistem studiranja u kojem je student u centru zbivanja, sistem zasnovan na kvaliteti obrazovanja i sl. Drugi u "Bolonji" vide štetne posljedice, kao što su povećanje birokratizacije, opadanje kvaliteta studija, pretvaranje fakulteta u srednje škole i insistiranje na tržišnim vrijednostima znanja. Čitav niz problema i zabluda koje se tiču euforije oko Bolonjskog procesa izlaže i Liessmann u svome djelu "Teorija neobrazovanosti: zablude društva znanja".

Međutim, osim ovih dilema o Bolonjskom procesu koje dijeli sa ostalim zemljama učesnicama, BiH ima i neke svoje specifične probleme. Pored spomenute složene strukture države BiH, specifičnost bh. diskursa ogleda se i u lošoj socioekonomskoj situaciji i nepostojanju svijesti o obrazovanju kao intelektualnom kapitalu države. Jedna od činjenica koja potvrđuje ovu konstataciju jeste da iznosi koji se trenutno usmjeravaju u naučnoistraživački rad čine 0,05% bruto domaćeg proizvoda.

Među problemima specifičnim za BiH, treba izdvojiti i nedostatak kategorizacije zanimanja. Naime, studenti/ce koji/e završe trogodišnji studij s 180 ECTS kredita i steknu zvanje bakalauerat struke teško mogu naći posao. Nedostatak klasifikacije zanimanja koja bi bila usklađena sa zvanjima koja studenti/ce stiču nakon prvog, odnosno drugog ciklusa studija, otvaraju prostor za paušalna tumačenja različitih poslodavaca. Reforma obrazovnog procesa u BiH, bar do sada, nije rezultirala smanjenjem stope nezaposlenosti, a samim tim ne daje ni podstrek mladima da ostanu u BiH, niti utiče na podizanje kvalitete života i životnog standarda, kao i izgradnjom građanskog društva. Ne može se poreći da je dosta toga urađeno na procesu reforme visokoškolskog obrazovanja u BiH, no ostaju otvorena pitanja: Da li je urađeno dovoljno? Da li se BiH zajedno sa ostalim državama učesnicama reforme obrazovnog sistema nalazi na dobrom putu? Da li je narušena autonomija univerziteta? Da li nas Bolonjski proces zaista vodi kvalitetnijem obrazovanju?

3. ZAKLJUČAK

Društveni aspekti političkog sistema tiču se prije svega načina na koji se unutar njega uspostavlja odnos javne vlasti i društva. Iz tog razloga u radu se fokus stavlja na građansko društvo u BiH gdje se građansko društvo ne može svesti na samoorganizovanja građana/ki.

U prvom dijelu rada kao najvažnije pretpostavke za postojanje građanskog društva izdvojeni su i analizirani sljedeći elementi: 1) pravna država; 2) zajamčena osnovna građanska i politička prava i slobode; 3) zaštita i ostvarenje socioekonomskih prava; 4) sociokulturološke pretpostavke demokratske političke kulture. Kroz razmatranje provedeno u prvom dijelu rada došlo se do zaključka da su na zakonodavnom nivou, iako i u ovom segmentu ostaje

da se uradi dosta toga posebno imajući u vidu složenu strukturu BiH, navedene osnovne pretpostavke u BiH ispunjene. Međutim, iz analiza podataka do kojih se došlo kroz različita empirijska istraživanja u radu se izveo zaključak da postoji veliki raskorak između onoga što je ustavima, zakonima i međunarodnim dokumentima proklamovano, i onoga što je u stvarnosti primijenjeno, te prema tome razlikujemo *de iure* (pravno) i *de facto* (stvarno) stanje. Sociološka analiza političkog sistema problem je locirala u sociokulturnim obrascima bosanskohercegovačkog društva. Sociokulturni obrasci, sa svojim sadržajima koji čine vrijednosni sistem, kolektivna osjećanja kao i ideologiju društva, dalje determiniraju sve društvene procese i odnose.

U prvom dijelu rada identificirani su brojni ključni faktori demotivacije građanskog aktivizma. Međutim, kroz analizu sociokulturnih obrazaca problem je smješten u etnopolitičke matrice koje preferiraju nacionalni, a ne građanski identitet. Etnopolitičke zajednice su utemeljene u ustavnopravnom poretku, te ne ostavljaju prostor za prevazilaženje grupnih identiteta i ostvarenje individualnih prava. Specifičnost bosanskohercegovačkog etnopolitičkog diskursa je u tome da je izgrađen u simbiozi s vjerskim identitetima.

U drugom dijelu rada izdvojena su tri mehanizma dalje izgradnje građanskog društva. Kao prvi mehanizam je identificirana izgradnja organizacije građanskog društva. U analizi ovog mehanizma pokazano je da postoji normativni okvir unutar kojeg institucije građanskog društva mogu postojati. Istraživanja pokazuju da postoji jedan broj organizacija koje uistinu možemo nazvati organizacijama građanskog društva. Međutim, za veliki broj organizacija pokazalo se sljedeće: a) da postoji veliki broj neaktivnih udruženja, b) da aktivnosti velikog broja udruženja bitno ne utiču na razvoj građanskog društva, c) da se udruženja najmanje bave nadgledanjem javnih politika i rada državnih institucija d) da dominiraju udruženja zasnovana na određenom zajedničkom interesu svojih članova/ica, te e) da su udruženja uglavnom donatorski orijentirana. Ovi rezultati pokazuju da unatoč postojanju velikog broja registriranih udruženja (12.189), mali broj njih možemo nazvati organizacijama građanskog društva.

Da bi se broj ovakvih organizacija povećao i da bi se one dalje razvijale, neophodno je i veće uključivanje građana/ki, a posebno marginaliziranih grupa. Naime, razvijanje svijesti i jačanje građanskog aktivizma koji podrazumijeva odgovornost za zajednicu, izražavanje individualnih i zajedničkih interesa i stavova, te uticaj na vlast u procesu donošenja odluka, jeste bitan element koji značajno može ojačati građansko društvo. Upravo zbog toga građanski aktivizam je identificiran kao drugi mehanizam izgradnje građanskog društva.

Analizirajući drugi mehanizam postavilo se pitanje ko će mijenjati svijest građana/ki, i da li je moguće promijeniti njihove navike u pogledu (ne)učestvovanja u organizacijama građanskog društva, te kako razviti njihov interes za organizacijsko uključivanje i djelovanje. U pokušaju da se odgovori na ovo pitanje, smjena generacija se iskristalisala kao najočigledniji mehanizam primjene. U analizi ovog mehanizma, analiziran je trenutni položaj mladih u BiH. Ispostavilo se da najviše zabrinjavaju statistički podaci koji pokazuju da sve više mladih napušta BiH. Kako bi se zaustavio trend starenja stanovništva u BiH primarno je rješavanje problema nezaposlenosti mladih, kao i poboljšanje kvaliteta obrazovanja.

EKONOMIJA BOSNE I HERCEGOVINE – STANJE I PERSPEKTIVE

Aida Zaimović

Sažetak Prvi i osnovni preduslov koji se nameće zemljama koje žele pristupiti Evropskoj uniji jeste “postojanje funkcionalne tržišne ekonomije sposobne da se nosi s konkurentskim pritiscima i tržišnim silama unutar Unije“. Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koncem juna 2008. godine izrazila čvrsto opredjeljenje za evropski put. Međutim, to za sobom povlači i ispunjavanje niza kriterija ekonomske prirode koji imaju za cilj pripremanje bh. ekonomije za funkcionisanje unutar većeg tržišta.

Ekonomija Bosne i Hercegovine ima neke sistemske slabosti koje su, ponajviše, rezultat mukotrpnog tranzicijskog procesa kroz koji prolazi naša zemlja. Činjenica je da je znatan dio bh. privrede devastiran tokom ratnih dešavanja 1990-ih godina, a posljedice se osjete i danas – 18 godina poslije. Vrijednost bruto domaćeg proizvoda dostigla je tek 80% vrijednosti prijeratnog, stopa nezaposlenosti je jedna od najvećih u regionu, poslovni ambijent je nepovoljan i ocijenjen kao najlošiji u regionu, konkurentnost bh. ekonomije je najslabija u regionu i jedna od najslabijih u cijeloj Evropi. Sve naprijed rečeno treba da zabrinjava kreatorne ekonomskih politika čija odgovornost za trenutno stanje bh. ekonomije prednjači.

U ovom radu, upoznaćemo se sa osnovnim makroekonomskim obilježjima bh. ekonomije i njene trenutnačne pozicije u regionalnom i međunarodnom okruženju.

Ključne riječi: ekonomija BiH, konkurentnost, evropske integracije

1. EKONOMSKA SLIKA BOSNE I HERCEGOVINE

1.1. PROIZVODNJA

Kada se analizira ekonomija neke zemlje onda se kao prvi i najvažniji indikator ističe bruto domaći proizvod te zemlje. Bruto domaći proizvod (označava se kao BDP) predstavlja ukupnu vrijednost finalne proizvodnje/potrošnje u okviru jedne zemlje u posmatranom periodu. Za bruto domaći proizvod se kaže da je sveobuhvatna mjera ekonomske aktivnosti jedne zemlje.

Vrijednost bruto domaćeg proizvoda Bosne i Hercegovine je, od sticanja nezavisnosti pa do danas, u stalnom porastu, što ukazuje na stalni napredak naše ekonomije. Ipak, treba

imati na umu činjenicu da je, nakon ratnih dešavanja 1990-ih godina, bh. ekonomija imala znatno nižu osnovu te je sa završetkom 2009. godine, prema procjenama Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), vrijednost BDP-a dostigla tek oko 80% vrijednosti prijeratnog BDP-a (EBRD, 2009: 159).

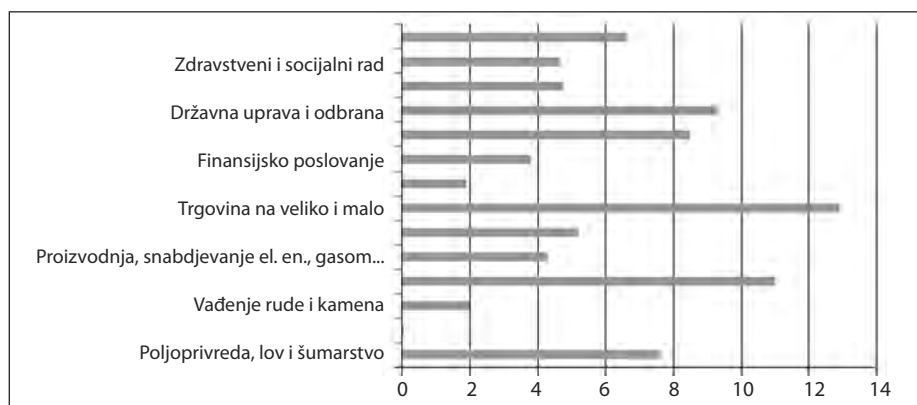
Tabela 1: *Kretanje nominalnog bruto domaćeg proizvoda BiH (u hiljadama KM)*

Izvor: Agencija za statistiku BiH

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Nominalni BDP | 18.338.226 | 21.366.116 | 24.689.144 | 28.106.094 | 27.427.471 |

Vrijednost bruto domaćeg proizvoda može biti mjerena na više načina, a najkorišteniji su proizvodni i rashodovni (potrošni) pristup. Prema proizvodnom pristupu uzima se u obzir doprinos pojedinih sektora ukupnoj novostvorenoj (dodanoj) vrijednosti u zemlji. Posmatrajući BDP naše zemlje prema proizvodnom pristupu, uočavamo da najveće učešće u bruto domaćem proizvodu imaju prerađivačka industrija (10,98%), trgovina na veliko i malo (12,88%) i državna uprava i odbrana (9,3%). S druge strane, pristup potrošnje izražava vrijednost bruto domaćeg proizvodnje kroz vrijednost potrošnje svih sektora u ekonomiji – domaćinstva, države, preduzeća i neto izvoza. Gledajući s tog aspekta, u strukturi bruto domaćeg proizvoda dominiraju izdaci na krajnju potrošnju domaćinstava (79,49%), a slijede izdaci na krajnju potrošnju vlade (20,96%), bruto investicije (20,14%) i ostatak na neto izvoz.

Međutim, sâma nominalna vrijednost BDP-a nam ne daje potpunu sliku proizvodne aktivnosti u zemlji, budući da je nominalni BDP izražen u tekućim cijenama koje mogu biti pod uticajem inflacije. Zbog toga se češće kao mjerilo proizvodne aktivnosti u zemlji uzima promjena realnog BDP-a koji podrazumijeva stalne cijene (iz kojih su uklonjeni efekti inflacije) i izražava se putem stope ekonomskog rasta. U našoj zemlji, stopa ekonomskog rasta je, ako izuzmemo prethodnu godinu, bila prilično stabilna i kretala se 5-7%. Međutim,



Grafikon 1: *Doprinos pojedinih sektora ukupnom BDP-u BiH u 2009. godini (učešće u %)*

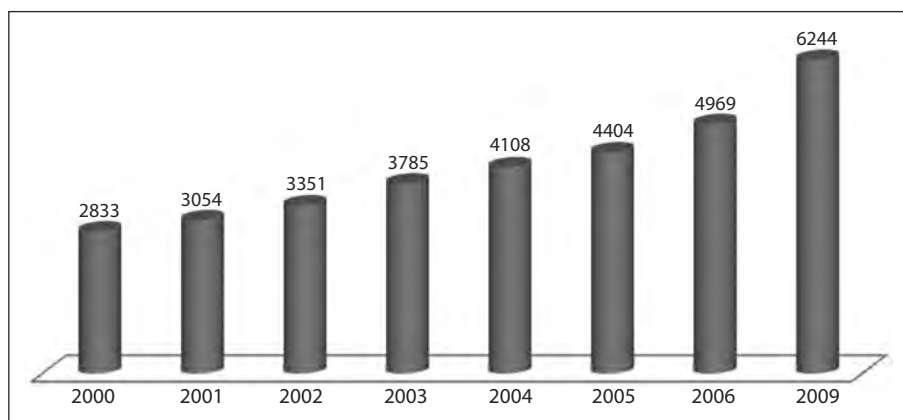
Izvor: Agencija za statistiku BiH

činjenica da se BiH ubraja u tranzicijske ekonomije, te da još uvijek nije dostigla prijeratni nivo bruto domaćeg proizvoda, ukazuje nam da je svaka stopa ekonomskog rasta niža od 10% nedovoljna da bismo sustigli nivo razvijenosti kako zemalja iz okruženja, tako i najmanje razvijenih zemalja članica Evropske unije.

Ako posmatramo bruto domaći proizvod s aspekta geografske pripadnosti, onda podaci govore da se oko 63,5% ukupnog BDP-a stvara na teritoriji Federacije BiH, oko 34% na teritoriji Republike Srpske, a na teritoriji Brčko distrikta BiH oko 2,5% BDP-a.

Kretanja proizvodnog sektora u BiH određena su unutrašnjim i vanjskim faktorima. U tom smislu, industrijska proizvodnja je značajno ovisna o dešavanjima na izvoznim tržištima, posebno one djelatnosti koje su izvozno usmjerene (metaloprerađivačka, drvna, i dr). Tako, svaka promjena u međunarodnom okruženju ima značajnog uticaja na proizvodnju u našoj zemlji. To se naročito pokazalo tokom aktuelne globalne ekonomske krize kada je došlo do značajnog usporavanja rasta industrijske proizvodnje i smanjenja izvoza. Pad tražnje za našim proizvodima na izvoznim tržištima izazvao je lančane reakcije u našoj ekonomiji – smanjenje proizvodnje u datim sektorima, smanjenje investicione potrošnje, smanjenje tražnje za radnom snagom, manja ulaganja itd. Sve to, rezultovalo je negativnom stopom ekonomskog rasta u 2009. godini, koja je prema procjenama Direkcije za ekonomsko planiranje iznosila 3%. Negativan rast ostvaren u protekloj godini rezultat je pada sveukupne ekonomske aktivnosti u zemlji uslijed prelijevanja globalne ekonomske krize, što će reći da i oporavak bh. ekonomije uveliko zavisi od oporavka svjetske ekonomije, odnosno evropske ekonomije, a naročito onih zemalja s kojima imamo intenzivnu međunarodnu razmjenu i koje generiraju domaću izvoznu tražnju.

Osim bruto domaćeg proizvoda, često se kao indikator dostignutog nivoa razvijenosti zemlje navodi i bruto domaći proizvod po glavi stanovnika (BDP pc).



Grafikon 2. Kretanje bruto domaćeg proizvoda per capita u BiH, u KM
Izvor: Agencija za statistiku BiH

U Bosni i Hercegovini, BDP po glavi stanovnika se povećavao iz godine u godinu, te je na kraju 2009. godine, prema podacima Agencije za statistiku BiH, iznosio 6.244 KM. Međutim, ovdje vrijedi istaći dvije važne činjenice. Prva, da ne postoji jedinstven stav glede trenutnog broja stanovnika u Bosni i Hercegovini, s obzirom na to da je posljednji popis izvršen prije 19 godina, te da je tokom rata došlo do izrazitog demografskog pomjeranja. Tako se u literaturi susreću procjene od 3,5 do 4 miliona stanovnika, zavisno od izvora. Druga važna činjenica jeste postojanje neformalne ekonomije čije veliko učešće u ekonomiji onemogućava jasnu predstavu ostvarenog dohotka.

Premda postoji trend povećanja bruto domaćeg proizvoda po stanovniku, Bosna i Hercegovina u tom pogledu još uvijek zaostaje za zemljama regiona i, zajedno s Albanijom, dijeli poziciju zemlje s najnižim nivoom BDP po glavi stanovnika u regiji. Tako bruto domaći proizvod po stanovniku u Bosni i Hercegovini iznosi svega 36,5% nivoa u Hrvatskoj, ili, pak, svega 23% nivoa u Sloveniji (CIA World Factbook, 2010 Database). Očito je da je dostignuti nivo razvoja još uvijek nedovoljan da bi se naša zemlja mogla usporediti s najmanje razvijenim zemljama članicama Evropske unije, te da nam na tom polju predstoji provođenje niza reformi kojima bismo podstakli ekonomski rast zemlje i doprinijeli dugoročnom razvoju, a samim tim i rastu životnog standarda građana.

1.2. TRŽIŠTE RADA

Tržište rada je mjesto na kojem se susreću ponuda i potražnja za radnom snagom. Kao i većina drugih tranzicijskih zemalja, i Bosna i Hercegovina se suočava s problemima na tržištu rada i visokim učešćem neformalne ("sive") ekonomije. Upravo zbog postojanja neformalne ekonomije, podaci o zvaničnim stopama zaposlenosti, odnosno nezaposlenosti mogu zvučati podcijenjeni, odnosno precijenjeni.

Iz tog razloga, od 2005. godine Agencija za statistiku BiH, u koordinaciji s entitetskim zavodima za statistiku, provodi godišnju Anketu o radnoj snazi. Ova anketa provodi se prema procedurama i metodologiji Međunarodne organizacije rada (ILO) na uzorku od više od 10.000 domaćinstava, po principu slučajnog odabira, a anketa uključuje i stanovništvo zaposleno u neformalnom sektoru.

Prema posljednjoj provedenoj Anketi o radnoj snazi, iz jula 2010. godine, ukupno radno - sposobno stanovništvo u BiH iznosi oko 2,6 miliona stanovnika. Radnosposobno stanovništvo uključuje stanovništvo od 15 i više godina starosti, a u ovoj skupini postoje dvije kategorije:

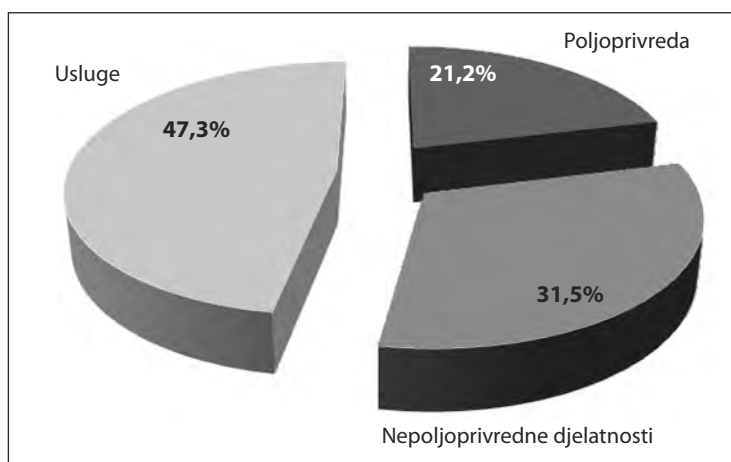
- Radnoaktivno stanovništvo (ili radna snaga) – uključuje sve one koji su zaposleni i one nezaposlene koji aktivno traže zaposlenje što uključuje oko 1,1 milion stanovnika u BiH;
- Neaktivno stanovništvo – uključuje sve one koji su mlađi od 15 godina kao i one radnosposobne (tj. starije od 15 godina) koji se nisu izjasnili ni kao zaposleni ni kao

nezaposleni. Neaktivnog stanovništva u BiH, prema podacima ove ankete, ima oko 1,5 miliona.

Zaposleni su svi oni koji tokom radne sedmice obavljaju plaćen posao, a takvih je u BiH 859.000, odnosno oko 33,1%. Nezaposleni su svi oni koji nemaju plaćen posao, ali ga aktivno traže i u našoj zemlji ih, prema ovoj anketi, ima 272.339 ili oko 24,1%. To bi značilo da radnoaktivno stanovništvo u BiH čini oko 57% radnosposobnog stanovništva.

Ako, pak, pogledamo podatke o zvaničnoj, odnosno, registrovanoj zaposlenosti i nezaposlenosti, uvidjećemo da postoji značajan nesrazmjer u odnosu na podatke iz ankete. Tako, prema podacima Agencije za statistiku BiH, entitetskih zavoda za zapošljavanje, ukupan broj prijavljenih zaposlenih u BiH u prošloj godini je iznosio 694.410 radnika (ili oko 165.000 manje nego prema Anketi o radnoj snazi), a ukupan broj prijavljenih nezaposlenih je iznosio 510.534 ili oko 41,8%, što je skoro dvostruko više nego stopa nezaposlenosti prema anketi. Ovi podaci nam ukazuju da na tržištu rada u BiH postoji značajan broj radnika koji su zaposleni u neformalnom sektoru, a prema zvaničnim evidencijama registruju se kao nezaposleni. Usporedbe radi, jedino Makedonija od zemalja u okruženju ima višu anketnu stopu nezaposlenosti od BiH (32,1%), dok je u Hrvatskoj i Srbiji stopa nezaposlenosti prema Anketi o radnoj snazi znatno niža nego u BiH, 8% i 16,6% (Podaci statističkih ureda Makedonije, Republičkog zavoda za statistiku Srbije i Hrvatske narodne banke).

Važna karakteristika tržišta rada u Bosni i Hercegovini je visoko učešće zaposlenih u primarnom sektoru, odnosno u poljoprivrednim djelatnostima (više od 1/5 zaposlene populacije), dok je udio zaposlenih u uslužnom sektoru najmanji u regionu Jugoistočne Evrope.



Grafikon 3. *Struktura zaposlenih u BiH po djelatnostima u 2009. godini*
Izvor: Agencija za statistiku BiH

Na kraju, smatramo bitnim istaknuti neke od najznačajnijih problema tržišta rada u Bosni i Hercegovini. Najprije, jedan od problema je komplicirano ustavno uređenje koje uzrokuje podijeljenost tržišta rada na entitete i Brčko distrikt BiH i nepostojanje centralne baze podataka o potrebama tržišta rada. Također, postoji nepovoljna starosna struktura radne snage, odnosno, trend "starenja" stanovništva koji se odražava u sve većem broju penzionera i sve manjem broju osiguranika (onih koji su zaposleni i plaćaju doprinose za penziono osiguranje), a istovremeno je otežan ulazak mladih na tržište rada uslijed neusklađenosti obrazovne strukture i potreba na tržištu rada. Zatim, relativno niska mobilnost radne snage zbog čega se ističu gradovi i regioni s bitno različitim stopama nezaposlenosti. Konačno, jedno od najizraženijih obilježja bh. tržišta rada je značajno učešće neformalne ("sive") ekonomije koja apsorbira znatan dio nezaposlenih koji ne mogu naći zaposlenje u formalnom sektoru.

1.3. BANKARSTVO I TRŽIŠTE KAPITALA U BIH

Monetarno uređenje u Bosni i Hercegovini temelji se na postojanju valutnog odbora ("currency board"). Valutni odbor je specifičan monetarni režim kojeg karakteriše vezanost nacionalne valute za odabranu rezervnu valutu. Postoje dvije vrste valutnog odbora: fleksibilni, u kojem centralna monetarna vlast u zemlji ima na raspolaganju instrumentarij za vođenje aktivne monetarne politike, i ortodoksni, u kojem centralna monetarna vlast nema mogućnost vođenja aktivne monetarne politike. Valutni odbor u BiH ima obilježja ortodoksnog tipa valutnog odbora i karakteriše ga, između ostalog, sljedeće (Hanke, 2002: 87-105):

- Ne može biti insolventan
- Ne može biti kreditor u krajnjoj nuždi – tj. ne može kreditirati državu ni poslovne subjekte
- Monetarna politika bazirana je na striktnim pravilima valutnog odbora
- Ne regulira komercijalne banke
- Zaštićen od političkih pritisaka
- Ne može finansirati potrošnju domaćih vlada i sl.

Centralnu monetarnu vlast u Bosni i Hercegovini vrši Centralna banka BiH koja je formirana Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Ustav) i zvanično počela s radom u avgustu 1997. godine. U vrijeme kada je osnovana Centralna banka BiH, na našem tržištu su bile u opticaju 4 valute: bh. dinar, srbijanski dinar, hrvatska kuna i njemačka marka, a od 1998. godine pa sve do danas, nacionalna valuta u Bosni i Hercegovini je konvertibilna marka (međunarodna oznaka je BAM). Odlukom Centralne banke BiH, konvertibilna marka je vezana za euro, a odnos KM i eura je određen u fiksnom omjeru $1 \text{ KM} = 0,51129 \text{ eura}$ ili $1 \text{ euro} = 1,95583 \text{ KM}$. Prema striktnim pravilima valutnog odbora, svaka konvertibilna marka koja se nalazi u opticaju mora imati 100% pokriće u rezervnoj valuti.

Osnovna funkcija Centralne banke BiH je da održava stabilnost domaće valute i provodi monetarnu politiku na području cijele BiH. Zbog postojanja valutnog odbora, instrumentarij Centralne banke je ograničen samo na upravljanje stopom obavezne rezerve. Stopa obavezne rezerve je jedan od instrumenata monetarne politike koji obavezuje komercijalne banke da na svaki primljeni depozit izdvoje utvrđeni procenat na račun Centralne banke. Trenutno u našoj zemlji postoji tzv. diferencirana stopa obaveznih rezervi i to: 14% na depozite oročene do godine dana i 7% na depozite oročene duže od godine dana.

Također, jedna od funkcija Centralne banke je i upravljanje deviznim rezervama koje u svakom trenutku treba da pokriju ukupnu novčanu masu na tržištu. Devizne rezerve su bitan indikator stabilnosti i održivosti valutnog odbora. Vrijednost bruto deviznih rezervi Centralne banke na kraju 2009. godine je iznosila 6,2 milijarde KM što iznosi oko 110% ukupne novčane mase, a u najvećoj mjeri su plasirane u vidu oročenih depozita kod stranih banaka (53,1%), zatim u investicioni portfolio (vrijednosni papiri stranih zemalja) u iznosu oko 44%, i u zlato oko 1% (CBBH, 2009: 62).

Bankarski sektor u Bosni i Hercegovini važi za najuređeniji i najstabilniji sektor bh. ekonomije. Trenutno u našoj zemlji posluje 29 banaka, od čega 19 na području Federacije BiH, a 10 na području Republike Srpske. Ukupna aktiva bankarskog sektora na kraju 2009. godine iznosila je 20,71 milijardi KM uz neto profit od 24,73 miliona KM (CBBH, 2009: 49–55). Najveći dio prihoda bankarskog sektora (oko 67%) odnosi se na prihod od kamata i poslova lizinga.

Karakteristično je da tri najveće banke u Bosni i Hercegovini kontrolišu oko 60% bankarskog tržišta, a to su Raiffeisen banka, Unicredit grupacija i Hypo Alpe Adria grupacija, dok je najveći profit u 2009. godini zabilježila Unicredit grupacija.

Tabela 2: *Najveće banke u BiH u 2009.*

| Banka | Aktiva u 2009. | Tržišni udio (u %) |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------|
| Raiffeisen Bank | 4,2 milijardi KM | 20,3 |
| Unicredit Group | 4,08 milijardi KM | 19,7 |
| Hypo Alpe Adria Group | 3,925 milijardi KM | 19,2 |
| NLB Grupa | 2,04 milijarde KM | 9,8 |
| Intesa Sao Paolo | 1,16 milijardi KM | 5,61 |
| Volksbank | 1,17 milijardi KM | 5,6 |

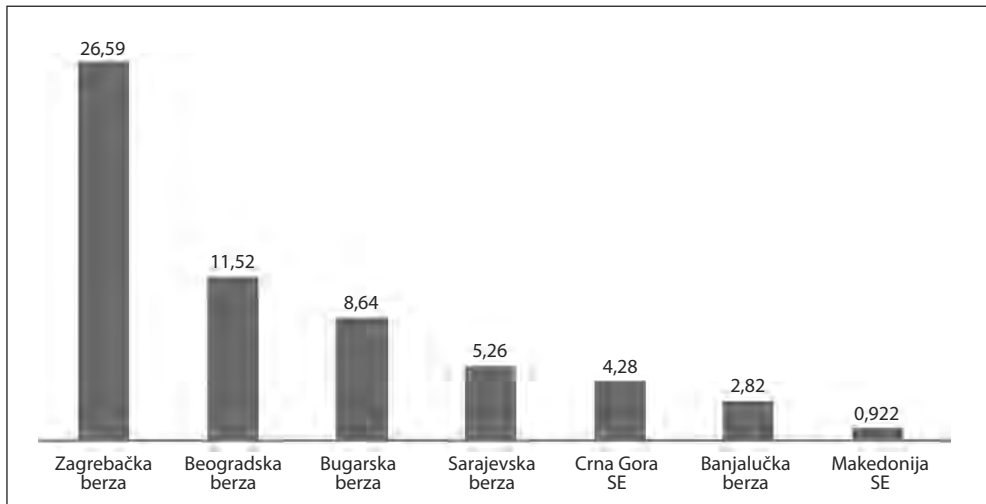
Izvor: Rangiranje banaka po iznosu kapitala (pristupljeno: 12. 10. 2010. godine)

http://www.beta.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=435:rangiranje-banaka-po-iznosu-kapitala&catid=44:finansije&Itemid=113

Drugi segment finansijskog sistema BiH čini tržište kapitala. Tržište kapitala predstavlja "mjesto na kojem se trguje novcem koji se koristi u investicijske svrhe" (SASE, 2006: 3). U Bosni i Hercegovini djeluju dvije berze: Sarajevska berza (SASE) i Banjalučka berza (BLSE), obje formirane 2001. godine. Ukupna tržišna kapitalizacija na kraju 2009. godine na bh. berzama je iznosila 10,9 milijardi KM, a ukupni ostvareni promet je iznosio 397,7 miliona

KM. Obje berze imaju indekse na osnovu kojih se prati kretanje cijena dionica koje kotiraju na berzama, a najznačajniji indeksi su:

- **BIFX (Indeks bosanskog investicionog fonda)** – je referentni indeks Sarajevske berze koji prati promjene cijena investicionih fondova koji čine SASE tržište
- **SASX-10** – je indeks Sarajevske berze koji prati kretanja dionica vodećih deset kompanija na tržištu mjereno tržišnom kapitalizacijom i obimom trgovanja
- **FIRS** – je indeks Banjalučke berze i prati kretanja dionica investicionih fondova Republike Srpske
- **BIRS** – je berzanski indeks Banjalučke berze, uključuje 12 najvećih kompanija koje kotiraju na BLSE



Grafikon 4. Tržišna kapitalizacija na berzama Jugoistočne Evrope u decembru 2009. (u mld \$)

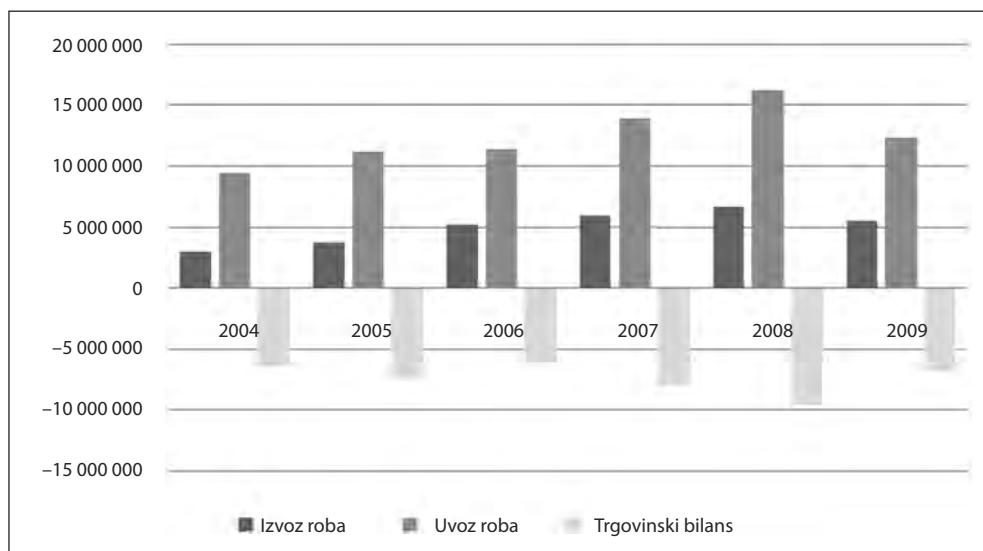
Izvor: Federation of Euro-Asia Stock Exchanges

1.4. VANJSKA TRGOVINA I FDI

Bosna i Hercegovina spada u red malih otvorenih ekonomija i jedna je od najotvorenijih ekonomija u regiji. O tome dovoljno govori podatak da otvorenost ekonomije, mjerena koeficijentom otvorenosti (udio međunarodne razmjene u bruto domaćem proizvodu) posljednjih nekoliko godina iznosi 95%. Veliko učešće međunarodne razmjene u bruto domaćem proizvodu ukazuje na značajnu ovisnost bh. ekonomije o dešavanjima u međunarodnom okruženju, a posebno u onim zemljama s kojima imamo najintenzivnije trgovinske odnose.

Posljednjih pet godina, međunarodna razmjena Bosne i Hercegovine se kontinuirano povećavala. Ako izuzmemo prethodnu godinu, zbog efekata globalne ekonomske krize, ukupna međunarodna trgovina je u 2008. godini bila za oko 85% veća nego u 2004. godini. U istom periodu, izvoz se povećao znatno više, oko 120%, dok je uvoz povećan za oko 73%, što je rezultovalo smanjenjem trgovinskog debalansa. Trgovinski deficit, kao suvišak uvoza nad izvozom roba, je imao trend povećanja do 2009. godine, kada se znatno smanjio zbog djelovanja globalne ekonomske krize. U 2008. godini je dostigao rekordan nivo od oko 9,5 milijardi KM ili oko 40% bruto domaćeg proizvoda, da bi u 2009. godini bio smanjen na 6,8 milijardi KM. Ipak, saldo tekućeg računa platnog bilansa u koji je uključen trgovinski bilans je znatno povoljniji. To, ponajviše, možemo zahvaliti još uvijek visokom prilivu novčanih doznaka i transfera iz inostranstva, tako da, prema podacima Centralne banke BiH, 98,2% deficita tekućeg računa u 2009. godini je finansirano putem 1,78 milijardi KM ostvarenog suficita u kapitalnom i finansijskom računu platnog bilansa Bosne i Hercegovine.

Uslijed prelijevanja globalne ekonomske krize i na tržište u BiH, ponajviše kroz smanjenje tražnje na izvoznim tržištima, međunarodna razmjena u 2009. godini je smanjena za oko 25% u odnosu na 2008. godinu i iznosila oko 17,8 milijardi KM. Značajno je istaknuti da je pad uvoza bio izraženiji (oko 24%) od pada izvoza (oko 17%), što je rezultovalo povećanjem pokrivenosti uvoza izvozom na 44,7%.



Grafikon 5. *Robna razmjena BiH s inostranstvom 2004-2009.*

Izvor: Direkcija za ekonomsko planiranje BiH

Ako pogledamo u strukturu međunarodne razmjene, uvidjećemo da je najveći obim međunarodnog trgovanja, kako uvoza tako i izvoza, u oblasti prerađivačke industrije i to oko 86% ukupne međunarodne razmjene (uvoz + izvoz).

Što se tiče uvoza, najznačajnija stavka su nafta i naftni derivati s ukupnom vrijednošću uvoza od 1,81 milijardi KM, što čini nešto više od 15% ukupnog uvoza. Na drugom mjestu su mašine, aparati i mehanički uređaji čija vrijednost uvoza u 2009. godini je iznosila oko 1,8 milijardi KM ili približno 15% ukupne vrijednosti uvoza. Nadalje, značajne stavke uvoza su bazni metali (8,7% vrijednosti ukupnog uvoza), prehrambene preradevine (oko 11% vrijednosti uvoza) i proizvodi hemijske industrije (10,2% vrijednosti uvoza). Treba naglasiti da, navedene stavke uvoza, učestvuju u vrijednosti ukupnog uvoza s blizu 60%.

S druge strane, najznačajnije izvozne stavke u međunarodnom trgovanju BiH su bazni metali, posebno aluminij i proizvodi od aluminija, željezo i čelik, koji učestvuju s 25% u vrijednosti ukupnog izvoza. Zatim, izvoz električne energije (13,7% ukupne vrijednosti izvoza), mašina i aparata (11,2% vrijednosti izvoza) i drveta i proizvoda od drveta (7,1% vrijednosti izvoza).

Bitno je istaknuti da, prema podacima Agencije za statistiku za 2009. godinu, od spomenutih stavki, jedino u trgovini električnom energijom i trgovini drvetom i proizvodima od drveta ostvarujemo pozitivan saldo (suficit), dok u ostalim stavkama imamo značajan deficit u trgovini. Naročito se ističe deficit u trgovini proizvodima mineralnog porijekla (posebno nafta i naftni derivati) koji učestvuju u ukupnom deficitu s oko 16,7%, zatim deficit u trgovini mašinama i aparatima (17,9% ukupnog deficita), deficit u trgovini prehrambenim preradevinama (16,8% ukupnog deficita) i deficit u trgovini proizvodima hemijske industrije (13,6% ukupnog deficita). Na osnovu izloženog vidimo da spomenute četiri stavke učestvuju u stvaranju više od 65% ukupnog trgovinskog deficita Bosne i Hercegovine.

Što se tiče porijekla uvoza i izvoza, najveću trgovinsku razmjenu bh. ekonomija ostvaruje sa zemljama Evropske unije (oko 50% ukupne trgovine) i zemljama iz okruženja. Od zemalja Evropske unije, najintenzivnija razmjena se obavlja s Njemačkom, Italijom i Slovenijom

Tabela 3: Najznačajniji trgovinski partneri BiH u 2009.

Izvor: Agencija za statistiku BiH

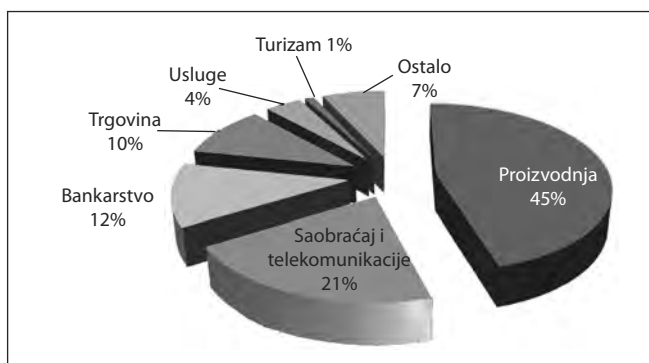
| Zemlja | IZVOZ (u 000 KM) | Učešće u ukupnom izvozu (u %) | UVOZ (u 000 KM) | Učešće u ukupnom uvozu (u %) |
|------------|---------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| Austrija | 352.370 | 6,37 | 454.419 | 3,67 |
| Francuska | 109.439 | 1,97 | 252.277 | 2,04 |
| Italija | 702.353 | 12,69 | 1.241.970 | 10,05 |
| Njemačka | 813.392 | 14,70 | 1.395.300 | 11,29 |
| Slovenija | 463.123 | 8,37 | 758.845 | 6,14 |
| Crna Gora | 229.425 | 4,14 | 38.773 | 0,31 |
| Hrvatska | 944.137 | 17,07 | 1.853.561 | 15,01 |
| Srbija | 741.435 | 13,40 | 1.282.378 | 10,38 |
| Makedonija | 61.541 | 1,11 | 128.956 | 1,04 |

(35,7% ukupnog izvoza i oko 27,5% ukupnog uvoza), dok od zemalja u okruženju najveću trgovinsku razmjenu ostvarujemo s Hrvatskom i Srbijom.

Kada je riječ o direktnim stranim investicijama, prema podacima Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, od maja 1994. godine pa do kraja 2007. godine u našu zemlju je pristigao kapital iz 89 zemalja u ukupnoj vrijednosti od 6,48 milijardi KM, od čega više od 90% čine ulaganja iz evropskih zemalja, a najviše iz Srbije (23,8%), Austrije (12,5%) i Hrvatske (12,1%). Značajno je istaknuti da je više od 80% stranih ulaganja u spomenutom periodu došlo u vidu gotovog novca, oko 18% u vidu opreme i građevinskih objekata i manje od 1% u vidu prava.

Dostupni podaci Centralne banke za 2009. godinu pokazuju da su prošle godine u Bosni i Hercegovini registrovana strana ulaganja u ukupnoj vrijednosti od oko 700 miliona KM (CBBH, 2009: 45), što je skoro 50% manje nego u 2008. godini. Od ukupne vrijednosti ulaganja, oko 33,6% se odnosi na osnivanje novih društava, dok se oko 66,4% odnosi na dokapitalizaciju (povećanja kapitala u postojećim privrednim društvima).

Najveći strani investitori u Bosni Hercegovini u 2009. godini bili su Turska (185,7 miliona KM; 31% ukupnih stranih investicija), Austrija (90,2 miliona KM; 15,1%), Hrvatska (74,4 miliona KM; 12,4%), Srbija (62,3 miliona KM; 10,4%) i Slovenija (60 miliona KM; 10%).



Grafikon 6: *Direktne strane investicije u BiH prema djelatnostima u 2009.*
Izvor: Direkcija za ekonomsko planiranje

Prema području investiranja, najveći je procenat stranih ulaganja u proizvodnju, saobraćaj i telekomunikacije, bankarstvo i trgovinu. Posebno treba naglasiti da strana ulaganja u proizvodnju proizvoda od nemetalnih minerala i trgovinu na malo čine oko 41% stranih ulaganja tokom prvih devet mjeseci prošle godine (CBBH, 2009: 45).

Najveći priliv direktnih stranih ulaganja u BiH registrovan je 2007. godine kada je ukupna vrijednost stranih ulaganja iznosila 13,5% vrijednosti bruto domaćeg proizvoda. Poređenja radi, u 2008. godini priliv stranih ulaganja je iznosio 5,7% bruto

domaćeg proizvoda da bi u 2009. godini ukupna vrijednost stranih ulaganja smanjena na 2,9% bruto domaćeg proizvoda, što je do sada najniži zabilježen nivo stranih ulaganja.

2. KONKURENTNOST BH. EKONOMIJE U MEĐUNARODNOM OKRUŽENJU

Konkurentnost je relativno novo područje istraživanja u ekonomskoj nauci. Javlja se 1980-ih godina, kada profesor Michael Porter s američkog Univerziteta Harvard provodi opširna istraživanja u svijetu kako bi identifikovao determinante za unapređenje konkurentnosti zemalja. Smatra se pionirom u istraživanju konkurentnosti, a njegovo djelo "Konkurentnost nacija" postaje temeljem za dalja istraživanja u ovom polju.

Postoji bezbroj definicija konkurentnosti. U srži, ona podrazumijeva sposobnost ekonomija da racionalno upošljavaju fizičke, ljudske, finansijske, prirodne, tehnološke i druge resurse u cilju postizanja višeg životnog standarda i održivog rasta i razvoja. Koriste se različite metodologije i indikatori za mjerenje konkurentnosti pojedinih nacionalnih ekonomija, od kojih je, zasigurno, najrespektabilnija i najrazrađenija metodologija Svjetskog ekonomskog foruma.

Svjetski ekonomski forum (WEF) je neprofitna fondacija sa sjedištem u Ženevi koja godišnje okuplja najbolje biznis menadžere, međunarodne političke lidere i najbolje stručnjake iz svih oblasti kako bi raspravljali o aktuelnim pitanjima s kojima se svijet suočava. Također, tim stručnjaka iz WEF-a godišnje izdaje niz izvještaja iz oblasti konkurentnosti ekonomije, konkurentnosti tehnologije, turizma i dr., a najpoznatiji od njih je svakako Izvještaj o globalnoj konkurentnosti. Ovaj izvještaj analizira 12 stubova konkurentnosti koji daju sveukupnu sliku konkurentnosti jedne ekonomije, a to su: institucije, infrastruktura, makroekonomska stabilnost, zdravlje i osnovno obrazovanje, visoko obrazovanje i obuka, efikasnost tržišta roba, efikasnost tržišta rada, sofisticiranost finansijskog tržišta, tehnološka spremnost, veličina tržišta, poslovna sofisticiranost i inovacije.

Grafikon 7. Faze rasta prema Svjetskom ekonomskom forumu



Navedeni stubovi konkurentnosti kompilirani su u globalnom indeksu kompetitivnosti – GCI indeks (engl. GCI – Global competitiveness index) koji odražava konkurentnu poziciju zemlje po posmatranim parametrima.

U 2010. godini Izvještaj o globalnoj konkurentnosti obuhvatio je 139 zemalja. Zavisno od vrijednosti analiziranih parametara, zemlje se raspoređuju u jednu od tri faze rasta. Bosna i Hercegovina, kao i većina zemalja iz okruženja, smještena je u drugu fazu – efikasnošću vođen rast. Izdvaja se Hrvatska koja se nalazi u tranzicijskoj fazi između efikasnošću (druga faza) i inovacijama vođenog rasta (treća faza).

Tabela 4: Rangiranje zemalja Jugoistočne Evrope prema izvještajima o konkurentnosti

Izvor: Global Competitiveness Report 2010-2011; Doing Business 2010; IMD Yearbook 2010.

| WEF (GCI) 2010-11 | | WB (Doing Business) 2010 | | IMD 2010 | |
|--------------------------|------|---------------------------------|-----|---------------------|----|
| 139 zemalja | | 183 zemlje | | 58 zemalja | |
| Crna Gora | 49 | Crna Gora | 71 | Crna Gora | 56 |
| Hrvatska | 77 | Hrvatska | 103 | Hrvatska | – |
| Makedonija | 79 | Makedonija | 32 | Makedonija | – |
| Srbija | 96 | Srbija | 88 | Srbija | – |
| Albanija | 88 | Albanija | 82 | Albanija | – |
| Bosna i Hercegovina | 102 | Bosna i Hercegovina | 116 | Bosna i Hercegovina | – |
| Prosjek regiona | 81,8 | Prosjek regiona | 82 | Prosjek regiona | 56 |

Prema posljednjem izvještaju Svjetskog ekonomskog foruma za 2010-2011. godinu, Bosna i Hercegovina se nalazi u samom začelju rang liste konkurentnosti svjetskih ekonomije. Od ukupno analiziranih 139 svjetskih ekonomija, naša zemlja zauzima 102. mjesto, a uz to treba istaknuti da su bolje rangirane zemlje Trinidad i Tobago (84), Ruanda (80), Mongolija (99), Moldavija (94), Bocvana (76) i druge. Ako pokušamo usporediti rang sa zemljama u okruženju, vidjećemo da su sve zemlje ispred nas, pa i Albanija koja je dugo vremena čuvala posljednju poziciju u regionu. Najbolje rangirana zemlja u regiji je Crna Gora koja iz godine u godinu poboljšava svoju poziciju, a u 2010. godini rangirana je čak 13 mjesta navise nego u prethodnoj godini (49. mjesto).

Najmanju konkurentnost, sa aspekta posmatranih stubova konkurentnosti, Bosna i Hercegovina ima u oblasti institucija (posebno efikasnosti i transparentnosti djelovanja zakonskog okvira, etičko ponašanje firmi, zaštita vlasničkih prava), infrastrukture (kvalitet infrastrukture – cestovne, lučke, avio), tehnološka spremnost (apsorpcija novih tehnologija od strane kompanija, dostupnost najnovijih tehnologija) te visokog obrazovanja i obuke (lokalna dostupnost istraživačkih usluga, “odljev mozgova”, opseg dodatne obuke i sl.). Rješavanje problema nekonkurentnosti bh. ekonomije je, prema studiji Ekonomskog instituta, jedan od najvećih izazova za našu zemlju. Posebno imajući u vidu da se Bosna i Hercegovina kvalifikuje kao najmanje konkurentna zemlja najmanje konkurentnog regiona Evrope. Dovoljno govori podatak da smo u prethodnoj godini bili pretposljednji po rang

listi konkurentnosti u regionu – samo Albanija je bila lošija, da bi nas u ovoj godini prestigla i Albanija. Također, navodi se da je potrebno najmanje 8 do 10 godina da BiH dostigne nivo konkurentnosti najmanje konkurentnih zemalja članica Evropske unije, što će zahtijevati opsežne reforme u svim sektorima bh. ekonomije i koncipiranje politike konkurentnosti i njeno inkorporiranje u razvojnu politiku Bosne i Hercegovine.

Za razliku od Svjetskog ekonomskog foruma, IMD ima znatno manji uzorak zemalja – 58. IMD (eng. International Management Development Institute) je međunarodni institut koji objavljuje napredak zemalja na polju konkurentnosti analizirajući četiri područja: ekonomske performanse, efikasnost vlade, poslovnu efikasnost i infrastrukturu. Od zemalja u regiji, jedino Hrvatska zadovoljava kriterije i rangirana je u IMD izvještajima, a u posljednjem izvještaju za 2010. godinu zauzima 56. od ukupno 58 mjesta.

Tabela 5: Komparativni prikaz promjene GCI – Indeksa globalne kompetitivnosti odabranih zemalja u periodu 2004-2010. Izvor: Global Competitiveness Report

| GCI – Global Competitiveness Index | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| | 2004 -2005 (104) | 2005 -2006 (117) | 2006 -2007 (122) | 2007 -2008 (131) | 2008 -2009 (134) | 2009 -2010 (133) | 2010 - 2011 (139) |
| Rang | | | | | | | |
| Crna Gora | n/a (96) | n/a (85) | n/a (87) | 82 | 65 | 62 | 49 |
| Hrvatska | 79 | 64 | 56 | 57 | 61 | 72 | 77 |
| Makedonija | 82 | 75 | 84 | 94 | 89 | 84 | 79 |
| Srbija | n/a (96) | n/a (85) | n/a (87) | 91 | 85 | 93 | 96 |
| Albanija | – | 100 | 98 | 109 | 108 | 96 | 88 |
| Bosna i Hercegovina | 98 | 88 | 82 | 106 | 107 | 109 | 102 |

Pored Svjetskog ekonomskog foruma i IMD-a, koji se prvenstveno bave globalnom konkurentnošću posmatrajući sveukupni ekonomski kontekst, postoje i druge organizacije koje analiziraju konkurentnost u specifičnim područjima. Ovdje se izdvaja Svjetska banka koja analizira konkurentnost ekonomija s aspekta lakhoće obavljanja biznisa i Evropska banka za obnovu i razvoj koja stavlja u fokus napredak tranzicijskih ekonomija.

Jednom godišnje Svjetska banka objavljuje izvještaj "Doing Business Report" u kojem se analizira poslovno okruženje i uvjete za obavljanje biznisa. "Doing Business" objedinjuje set indikatora koji se odnose na regulaciju i administrativne procese vezane za djelovanje preduzeća u zemlji kao naprimjer: pokretanje biznisa, dobivanje građevinskih dozvola, zapošljavanje radnika, uslovi za dobijanje kredita, registriranje imovine, zaštita investitora, zatvaranje biznisa, izvršavanje ugovora, i dr.

Prema posljednjem izvještaju Svjetske banke za 2010. godinu, Bosna i Hercegovina je rangirana kao 116. od ukupno 183 analizirane zemlje (za 3. mjesta bolja pozicija nego u 2009. godini). Također, i prema ovom rangiranju bh. ekonomija je ocijenjena kao najlošije

pozicionirana zemlja u regionu (Kosovo je rangirano kao 113.), dok je najbolje rangirana Makedonija na visokom 32. mjestu.

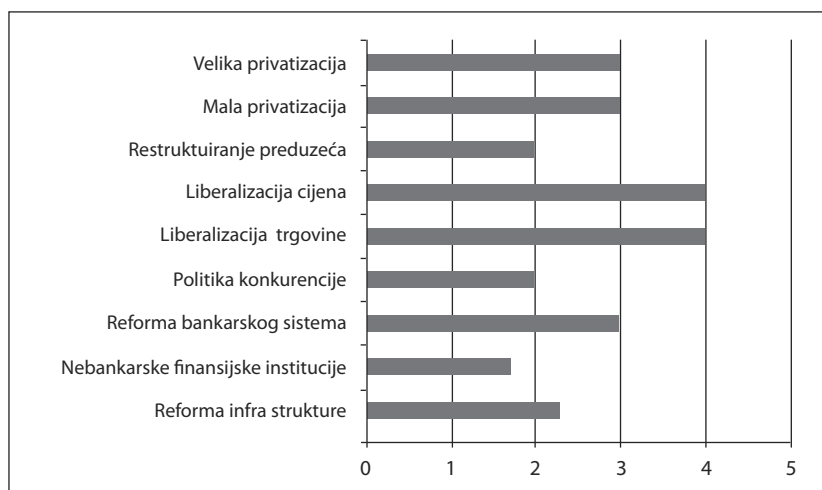
| Indikatori | Rang u 2010. (od 183) |
|----------------------------|----------------------------------|
| Lahkoća obavljanja biznisa | 116 |
| Pokretanje biznisa | 160 |
| Dobijanje dozvola | 136 |
| Zapošljavanje | 111 |
| Registriranje imovine | 139 |
| Dobijanje kredita | 61 |
| Zaštita investitora | 93 |
| Plaćanje taksi | 128 |
| Prekogranična trgovina | 63 |
| Izvršavanje ugovora | 124 |
| Zatvaranje biznisa | 63 |

Tabela 6: *Indikatori poslovnog ambijenta u BiH prema Doing Business Report 2010.*
Izvor: Svjetska banka

Gledajući pojedinačne parametre, BiH je (ako izuzmemo 164. mjesto na kojem se nalazi Kosovo) ubjedljivo najlošije rangirana zemlja u regionu prema indikatoru pokretanje biznisa, na 160. mjestu. Najbolje rangirana zemlja regiona je Makedonija (6. mjesto), slijede Albanija (46. mjesto) i Srbija (73. mjesto), a od ostalih zemalja ističu se Bjelorusija (7. mjesto), Ruanda (11. mjesto), Madagaskar (12. mjesto), Armenija (21. mjesto), Gruzija (5. mjesto). Također, u poređenju sa zemljama regiona, najlošije smo pozicionirani po indikatorima registriranje imovine, dobijanje kredita i izvršavanje ugovora, dok najbolji rang u regionu imamo prema indikatoru zatvaranje biznisa.

Na kraju, predstavimo položaj bh. ekonomije prema Izveštaju o tranzicijskom napretku koji godišnje objavljuje Evropska banka za obnovu i razvoj.

Grafikon 8: *Tranzicijski indikatori za Bosnu i Hercegovinu u 2009. godini*
Izvor: EBRD



Za procjenu uspješnosti zemlje u provođenju tranzicijskih reformi mogu se koristiti tranzicijski indikatori definisani od strane Evropske banke za obnovu i razvoj. Navedeni tranzicijski indikatori obuhvataju devet oblasti: veliku i malu privatizaciju, restrukturiranje preduzeća, liberalizaciju cijena i trgovine, politiku konkurencije, reformu bankarskog sistema i infrastrukture te pokazatelje vezane za nebankarske finansijske institucije. Indeks se kreće u rasponu od 1, što ukazuje na malo ili nimalo napretka do 4+ (4,33), što ukazuje na standarde koji su slični naprednim industrijskim ekonomijama.

Prikazani tranzicijski indikatori pokazuju da je Bosna i Hercegovina postigla najveći napredak u reformama početne faze kao što su liberalizacija cijena i trgovine gdje se postiže i najveća vrijednost indeksa (4), dok se najveći zaostatak primjećuje u području politike konkurencije (2), restrukturiranju preduzeća (2,3) i nedovoljnoj razvijenosti nebankarskih finansijskih institucija (1,7).

Tabela 7: Usporedba tranzicijskih indikatora BiH i zemalja regiona za 2009. godinu.

Izvor: EBRD

| | BiH | Hrvatska | Crna Gora | Srbija | Albanija | Makedonija | BiH/SEE5 ¹ |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|
| Tržište | | | | | | | |
| Liberalizacija cijena | 4 | 4 | 4 | 4 | 4,3 | 4,3 | 97,09 |
| Liberalizacija trgovine | 4 | 4,3 | 4 | 4 | 4,3 | 4,3 | 95,69 |
| Politika konkurencije | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2,3 | 88,50 |
| Preduzeća | | | | | | | |
| Mala privatizacija | 3 | 4,3 | 3,7 | 3,7 | 4 | 4 | 76,14 |
| Velika privatizacija | 3 | 3,3 | 3 | 2,7 | 3,7 | 3,3 | 93,75 |
| Restrukturiranje preduzeća | 2 | 3 | 2 | 2,3 | 2,3 | 2,7 | 81,30 |
| Finansijski sistem | | | | | | | |
| Reforma bankarskog sistema | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 93,75 |
| Nebankarske finansijske institucije | 1,7 | 3 | 1,7 | 2 | 1,7 | 2,7 | 76,58 |
| Reforma infrastrukture | 2,3 | 3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,7 | 91,27 |
| Ukupno | 2,78 | 3,55 | 2,85 | 2,89 | 3,07 | 3,26 | 88,99 |

Usporedimo li tranzicijske indikatore za Bosnu i Hercegovinu sa istim indeksima za zemlje regiona, možemo zaključiti da prema ukupnom indeksu naša zemlja zaostaje za prosjekom pet posmatranih zemalja regiona za oko 12%, te da je u tom kontekstu najbliža položaju Crne Gore. Najmanji zaostatak za zemljama regiona javlja se u oblasti liberalizacije cijena (svega 3%) i liberalizacije trgovine (oko 4,5%), dok je najveći zaostatak primijećen u oblasti

¹ Indeks za Bosnu i Hercegovinu podijeljen sa prosjekom indeksa za ostalih pet zemalja u postocima.

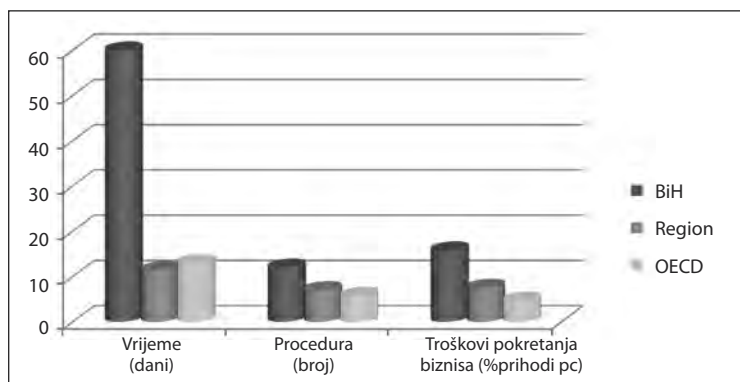
razvoja nebankarskih finansijskih institucija, odnosno male privatizacije i restrukturiranja preduzeća (zaostatak oko 20% u odnosu na zemlje regiona).

Neki autori smatraju da je nizak nivo tranzicijskih indikatora, odnosno “tranzicijske slabosti”², usko vezan s udjelom privatnog sektora u stvaranju bruto domaćeg proizvoda. U tom smislu, slab tranzicijski rejting naše zemlje mogli bismo objasniti relativno niskim udjelom privatnog sektora u bruto domaćem proizvodu od oko 60%, što je ujedno i najniži udio u poređenju s drugim zemljama regiona.

Postavlja se pitanje razloga tako lošeg rangiranja Bosne i Hercegovine u sektoru preduzetništva na koje ukazuje ne samo nizak udio privatnog sektora u stvaranju bruto domaćeg proizvoda, nego i prethodno analizirani indikatori konkurentnosti (WEF, Svjetska banka) koji u najvećoj mjeri oslikavaju nepovoljan i nestimulativan poslovni ambijent u BiH. Postoji niz razloga, međutim, mi ćemo ovdje pokušati ukazati samo neke od njih.

Najprije, visoki troškovi pokretanja preduzeća i isuviše komplicirana registracija uvećava ukupne troškove poslovanja, zbog čega se veliki dio poslovne aktivnosti premješta u neformalnu ekonomiju. Osnovni uzrok visokih troškova poslovanja jeste spor i dugotrajan proces osnivanja preduzeća, koji u našoj zemlji traje i do 60 dana u prosjeku, za razliku od regiona gdje je prosjek 11,4 dana. Zatim, broj procedura potrebnih za pokretanje biznisa (12 za BiH u odnosu na 7 u regionu, a 5,7 u zemljama OECD-a) te dvostruko veći troškovi pokretanja preduzeća nego u zemljama regiona, a četiri puta veći nego je prosjek zemalja OECD-a.

Osim toga, postoje visoki troškovi inspekcija, licenci, dozvola (posebno građevinskih), različite takse i naknade, zahtjevi za velikim brojem dokumenata, neujednačena poreska politika na teritoriji BiH, kao i obeshrabrujuća zakonska regulativa u vezi zapošljavanja, što sveukupno predstavlja visoke barijere novim investicionim poduhvatima.



Grafikon 9: Troškovi poslovanja u Bosni i Hercegovini za 2010. godinu.
Izvor: Svjetska banka

² Više pogledati u: EBRD: “Life in transition: A Survey”, 2005.

Jedan od mogućih razloga nepovoljnog poslovnog i investicionog okruženja u našoj zemlji jeste i postojeći institucionalni okvir.³ Naime, institucionalno okruženje je važan preduslov uspješne tranzicije prema punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Pojedini autori navedene indikatore tranzicije nadopunjuju sa tzv. "kriterijima uspjeha" obuhvatajući njima, između ostalog, političke uslove, stabilnost zakona, nivo obrazovanosti radne snage, poreske stimulacije, kao i funkcionalnost državne administracije. Heritage Fondacija je u svom izvještaju o ekonomskim slobodama u 2009. godini, našu zemlju rangirala kao 134. od 183 uvrštene zemlje svijeta (bili smo 121. u 2008. godini), i u spomenutom izvještaju naša zemlja je okarakterisana kao *uglavnom neslobodna*, odnosno ocijenjeno je da ne postoji kvalitetno institucionalno okruženje za poslovanje (Federalni zavod za programiranje razvoja, 2009: 4). Posebno se ističu loše ocjene za slobodu vlasništva (10%), slobodu od korupcije (33%), slobodu investiranja (50%) i dr. Institucionalno uređenje u našoj zemlji karakteriše suviše glomazan administrativni aparat, podijeljene i nekada isprepletene nadležnosti države i entiteta, nedovoljno stručan kadar, veliki otpor prema promjenama, institucionalne slabosti, neefikasno rukovođenje i neslaganja, te odviše marginalizirana uloga države u zakonodavnim procesima, kao i u procesima evropskih integracija, što čini da sveukupni poslovni ambijent bude izrazito nestimulativan, rizičan i nepredvidiv (Vanjskopolitička inicijativa BH, 2007: 49-79).

Izloženi izvještaji međunarodnih institucija i organizacija o konkurentnosti zemalja pokazuju da je BiH još uvijek daleko iza najmanje razvijenih zemalja Evropske unije, ali i da prilično zaostaje za zemljama Jugoistočne Evrope. Kao zemlja koja se nalazi u drugoj fazi rasta (tzv. efikasnošću vođen rast), BiH će morati više ulagati u unapređenje onih stubova konkurentnosti koji su krucijalni u ovoj fazi razvoja, a to su: visoko obrazovanje i dodatna obuka, veća efikasnost tržišta roba i tržišta rada, unapređenje sofisticiranosti finansijskog tržišta (posebno nebankarskih finansijskih institucija) i podizanje nivoa tehnološke spremnosti.

Na kraju, možemo zaključiti da se Bosna i Hercegovina suočava s nizom teških tranzicijskih izazova, te da joj predstoji dug i mukotrpan period u kojem će morati uložiti još mnogo napora kako bi napredovala u postojećim i pokrenula nove reformske procese. Da bi napredovala u tranzicijskim reformama, naša zemlja će morati ubrzati tempo privatizacije i reorganizacije preduzeća, smanjiti veličinu javnog sektora te ukloniti nepotrebnu birokratiju i administraciju na nižim nivoima vlasti koja ograničava razvoj preduzetništva. Također, u budućnosti bi se trebalo djelovati u pravcu jačanja državnih institucija i objedinjavanju često nekoherentnih ekonomskih politika što bi, u krajnjoj instanci, vodilo stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora na teritoriji Bosne i Hercegovine.

³ Prema istraživanju koje provodi Svjetska banka (BEEPS), poslovni subjekti kao najveće institucionalne prepreke navode izraženu korupciju, neizvjesnost u vezi sa regulacijom, poreske stope i funkcionisanje sudstva. Izvor: BEEPS, Svjetska banka.

3. EVROPSKA PERSPEKTIVA BOSNE I HERCEGOVINE

Saradnja između Bosne i Hercegovine i Evropske unije počela se razvijati još 1992. godine međunarodnim priznanjem Bosne i Hercegovine kao nezavisne i suverene države. Narednih godina, Evropska unija je odigrala značajnu ulogu u okončanju ratnih dešavanja na prostoru Bosne i Hercegovine, te nakon potpisivanja mirovnog sporazuma u Dejtonu, 1995. godine, pružila izuzetnu finansijsku pomoć u obnavljanju ratom razrušene ekonomije, potpomogla izgradnju institucija i podržala obnovu razjedinjenog bosanskohercegovačkog društva. Nedugo potom Unija objavljuje svoju namjeru da se otvori prema zemljama Zapadnog Balkana, te promovirajući regionalni pristup inicira ideju pokretanja Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Ovaj strateški politički dokument imao je za cilj stabilizaciju u Jugoistočnoj Evropi putem približavanja zemalja regije evroatlantskim integracijama i jačanjem regionalne saradnje.

Značajan moment u odnosima prema Uniji, a ujedno i ključni segment Pakta stabilnosti, bio je uspostavljanje Procesu stabilizacije i pridruživanja 1999. godine. Proces stabilizacije i pridruživanja, kao doprinos procesu stabilizacije zemalja jugoistočne Evrope, unaprijedio je do tada postojeći regionalni pristup Unije prema zemljama regije obuhvatajući nekoliko instrumenata. To su, prije svega, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), program finansijske pomoći zemljama obuhvaćenim ovim procesom, te autonomne trgovinske olakšice koje su imale za cilj da doprinesu razvoju postojećih privrednih i trgovinskih odnosa.

Treba spomenuti da je tokom cijelog procesa Unija pružala znatnu finansijsku pomoć kako bi se ispunili potrebni uslovi. U tu svrhu formiran je i CARDS – program pomoći Unije za obnovu, razvoj i stabilizaciju namijenjen Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji, posredstvom kojeg je dosada u regiju plasirano skoro pet milijardi eura, dok je prema procjenama Evropske komisije u periodu od 1991. godine pa do kraja 2006. godine u našu zemlju Evropska unija donijela više od 10 milijardi KM putem niza programa pomoći (PHARE, OBNOVA, ECHO, CARDS, TEMPUS,... i drugi).

Zemlje Jugoistočne Evrope se nalaze na različitim nivoima odnosa s Evropskom unijom. Stoga se i ekonomski izazovi, s kojima se suočavaju zemlje regiona, znatno razlikuju u zavisnosti od njihovog položaja na "evropskoj mapi" i njihovoj ekonomskoj situaciji. Preduga politička previranja, nedovoljni naponi u ekonomskim reformama, institucionalnom preuređivanju i usklađivanju našeg zakonodavstva s evropskim standardima, doveli su Bosnu i Hercegovinu u nezavidnu poziciju u odnosu na zemlje regiona, tako da je BiH kao posljednja zemlja u regionu potpisala SSP. Trenutno, najbliže članstvu su Hrvatska i Makedonija koje imaju status zemlje kandidata za članstvo, dok preostale zemlje – BiH, Srbija, Albanija, Crna Gora imaju status zemlje potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Tabela 8: Status zemalja regiona u pogledu pristupanja Evropskoj uniji

Izvor: Evropska komisija

| Zemlja | Studija izvodljivosti | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju | | Aplikacija za članstvo | | Pristupanje |
|---------------------|-----------------------|--|---------------|------------------------|-----------|-------------|
| | | Pregovori | Zaključivanje | Aplikacija | Pregovori | |
| Bosna i Hercegovina | 2003. | 2005. | Juni 2008. | | | |
| Srbija | 2005. | 2005. | April 2008. | | | |
| Albanija | | 2003. | 2006. | | | |
| Crna Gora | 2005. | 2005. | 2007. | 2008. | | |
| Makedonija | | | 2004. | 2004. | 2005. | |
| Hrvatska | | | 2005. | 2003. | 2005. | |

3.1. EKONOMSKI ASPEKTI SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

Najznačajniji momenat u odnosima s Evropskom unijom za BiH je, svakako, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koncem juna 2008. godine. Neposredno po potpisivanju, u julu 2008. godine stupio je na snagu i Privremeni sporazum koji je uređivao trgovinske aspekte Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Već i prije potpisivanja SSP, Evropska unija je 2000. godine jednostrano liberalizirala tržište za veći dio roba porijeklom iz naše zemlje dajući im preferencijalni status prilikom uvoza na jedinstveno tržište EU. Stupanjem na snagu Privremenog sporazuma, liberalizacija trgovinskih odnosa s Unijom je znatno ubrzana. U tom smislu, definisan je tempo liberalizacije, pa su za neke proizvode trenutno otklonjene sve barijere, dok je za veći dio proizvoda definisan prijelazni period, a pojedini proizvodi (oko 2,63% proizvodnih linija) su zadržali punu carinsku zaštitu (Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, 2010: 6).

Liberalizacija trgovine s Evropskom unijom za našu zemlju ima posebnu važnost zbog činjenice da je Evropska unija najznačajniji trgovinski partner naše zemlje. Ukupna razmjena s EU u 2009. godini je iznosila oko 9 milijardi KM što čini 50,5% ukupne trgovinske razmjene naše zemlje. Osim toga, pokrivenost uvoza izvozom u trgovini s EU se povećava iz godine u godinu i u 2009. godini je iznosila 50,72%. Sve to dovoljno govori o važnosti jedinstvenog tržišta EU za izvozni sektor naše zemlje, budući da ono predstavlja najvažnije izvozno tržište za BiH. Ipak, veliki dio bh. kompanija se suočava s preprekama u pristupu jedinstvenom tržištu EU uslijed činjenice da proizvodi iz naše zemlje ne ispunjavaju zahtjeve kvaliteta i sigurnosti za uvoz. Zbog toga, povlastice koje su date od strane EU u velikoj mjeri nisu iskorištene. Veći problemi bi se mogli očekivati kada se okonča liberalizacija trgovinskog režima, s obzirom na to da veliki broj domaćih preduzeća nije spreman za poslovanje u uslovima povećane konkurencije uslijed manje efikasnosti i slabije tehnološke opremljenosti. Nekonkurentnost domaće proizvodnje bi, u srednjem roku, mogla izazvati povećanu nezaposlenost u našoj zemlji. Također, loš položaj naše zemlje može pojačati činjenica da su naši proizvođači neorganizirani, fragmentirani u nastupima na EU tržištu, te da značajan

dio bh. kompanija proizvodi ne poštivajući evropske standarde ili, pak, koriste relativno zastarjele standarde proizvodnje.

Potpuna liberalizacija trgovine s Evropskom unijom će, u dugom roku, donijeti niz koristi našoj ekonomiji. Naše kompanije će lakše dolaziti do najnovijih proizvodnih tehnologija, jeftinije će moći nabavljati potrebne sirovine, a uz to će imati bolji pristup tako velikom tržištu kakvo je jedinstveno tržište EU koje broji više od 500 miliona potrošača.

4. ZAKLJUČAK: NUŽNOST UBRZAVANJA REFORMSKIH PROCESA

Da bi pristupile Evropskoj uniji, zemlje moraju da ispune niz kriterija ekonomske, političke i pravne prirode. Svrha uvođenja ekonomskih kriterija jeste da osigura da zemlje, kada već pristupe Evropskoj uniji, dostignu nivo ekonomskog razvoja koji im omogućava da funkcionišu u panevropskom konkurentskom okruženju.

Premda je Bosna i Hercegovina tek u prvoj fazi ugovornog odnosa s Evropskom unijom, obaveze ispunjavanja zadatih ekonomskih ciljeva i dostizanja evropskih standarda su svakim danom zahtjevnije, a rokovi za njihovo okončanje sve kraći.

Prikazani makroekonomski pokazatelji, kao i pozicioniranje naše zemlje prema izvještajima vodećih međunarodnih organizacija i institucija, pokazuju da je pred nama još uvijek mnogo posla i truda kako bismo došli "ukorak" sa zemljama okruženja, a potom i zemljama članicama Evropske unije. Postavlja se kao imperativ sprovođenje temeljitih reformi politike podsticanja preduzetništva, a naročito podsticanje malog i srednjeg biznisa u pravcu olakšavanja uslova poslovanja, smanjenja procedura i vremena potrebnog za pokretanje biznisa, dobijanje dozvola, registriranje imovine i sl. Nužno je intenzivirati obim ekonomskih aktivnosti u pravcu produktivnije mobilizacije ekonomskih resursa naše zemlje. Jedan od načina je i podizanje sveukupne ekonomske efikasnosti u Bosni i Hercegovini, što se može postići reformisanjem javnog sektora u cilju smanjenja njegovog učešća u ekonomskoj aktivnosti, otklanjanjem nepotrebne birokratije i administracije koja ograničava i usporava razvoj preduzetništva.

Na koncu, potrebno je raditi na ujedinjavanju ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini, posebno imajući u vidu da se radi o maloj otvorenoj ekonomiji s tržištem od oko 4 miliona stanovnika, i jačanju konkurentnosti bh. kompanija kako na domaćem, tako i regionalnom i međunarodnom tržištu.

Analiza postdejtonskog političkog sistema
INSTITUCIONALNI SISTEM

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Nermina Saračević

Sažetak Članak opisuje Parlamentarnu skupštinu BiH kao najviši legislativni organ vlasti u Bosni i Hercegovini putem sistemske analize i sa aspekta konsocijativne političke paradigme. Izostanak političkog konsenzusa kod formiranja koalicionog programa vodećih parlamentarnih stranki kontinuirano ugrožava legitimnost zakonodavne vlasti i umanjuje njenu funkcionalnost u institucionalnom poretku. Ovakav model je sa stanovišta funkcionalnosti ovisan o vanjskom, supra-nacionalnom autoritetu u vršenju vlasti (Ured visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini), od čijeg angažmana će i dalje ovisiti donošenje ključnih odluka i reformi potrebnih za jačanje centralnog državnog aparata i time zastupanja opštih interesa svih građana (demosa) Bosne i Hercegovine. Tranzicija ka samostalnom modelu će biti uslovljena postizanjem političkog dogovora o opštem (zajedničkom) dobru uz etos kooperacije između parlamentarnih stranaka.

Ključne riječi: etno-teritorijalna zastupljenost, politički legitimitet, partnerski odnos

1. O PRIRODI DRŽAVNOG PARLAMENTARIZMA

1.1. HISTORIJSKI KONTEKST: TRANZICIJA KA MULTIPARTIJSKOM SISTEMU

Politički pluralizam na teritoriji Bosne i Hercegovine se počinje razvijati za vrijeme austro-ugarske vlasti u periodu 1878-1918. (Arnautović, 2009). Intenzivniji razvoj se nastavlja u periodu Kraljevine Jugoslavije (1918-1941) kada se političke partije formiraju oko dva dominantna regionalna bloka (srpskog i hrvatskog). Narodi Bosne i Hercegovine se u novoj zajednici južnoslovenskih naroda (Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca) politički organizuju prema historijskim i teritorijalnim preferensama. Iako je teritorijalno predstavljala integralnu cjelinu sve do 2. svjetskog rata, Bosna i Hercegovina nije imala zvanični predstavnički dom ili skupštinu naroda, pa su se poslanici iz Bosne i Hercegovine birali u Narodnu skupštinu koja je zasjedala u Beogradu, prijestolnici Kraljevine Jugoslavije. Političko djelovanje na teritoriji tadašnje Bosne i Hercegovine je bilo organizovano kroz rad nekolicine političkih partija, podružnica hrvatskih, odnosno srpskih stranaka u Bosni i Hercegovini, Komunističke partije Jugoslavije (KPJ), Demokratske stranke Jugoslavije i Jugoslovenske muslimanske organizacije (JMO). JMO je na izborima 1920. g. za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine Jugoslavije dobila najveći broj glasova i 24 mandata iz Bosne i Hercegovine. Najveći uspjeh ove političke stranke je da se uspjela izboriti za član 135 u Ustavu Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, odnosno, tzv. "turski paragraf" po kojem Bosna i Hercegovina "ostaje u postojećim granicama".

Za vrijeme 2. svjetskog rata, politički rad se organizovao kroz djelovanje KPJ u narodno-oslobodilačkom ratu protiv nacističke okupacije. U tim uslovima 25. 11. 1943. godine na 2. zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) formirana je Bosna i Hercegovina u svojim današnjim teritorijalnim granicama, kao ravnopravna zajednica srpskog, hrvatskog i muslimanskog naroda unutar jugoslovenske socijalističke federacije, u kojoj je egzistirala kao federalna jedinica sa samostalnim organima vlasti. Njeno zakonodavno tijelo u novonastaloj zajednici bila je Narodna skupština BiH, koja je osnovana na trećem zasjedanju Zemaljskog antifašističkog vijeća Bosne i Hercegovine (ZAVNOBIH) u Sarajevu od 26-28. aprila 1945. godine. U novoj federativnoj zajednici se uvodi jednopartijski sistem na čelu s KPJ.¹ Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine (NRBiH) je donesen 31. decembra 1946. g. definiira Bosnu i Hercegovinu kao "narodnu državu republikanskog oblika" koja se na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo i na otcjepljenje, ujedinjenje sa ostalim republikama (Hrvatskom, Srbijom, Slovenijom, Makedonijom i Crnom Gorom) u Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju. Kasnijim Ustavom iz februara 1974. godine dolazi do promjene naziva iz Narodne u Socijalističku Republiku Bosnu i Hercegovine (SRBiH),² kojim se potvrđuju principi ravnopravnosti njenih naroda i narodnosti, pravo na otcjepljenje od federativne zajednice, te naglašen princip srazmjerne reprezentativnosti u svim oblicima društveno-političkih organizacija i zajednica. Ovim ustavom je propisan rad Skupštine SRBiH, kao najvišeg zakonodavnog organa SRBiH, koji je odlučivao o pitanjima unutrašnje i vanjske politike, a koja su morala biti usaglašena s centralnom politikom i zakonodavstvom SFRJ.

U toku 1990. godine Skupština SRBiH je donijela izmjene na Ustav SR BiH, kojim se omogućilo uvođenje višestranačkog sistema i odredio način formiranja političkih partija za predstojeće izbore koji su zakazani za 18. 11. 1990. godine. Iako je zbog specifičnog multietničkog konteksta u Bosni i Hercegovini, Skupština SRBiH prvobitno zabranila udruživanje građana po osnovu vjerske i nacionalne pripadnosti, Ustavni sud SRBiH je naknadno odobrio formiranje stranaka na etničkoj osnovi, uz obrazloženje da bi svaka zabrana takvog udruživanja građana predstavljala kršenje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Nakon toga je donesen Zakon o izborima odbornika i poslanika u skupštine društveno-političkih zajednica prema kojem su provedeni prvi višestranački izbori u novembru 1990. godine (Arnautović, 1996: 11).

Ovo je formalno označilo početak razvoja postkomunističkog pluralizma u Bosni i Hercegovini, kada dolazi do formiranja većeg broja političkih stranaka. Jedan broj njih je nastao reformom ranijih političkih organizacija iz jednopartijskog sistema (Socijalistička

¹ Godine 1952. mijenja naziv u Savez komunista Jugoslavije (VII Kongres Komunističke partije Jugoslavije, 2-7. novembar 1952. godine, Zagreb). KPJ je predstavljala interese i opredijeljenost naroda za uspostavljanje socijalnog samoupravnog društvenog uređenja, i bila simbol narodnog otpora i pobjede nad terorom nacizma u 2. svjetskom ratu.

² Reformom Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974., federativne republike su dobile pravo na otcjepljenje kao nositelji suverenosti, te veći stepen nezavisnosti u odnosu na centralnu vladu u Beogradu. (Ustav SFRJ, Uvodni dio; Osnovna načela – I, Prvi dio: SFRJ, član 5).

partija se razvila iz Saveza komunista, Socijalistički demokratski savez iz Socijalističkog saveza radnog naroda Bosne i Hercegovine, a Liberalna stranka iz Saveza socijalističke omladine BiH). Drugi blok stranaka je predstavljao političke programe koncipirane na etničkom principu koje su zagovarale interese isključivo tri najveće etničke grupacije u Bosni i Hercegovini: SDA (Stranka demokratske akcije – Muslimani, kasnije, Bošnjaci), SDS (Srpska demokratska stranka – Srbi) i HDZ BiH (Hrvatska demokratska zajednica – Hrvati) (Pejanović, 2006: 49). Također, dolazi do formiranja i drugih stranaka s tzv. građanskim opredjeljenjem (koje zagovaraju interese svih građana Bosne i Hercegovine bez etničke ekskluzivnosti) kao što su Stranka Jugoslovena, Demokratska stranka, Savez reformskih snaga za Bosnu i Hercegovinu (SRS za BiH), i dr. (Pejanović, 2006: 47).

Na prvim višestranačkim izborima održanim 1990. godine učestvovalo je 15 političkih stranaka, a pobjedu su odnijele 3 glavne etničke stranke SDA, SDS i HDZ BiH, koje su osvojile ukupno 84% poslaničkih mandata u Skupštini SR BiH (Pejanović, 2006: 52). Međutim, ove tri vodeće stranke nisu mogle usaglasiti politički program niti se složiti oko vizije budućeg razvoja SRBiH, nego su vlast formirale na partnerskoj osnovi.³

Glavna linija podjele između parlamentarnih stranaka 1990. g. se ticala budućeg modela teritorijalne organizacije Bosne i Hercegovine, pri čemu se formiraju dva oprečna stajališta:

- I) Prva opcija je bila za suvereni i neovisni razvoj Bosne i Hercegovine i istupanje iz federalne jugoslovenske zajednice, slijedeći primjer Hrvatske i Slovenije (za ovu opciju su bile SDA, HDZ BiH i pet opozicionih stranaka: Socijaldemokratska partija – SDP, SRS za BiH, Demokratska socijalistička stranka – DSS, Liberalna stranka – LS i Muslimanska bošnjačka organizacija – MBO)
- II) Druga suprotstavljena opcija je bila za ostanak Bosne i Hercegovine u već načetoj zajednici SR Jugoslavije (s bivšim republikama Srbijom, Crnom Gorom, Makedonijom i pokrajinama Vojvodinom i Kosovom), a koju su podržavali SDS i Srpski pokret obnove (SPO) (Pejanović, 2006: 54-55).

Shodno tome, Skupština SRBiH 24. i 25. januara 1992. godine donosi odluku o raspisivanju referendumu za utvrđivanje budućeg statusa Bosne i Hercegovine, na koji je izašlo 64% ili 2/3 registriranih birača. Od ukupnog broja građana koji su izašli na referendum, 99% ih je glasalo za neovisni razvoj Bosne i Hercegovine i istupanje iz jugoslovenske zajednice.

Međutim, nepriznavanje legitimnosti referendumu⁴ za neovisnost Bosne i Hercegovine od strane srpskog političkog vodstva je označio parlamentarnu krizu u Bosni i Hercegovini i početak krvavih ratnih sukoba. U toku ratnih dejstava, paralelno su postojale Skupština

³ Partnerski odnos između vodećih parlamentarnih stranaka se zasniva isključivo na saglasnosti oko zajedničke raspodjele vlasti, dok za glavna politička pitanja razvoja države izostaje konsenzus, a u bh. model ga uvode političke stranke nakon pobjede na izborima 1990. godine (Pejanović, 2006: 54).

⁴ Za osporavanje legitimiteta referendumu za otcepljenje SRBiH od federativne zajednice vidi: (Kuzmanović, 1999) i (Kuzmanović, 2004).

RBiH i Skupština RS⁵ te od 28. 8. 1993. g. i Zastupnički dom (Sabor) Hrvatske Republike Herceg Bosne koje su vršile ulogu zakonodavnih organa za svoje pripadajuće teritorije nad kojima su imale vojnu kontrolu⁶ do okončanja ratnih dejstava i konsolidacije državnih organa vlasti prema Dejtonskom mirovnom sporazumu.

1.2. LEGITIMITET I FUNKCIONALNOST UNUTAR POLITIČKOG SISTEMA

Pristajanje građana na "društveni ugovor" u normativnom smislu podrazumijeva usvajanje ili priznanje društveno-pravnog poretka koji je uspostavljen kroz ustavne i druge formalno-pravne akte. To je istovremeno priznanje legitimiteta političkih elita da organizuju, vode i upravljaju društvenim dobrima i cjelokupnim društvenim životom zajednice nad kojom imaju suverenu vlast u svojim teritorijalnim granicama. Izvor političkog legitimiteta u demokratskim uređenjima je zasnovan na principima zastupljenosti interesa građana i podložan je volji naroda. Politički legitimitet u tom kontekstu podrazumijeva poštivanje uspostavljenih procedura koje su dio zakona jedne države. Legitimnost je osnovni uslov za održanje vlasti: bez minimuma legitimnosti vlada će nailaziti na česte blokade u svom radu (Dahl, 1997).

Karakter državnog parlamentarizma u Bosni i Hercegovini ili državne zakonodavne vlasti se mora posmatrati u smislu tzv. konsocijativnog⁷ "društvenog ugovora" kojim se uspostavila aktualna politička paradigma po potpisivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma. U društvenim zajednicama podijeljenim po religijskom, lingvističkom, tradicijskom ili etničkom osnovu – kao što je bosanskohercegovačka zajednica, konsocijativni model demokracije ukazuje na potrebu da se društveni fragmenti usaglase i organizuju vlast bez narušavanja stabilnosti poretka i označava tranzitni model demokracije, jer je cilj prevazići ili zaustaviti fragmentaciju društvenih interesa u cilju izgradnje jednog stabilnog društva. U tom smislu, Dejtonski ugovor bi predstavljao "ugovor nametnut izvana" (koji nije izraz autonomne volje bh. građana, odnosno naroda), a koji postaje izvor legitimiteta za novonastalu državnu tvorevinu po okončanju rata 1992-1995. Njime je međunarodno priznata Republika Bosna i Hercegovina interno podijeljena na tri subteritorijalne jedinice (dva entiteta i Brčko distrikt BiH) s različitim političkim uređenjima, a državna (supra-entitetska vlast) se ustrojila po principu tripartitne zastupljenosti i jednakosti konstitutivnih naroda Bošnjaka, Srba i Hrvata. Etnička fragmentacija je tako uslovlila nastanak etničke pluralizacije, i konstaliranje političkih partija oko etničkog principa tri glavne nacionalne zajednice u Bosni i Hercegovini.

⁵ Odluku o formiranju Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini su donijeli poslanici kluba Srpske demokratske stranke i kluba Srpskog pokreta obnove iz Skupštine SR BiH dana 24. 10. 1991.

⁶ Politička vlast se u periodu ratnih sukoba reducirala na stranačka vodstva SDS u Republici Srpskoj, HDZ BiH u HR Herceg Bosni, a sporazumom od 13. 4. 1992. g. između SDA, HDZ BiH i pet opozicionih stranaka (SDP, SRS, LS, MBO, DSS) na organe vlasti RBiH (Pejanović, 2006: 55).

⁷ Pojam konsocijativne demokratije označava oblik vlasti koji podrazumijeva zagarantovanu zastupljenost različitih grupa u raspodjeli vlasti unutar društvenih zajednica i sistema koji su podijeljeni po etničkim, lingvističkim, religijskim i drugim linijama (Lijphart, 2004: 96-109).

Čak su i očevi američkog Ustava bili suočeni s problemom fragmentacije unutar društvene zajednice, kada obična većina nije dovoljna da legitimira vlast u situaciji kada postoji nekoliko rivalskih interesa koji se moraju istovremeno uskladiti. Problem fragmentacije sistema koji se atomiziranjem političkih partija pretvara u koncept "poliarhije" (Dahl, 1997: 133) direktno utiče na stabilnost političke vlasti, a time i njene sposobnosti da se legitimno nametne za suverena. Kao posljedica toga, Dahl navodi da visoko fragmentirani višepartijski sistemi mogu unutar parlamenta dovesti do stvaranja nestabilnih ili slabih koalicija. One su nesposobne da se nose sa osnovnim problemima i zato u očima javnosti, pa čak i političkih elita, preuveličavaju one aspekte političkog života koji se odnose na frakcionaštvo. To zauzvrat može da dovede do nepovjerenja u predstavničku demokraciju i nespremnosti da se tolerišu politički sukobi. Jako male su šanse za ovakve sisteme da se ne vrate u hegemonijsko uređenje, osim ukoliko ne uspiju izbalansirati koaliciju koja će imati vladajuću većinu.

Polazeći od gornjeg argumenta, pitanje legitimiteta državnih struktura proisteklih iz Daytona jedna je od najkontroverznijih tema na bh. političkoj sceni, koja ukazuje na paradoksalnost ovakvog "društvenog ugovora" u praksi i na njegova mnogostruka teoretska ograničenja koja onemogućavaju uspostavu balansirano državnog mehanizama potrebnog za neovisno funkcionisanje državne vlasti. Naime, *sui generis* priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, koji ima obilježja federalnog, semiparlamentarnog i polupredsjedničkog uređenja, implicira, shodno tome, i jednu specifičnu korelaciju i strukturu formalnih državnih nositelja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Kako je izmjena Ustava Bosne i Hercegovine⁸ u isključivoj nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH, ona je direktno uslovljena političkim dogovorom vodećih parlamentarnih stranaka. U izostanku ovog dogovora, institucija Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini osigurava funkcionalnost političkog sistema. Visoki predstavnik je, na osnovu člana II i člana V Aneksa 10. Sporazuma o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora, ovlašten da "prati implementaciju mirovnog sporazuma", što u praksi znači da može donositi odluke i nametati zakone na osnovu ovlasti povjerenih mu u tumačenju i implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma. Kapacitet državnog parlamenta da funkcioniše kao zakonodavni organ u pogledu pitanja koja su bila od suštinskog interesa za razvoj države Bosne i Hercegovine, se u dosadašnjem radu pokazao slabim, jer je veliki broj takvih odluka i zakona morao "nametnuti" visoki predstavnik, kako bi se prevazišle parlamentarne blokade do kojih dolazi zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa o osnovnim pitanjima unutrašnje i vanjske politike. Na ovaj način se kroz instituciju visokog predstavnika⁹ osigurava kontinuitet bh. političkog sistema i ostvaruje minimum reformi potrebnih za izgradnju institucija i vođenje državne politike, ali je s druge strane, sâm proces upitan s aspekta legitimiteta predstavničke demokracije, jer se za donošenje odluka zaobilaze legalno izabrani predstavnici naroda, a visoki predstavnik nije po Ustavu ovlašten predlađač zakona.

⁸ Inicijative za izmjenu Ustava Bosne i Hercegovine u mandatu 2006–2010: "Aprilski paket" iz 2006, "Sporazum iz Pruda" iz 2009. i "Butmirski proces" iz oktobra 2009. (Banović i Gavrić, 2010: 13-15).

⁹ Funkcija visokog predstavnika ujedinjuje Ured visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU u BiH.

U bh. modelu, potrebno je da političke elite koje predstavljaju fragmentirane interese (i ovdje ne mislimo isključivo na etničke interese, nego je fragmentacija kompleksan problem i obuhvata čitav niz socijalnih i ekonomskih potkategorija) uđu u međusobni dijalog uz etos kooperacije. Uz ovaj uslov bi bilo moguće uspostaviti funkcioniranje sistema tako što bi interesi glavnih društvenih segmenata (ili njegovog velikog broja) bili inkorporirani u tranziciji ka horizontalnom modelu (dehijerarhizaciji) (Papadopolys, 2000: 218) u vođenju politike. Svaki drugi proces sa aspekta bh. pluralizma bi značio vještačku demokratizaciju gdje zvanična vlast neće imati legitimno uporište niti saglasnost od strane svojih građana.

1.3. PRINCIP SELEKTIVNE REPREZENTATIVNOSTI

Druga vrsta fenomena koji se želi ovdje ispitati jeste koji princip reprezentativnosti se manifestuje kroz funkciju i djelovanje zastupnika i delegata dvodomne Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH). Naime, zastupnici Predstavničkog doma PS BiH, koji su direktno izabrani nosioci zakonodavne vlasti, zastupaju interese građana iz svojih entiteta. S druge strane, delegati Doma naroda PS BiH su delegirani od strane zastupnika entitetskih parlamenata, dakle, posrednim putem zastupaju isključivo interese tri konstitutivna naroda (Hrvate, Srbe i Bošnjake) iako u Bosni i Hercegovini žive i drugi narodi i narodnosti (prema preambuli Ustava Bosne i Hercegovine definisani kao kategorija "Ostalih").

Kod izbora zastupnika i delegata primjenjuje se dejtonski princip etno-teritorijalne podjele Bosne i Hercegovine. Dejtonski ustav pretpostavlja teritorijalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine kao zajednice u kojoj postoje tri konstitutivna naroda: Bošnjaci, Srbi i Hrvati i "ostali građani", gdje se indirektno podrazumijeva da Srbi treba da isključivo žive (imaju prebivalište) na teritoriji Republike Srpske, a Bošnjaci i Hrvati da prebivaju na teritoriji Federacije BiH kako bi ostvarili svoja politička prava.

Broj mandata poslanika iz dva entiteta je raspodijeljen prema prebivalištu kandidata, tako da kandidatima političkih partija i nezavisnim kandidatima iz Republike Srpske pripada 1/3, a kandidatima iz Federacije BiH pripada 2/3 ukupnih mandata u Predstavničkom domu PS BiH. Prema ovako koncipiranom obliku ustroja predstavničke demokratije, proizlazi da interese građana iz Federacije BiH jedino mogu zastupati političari iz Federacije BiH, odnosno interese građana iz Republike Srpske isključivo političari koji prebivaju na teritoriji Republike Srpske. Time se ograničila daljnja društvena integracija između političkih stranki i građana i nametnuo princip selektivne zastupljenosti koji uzrokuje diskriminaciju interesa onih grupacija koje nisu po ustavnoj definiciji dominantne na određenoj teritoriji države.

U Domu naroda se primjenjuje sličan princip teritorijalne raspodjele mandata: 1/3 delegata srpskog naroda se isključivo bira s teritorije Republike Srpske, a preostale 2/3 (1/3 delegata iz bošnjačkog naroda i 1/3 delegata iz hrvatskog naroda) s teritorije Federacije BiH (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 1. i tačka 2.). Kategorija "ostalih" građana, tj. drugih, nekonstitutivnih naroda kao nacionalnih manjina, nije uopšte predstavljena u Domu naroda

i time su njihova politička prava ozbiljno povrijeđena.¹⁰ U izboru delegata Doma naroda se ponavlja princip selektivne zastupljenosti i time nameće pitanje legitimnosti ovakvog parlamentarnog sistema, jer u odlučivanju o državnim interesima jednog naroda od strane predstavnika s jedne trećine teritorije države ne može se nikako ogledati princip predstavljanja tog konstitutivnog naroda na cjelokupnoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Princip ovako definisane selektivne zastupljenosti uslovljava političku fragmentaciju i segregaciju građana, te uzrokuje prisilnu migraciju jednog dijela stanovništva, koje u cilju ostvarivanja svojih političkih i građanskih prava bira živjeti u dijelu Bosne i Hercegovine gdje su mu Ustavom garantovana i u cijelosti dozvoljena ta prava.

U zakonskom pogledu, izbor predstavnika i delegata u oba doma PS BiH je i dalje u suprotnosti s Protokolom 12. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji propisuje opštu zabranu diskriminacije na bilo kojoj osnovi kod učešća u javnim institucijama i upravnim tijelima. Svi poslijeratni izbori u Bosni i Hercegovini su tako provedeni na diskriminirajućoj osnovi, direktno kršeći odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima,¹¹ čija je potpisnica i Bosna i Hercegovina. Principi ove konvencije su inkorporirani u Ustavu Bosne i Hercegovine, član II: Ljudska prava i slobode, i imaju prioritet nad svim ostalim zakonima. Pravo na nediskriminaciju po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje je propisano tačkom 4. u istom članu, pa je zaista upitno kako je moguće najvišim zakonskim aktom kao što je Ustav istovremeno ograničiti politička prava nekonstitutivnim narodima s jedne strane, a s druge strane ih u liberalno-egalitarnom duhu evropskih načela ravnopravnosti velikodušno garantirati?

Mandat zastupnika PS BiH se odnosi na predstavljanje ili zastupanje interesa građana iz jednog ili drugog entiteta u pogledu vođenja državne politike. Međutim, kako odvojiti državnu od lokalnih ili entitetskih politika? Zastupnici u PS BiH pripadaju istim strankama koje učestvuju na lokalnim izborima i najčešće su te političke stranke nosioci vlasti u istim lokalnim jedinicama.¹² Dakle, suštinsko pitanje je da li entitetska (regionalna, lokalna) politika i interesi uslovljavaju vođenje državne politike koja bi trebala da donosi mjere od interesa za cjelokupnu državu i sve njene građane (tj. narod, demos) podjednako, a ne zastupati interese isključivo jedne grupe naroda?

¹⁰ S obzirom na multietnički karakter Bosne i Hercegovine, pitanje reprezentativnosti se u bivšoj federalnoj jedinici (SRBiH) riješilo kroz ustavne odredbe (amandmani LX i LXI Ustava SR BiH iz 1974. g.) koji propisuju srazmjernu zastupljenost svih naroda i narodnosti na ravnopravnoj osnovi u samoupravnim političkim organizacijama i organima vlasti.

¹¹ Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, SEC (2010) 1331 od 9. 11. 2010, str. 8.

¹² Za uporedbu izbornih mandata vidi web stranicu Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine: www.izbori.ba.

2. NADLEŽNOSTI I FUNKCIJE PARLAMENTA

2.1. OPŠTE NADLEŽNOSTI PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

Opšta struktura i nadležnosti državnog parlamenta su propisani članom IV Ustava Bosne i Hercegovine. Osnovne nadležnosti PS BiH su određene članom IV, tačka 4. One su dale ograničenu ulogu državnom parlamentu u smislu donošenja državnog zakonodavstva, i kao da je namjera tvoraca Ustava bila da se uloga državnih institucija u što većoj mjeri ograniči na isključivo one funkcije koje su neophodne za minimalno održanje državnog suvereniteta. To su sljedeće ovlasti:

- a) Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcije Skupštine prema Ustavu
- b) Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze BiH
- c) Odobranje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine
- d) Odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora
- e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu dužnosti PS BiH, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 4.)

Zanimljivo je da tačka a) podrazumijeva donošenje zakona "koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva", što implicira ulogu državnog parlamenta kao servisa Predsjedništva BiH koje ne kreira politiku *per se*, nego služi tehnički da legalizuje političke odluke i mjere od jednog dijela državne egzekutive (ovdje: tročlano Predsjedništvo BiH). Tačke b) i c) definišu finansijsku nadležnost u pogledu odobranja budžeta za rad institucija Bosne i Hercegovine, a tačka d) nadležnost za ratifikaciju međunarodnih ugovora.

Međutim, u tački e) se pažljivo ostavlja mogućnost da se zakonodavna uloga parlamenta proširi, tj. da ona evoluiru u zavisnosti od zajedničkog sporazuma entiteta u pogledu prijenosa nadležnosti iz određenih oblasti. I ove odredbe reflektiraju ponavljajući princip tranzitivne legitimnosti na kojem je koncipiran Ustav i koji je rezultirao, također, tranzitivnim državnim institucijama čiji kontinuitet i funkcionalnost ovise o volji entitetskih političkih elita. Shodno tome, postavlja se pitanje uloge državnog parlamenta koja, ako je uporedimo s drugim federalnim političkim sistemima, nema potrebnu legitimnost i snagu zbog odnosa *država vs. entiteti*, jer su "manje strukturne jedinice stvarni nosioci državnih nadležnosti, i one ih prenose prema svojoj slobodnoj procjeni na državu, uz mogućnost da ih mogu ponovno vratiti nazad. U klasičnom ustavnom federalizmu je ustav taj koji dodjeljuje kompetencije, država stoga ne zavisi od dobre volje svojih manjih strukturnih jedinica. To znači da se nadležnosti države ne određuju po volji ili na osnovu dogovora manjih strukturalnih jedinica. Jer svoj legitimitet država ne crpi iz volje manjih strukturalnih jedinica, već iz samog ustava." (Hartwig, 2007: odjeljak 3.3)

U odnosu *država vs. entiteti*, došlo je do ograničenog prijenosa određenih nadležnosti s entitetskog na državni nivo. Ove nadležnosti uključuju zajedničku odbrambenu i sigurnosnu politiku – osnivanje Oružanih snaga BiH, uspostava Obavještajno-sigurnosne agencije BiH te Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), osnivanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, koje predstavlja državnu instituciju nadležnu za izbor, opoziv i kontrolu rada sudija i tužilaca u cijeloj Bosni i Hercegovini (Banović i Gavrić, 2010: 10), osnivanje državne kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini – Elektroprijenosa BiH, uspostavu Brčko distrikta BiH i uspostavu indirektno poreske politike na državnom nivou. Također je došlo do uvođenja principa “paralelne nadležnosti” kada se radi o odlučivanju o okvirnim i opštim zakonima, koji je uobičajen u složenim državama i prema kojem država zakonom utvrđuje politiku i principe uređivanja određenih oblasti, a niže jedinice (u našem slučaju entiteti, kantoni i Brčko distrikt BiH) u okviru svoje nadležnosti detaljnije uređuju te odnose. Ustav Bosne i Hercegovine također daje mogućnost uspostavljanja konkurentne nadležnosti države i entiteta u pitanjima koja su u nadležnosti oba nivoa vlasti kao što su ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava (Trnka, 2008: 30). Proces izgradnje i jačanja državnih institucija, koje su neophodne za adekvatno vođenje pregovora u okviru procesa evropskih integracija, i dalje će biti uslovljavan entitetskim pristajanjem na prijenos nadležnosti na državne organe ukoliko ne dođe do značajnih promjena Ustava Bosne i Hercegovine.

2.1.1. Funkcije i uloga državnog Parlamenta

Opšte nadležnosti PS BiH su dalje razvijene u poslovnica o radu oba doma i predstavljaju rezultat evolucije državnog institucionalnog aparata (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (poglavlje V-IX) i Poslovnik o radu Doma naroda (poglavlje V-IX)). PS BiH u sklopu svoje institucionalne uloge vrši sljedeće funkcije i aktivnosti:

- *Zakonodavna uloga*: osnovna uloga PS BiH je donošenje zakona iz oblasti koje su ustavnim odredbama u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine kao i za druge oblasti u nadležnosti entiteta koje oni prenesu na državni nivo;
- *Izmjena Ustava*: iako Parlamentarna skupština nije učestvovala u kreiranju i donošenju bh. Ustava, ona ima jedina ovlaštenje da vrši izmjene i dopune Ustava (Član X, tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine), i iz tog razloga je njena politička uloga i odgovornost od izuzetnog značaja. Amandmane na Ustav Bosne i Hercegovine mogu podnijeti Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH, Dom naroda, te svaki poslanik PS BiH. Amandmani se šalju na mišljenje Vijeću ministara BiH i Predsjedništvu BiH ukoliko oni nisu predlagači, i moraju biti razmotreni na javnim raspravama. Ustavni amandmani se usvajaju redovnim zakonodavnim postupkom u oba doma, s tim da u Predstavničkom domu za izmjene mora glasati najmanje 2/3 poslanika (Ustav Bosne i Hercegovine, član X);
- *Izborne funkcije*: davanje saglasnosti na izbor ključnih funkcionera izvršne vlasti. Ovu funkciju isključivo vrši Predstavnički dom PS BiH koji odobrava imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH na prijedlog Predsjedništva BiH, te druge članove Vijeća ministara BiH na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. U

tom cilju se formira Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara BiH koja potvrđuje imenovanje predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara BiH;

- *Finansijske funkcije*: odlučivanje o izvoru finansiranja institucija Bosne i Hercegovine i finansiranju međunarodnih obaveza. Predsjedništvo BiH na preporuku Vijeća ministara BiH podnosi prijedlog Zakona o budžetu institucija Bosne i Hercegovine za narednu godinu do 15. 10. tekuće godine, te dostavlja parlamentu godišnji izvještaj o izvršenju budžeta (rashodima i prihodima) za prethodnu godinu;
- *Funkcije izvršne vlasti*: ko-odlučivanje o pitanjima vanjske politike davanjem saglasnosti za ratifikaciju ili otkazivanje međunarodnih ugovora, sporazuma i konvencija. Parlament dijeli ovu aktivnost s nosiocima izvršne vlasti, a koja je u primarnoj nadležnosti Predsjedništva BiH. Također se u konsultaciji s Predstavničkim domom sprovodi imenovanje predstavnika Bosne i Hercegovine u međunarodnim institucijama;
- *Sudske aktivnosti*: parlament je nadležan za autentično tumačenje zakona, propisa i opštih akata. Na ovaj način parlament vrši funkciju organa pravosuđa, s obzirom na to da kao primarno legislativno tijelo može tumačiti i utvrđivati istinitost, autentičnost i pravilan smisao zakonskih odredbi i propisa;
- *Kontrolna uloga*: parlament vrši kontrolu rada Vijeća ministara BiH i može izglasati nepovjerenje ili tražiti rekonstrukciju Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara BiH je obavezno da podnosi izvještaje o svom radu, obrazlaže mjere politike koje provodi, odgovorno je za primjenu zakona, propisa i drugih akata, te obavezno da pruža informacije iz oblasti svog djelokruga rada. Odgovornost vlade se zasniva na podjeli vlasti u predstavničkoj demokraciji i ogleda se kroz interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi.
- *Informativne aktivnosti i interpelacija*: u okviru svojih informativnih aktivnosti, parlament ima pravo zahtijevati informacije od članova Vijeća ministara BiH, drugih državnih institucija i tijela, od drugih subjekata kojih se tiče određena situacija kao i od Ureda visokog predstavnika i drugih međunarodnih organizacija koje djeluju u Bosni i Hercegovini. Jednom u 6 mjeseci organizuje se zajednička sjednica oba doma "Poslanici (delegati) pitaju – Vijeće ministara BiH odgovara" koja je dostupna i za javnost. Istražne aktivnosti parlament obavlja kroz rad svojih komisija, posebno prema članovima Vijeća ministara BiH.
- *Donošenje rezolucija i drugih akata*: ovo je jedna od aktivnosti političkog karaktera. Donošenjem rezolucija, deklaracija, odluka, preporuka, zaključaka i drugih akata, parlament izražava svoj stav o relevantnim političkim pitanjima, socijalnim problemima i potrebama, i daje političke smjernice koje će provoditi Predsjedništvo, Vijeće ministara ili druge institucije Bosne i Hercegovine.
- *Regulisanje unutarnje organizacije i rada*: domovi parlamenta regulišu svoju unutarnju organizaciju kroz poslovnik o radu kao i zaključcima, ukoliko određena pitanja nisu riješena Poslovníkom o radu.

- *Međunarodne aktivnosti:* Aktivnosti PS BiH na polju međunarodnih odnosa se intenzivno razvijaju u skladu s prioritetima vanjske politike Bosne i Hercegovine, kroz djelovanje stalnih parlamentarnih delegacija, međuparlamentarnih grupa prijateljstva i razvojem bilateralnih i multilateralnih odnosa s parlamentima drugih zemalja i međunarodnih organizacija. S obzirom na to da je Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji jedan od ključnih prioriteta vanjske politike Bosne i Hercegovine, PS BiH intenzivnije saraduje s institucijama Evropske unije, te se u tom cilju održavaju redovni sastanci s delegacijom Parlamenta Evropske unije za saradnju sa zemljama Jugoistočne Evrope.

2.1.2. Odnosi s državnom egzekutivom

2.1.2.1. Odnosi sa Vijećem ministara BiH

Bh. semiparlamentarni sistem specifičan je u odnosu na klasične parlamentarne modele u kojima parlamentarna većina formira vladu, odnosno postavlja premijera i većinu kabineta, a što se ne može primijeniti na odnos između zakonodavne vlasti, tj. Parlamentarne skupštine BiH (PS BiH) i Vijeća ministara BiH, koje je nosilac izvršne vlasti zajedno s Predsjedništvom BiH. Vijeće ministara se konstituira na osnovu principa teritorijalne zastupljenosti i jednakosti konstitutivnih naroda, prema kojem najviše 2/3 ministara može biti s teritorije Federacije BiH, a 1/3 s teritorije Republike Srpske.

U odnosu prema parlamentu, Vijeće ministara BiH može podnositi prijedloge zakona na usvajanje PS BiH, dostavljati mišljenje o prijedlozima zakona za koje nije bilo predlagač; tražiti sazivanje sjednice domova radi razmatranja određenog pitanja i tražiti mišljenja od strane domova. Vijeće ministara BiH preko svojih predstavnika učestvuje na sjednicama domova, kolegija i komisija; može se uključiti u rasprave na sjednicama, a predstavnici Vijeća ministara BiH imaju pravo i dužnost da učestvuju u radu Predstavničkog doma (Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH (odjeljak VIII)).

Između PS BiH i Vijeća ministara BiH naglašena je kontrolna uloga koju vrši PS BiH (kroz interpelaciju i mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi), (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 167-169) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 164-166)). S druge strane, uloga Vijeća ministara BiH kao inicijatora i predlagača zakona sve više jača u odnosu na ulogu samih poslanika i delegata. Princip ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti se ne može pravilno uspostaviti i održati u bh. modelu, zbog institucionalnih mehanizama koji vještački održavaju kontinuitet političkog sistema. Naime, u politički razvijenim demokratskim društvima kada nastupi parlamentarna kriza traži se disolucija (raspuštanje) parlamenta ili parlamentarna većina izglasa nepovjerenje aktuelnoj vladi, nakon čega dolazi do smjene struktura vlasti i do uspostave nove političke paradigme. Iako bh. parlament može izglasati nepovjerenje vladi, od 1996. g. do danas nije bilo takvih slučajeva. S druge strane, ne postoji formalna odredba kojom se može raspustiti Predstavnički dom PS BiH, što ukazuje na želju tvoraca Dejtonskog ustava da spriječe političku nestabilnost i blokadu

u radu državne vlasti i osiguraju kontinuitet političkog sistema. Problem uspostave odgovarajućih korelacija između parlamentarne većine i članova kabineta (koji se biraju prevashodno prema etničkim kriterijumima) predstavlja ograničenje u funkcionisanju državne vlasti, jer se za donošenje najvažnijih političkih odluka i reformi teško ostvaruje međusobni konsenzus.

2.1.2.2. Odnosi s Predsjedništvom BiH

Funkciju šefa države u BiH vrši tročlano Predsjedništvo BiH, koje imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH (vlade) za čiju investituru je potrebno odobrenje Predstavničkog doma PS BiH. U okviru svojih formalnih ovlaštenja, Predsjedništvo BiH može da podnosi parlamentu prijedloge zakona na usvajanje (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 170-171) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 167-168)). Također, predstavnici Predsjedništva BiH mogu učestvovati na sjednicama domova i uključiti se u raspravu u svakom momentu. Na zahtjev nekog od domova, Predsjedništvo BiH je dužno pružiti obavještenje o pitanjima iz svoje nadležnosti, te podnijeti izvještaj o svojim rashodima najmanje jednom godišnje.

Predsjedništvo BiH može raspustiti Dom naroda (Poslovnik o radu Predsjedništva BiH (član 44)), što je u određenom smislu odlika polupredsjedničkih sistema (savremeni dualistički parlamentarizam) (Sadiković, 2004: 143) u kojima predsjednik države ima pravo raspustiti parlament. Član 44. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH, propisuje mogućnost raspuštanja Doma naroda PS BiH uključujući slučajeve promjene parlamentarne većine. Proceduru za raspuštanje Doma naroda može pokrenuti član Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda u Narodnoj skupštini Republike Srpske, u bošnjačkom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH (bošnjački član) i u hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH (hrvatski član). Međutim, kontrolna uloga Predsjedništva BiH prema parlamentu je u bh. modelu ograničena, jer Predsjedništvo BiH može raspustiti samo Dom naroda, ali se nigdje ne spominje raspuštanje Predstavničkog doma, tj. ne postoji zakonom predviđen mehanizam za njegovo raspuštanje.¹³ Odredbe o raspuštanju su u pravnom smislu ostale nedorečene, jer se ni u jednom pravnom aktu ne spominje da će raspuštanje Doma naroda automatski voditi ka raspuštanju i Predstavničkog doma, i objavljivanju novih izbora. Dakle, raspuštanje Doma naroda koje može izvršiti svaki član Predsjedništva BiH u svom pripadajućem entitetskom Domu naroda, odnosno njegovom klubu, pretpostavlja promjenu parlamentarne većine u entitetskim parlamentima, koji delegiraju poslanike u Dom naroda, pa se shodno tome, kod svake promjene parlamentarnih većina u entitetima mora promijeniti i stranačka struktura delegata u Domu naroda. S obzirom na to da od 1996. g.

¹³ Prijedlog ustavnih amandmana iz tzv. "Aprilskog paketa" iz 2006. g. je u poglavlju "Parlamentarna skupština BiH" predložio odredbu kojom se propisuje raspuštanje PS BiH, koja može samu sebe raspustiti u slučaju kada Predstavnički dom ne uspije izabrati predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH ni nakon tri kruga glasanja. Prijedlog paketa Ustavnih amandmana je usaglašen između 6 vodećih parlamentarnih stranki (SDA, SNSD, SBiH, HDZ BiH, HDZ 1990 i PDP) uz posredovanje visokog predstavnika i drugih međunarodnih medijatora u Bosni i Hercegovini, ali ga je Predstavnički dom PS BiH odbio na svojoj sjednici od 26. 4. 2006.

do danas nije došlo niti jednom do raspuštanja Doma naroda, teško je izvršiti detaljniju analizu ovog institucionalnog mehanizma, ili tumačiti njegovu funkcionalnost. Pri tome možemo primijetiti da ovakva vrsta institucionalnog odnosa između struktura vlasti označava još jednu od "pogodnosti" kojom se zacementirala izabrana parlamentarna struktura, čime je zagantovano funkcionisanje sistema zbog straha od nepremostivih podjela ili mogućnosti ponovnog pribjegavanja agresivnim metodama rješavanja političke krize.

3. STRUKTURA PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH

3.1. ORGANIZACIJA PARLAMENTA

Parlamentarna skupština BiH je dvodomno tijelo koje se sastoji iz Predstavničkog doma i Doma naroda. S obzirom na to da se poslanici Predstavničkog doma biraju direktno, iako s teritorije 2 entiteta, ovaj dom bi trebao odražavati tj. predstavljati interese svih građana i naroda na teritoriji Bosne i Hercegovine. Princip teritorijalne tj. entitetske supremacije (koja se bazira na etničkom) nad državnom je imanentan u radu državnog parlamenta kroz organizaciju Predstavničkog doma kao i kroz strukturu Doma naroda, gdje se ogleda zaštita etničkih interesa tri konstitutivna naroda. Predstavnički dom bi formalno predstavljao jedan direktni forum za zastupanje interesa građana, gdje možemo analizirati aktivnost stranaka i njihovu parlamentarnu praksu i disciplinu. Dom naroda s druge strane, označava indirektni forum za zaštitu etničkih interesa (zastupnici su delegirani od strane entitetskih parlamentata) i gdje je skoro nerelevantno iz kojih političkih opcija dolaze poslanici, jer su njihova politička opredjeljenja pretpostavljena etničkoj lojalnosti.

U periodu 1996-2002. mandat PS BiH je trajao dvije godine, a od 2002. g. dužina mandata se povećava na četiri godine. Način organizacije rada oba doma parlamenta je propisan Poslovníkom o radu Predstavničkog doma i Poslovníkom o radu Doma naroda. Ako uporedimo ova dva poslovníka, dolazimo do zaključka da ne postoji neki ekskluzivni primat u pogledu rada jednog doma nad drugim, pa se tako Predstavnički dom ne može striktno definisati kao donji dom niti se Dom naroda može posmatrati kao gornji dom parlamenta. Oba doma imaju skoro identične organizacione strukture, poput kolegija, komisija, načina na koji se vodi zakonodavni postupak, te drugih aktivnosti koje su svojstvene zakonodavnom organu. U zakonodavnoj funkciji, Predstavnički dom je "čuvar entitetskih interesa", jer se predstavljanje tj. zastupanje zasniva na entitetskim parametrima, dok Dom naroda garantira zaštitu vitalnih nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda. Međutim, to ne implicira da je uloga Doma naroda ograničena isključivo na provjeru usklađenosti prijedloga zakona s nacionalnim interesima konstitutivnih naroda. Naprotiv, zakonodavna procedura u Domu naroda se odvija u identičnim fazama neovisno od zakonodavne procedure u Predstavničkom domu. I o prijedlozima zakona se zasebno raspravlja, vrše dorade ili izmjene, pri čemu se pored provjere da li je neki prijedlog zakona u suprotnosti s vitalnim nacionalnim interesom nekog od naroda, vrše i druge vrste izmjena u skladu s aktuelnim socioekonomskim potrebama.

Ako se zakonodavne procedure neovisno odvijaju u oba doma, postavlja se pitanje dolazi li možda do dupliciranja posla, što se direktno odražava na dužinu trajanja postupka za usvajanje nekog zakona? S obzirom da se zakonodavni postupci odvijaju paralelno i neovisno jedan od drugog, rezultirajući tekstovi prijedloga zakona moraju biti istovjetni da bi neki zakon bio usvojen. (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 124) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 115)). Pri tome se mora ispuniti uslov usaglašenosti teksta između oba doma, koji se ostvaruje radom Zajedničke komisije za postizanje sporazuma o identičnom tekstu zakona. Iz tog razloga je i u prijedlozima ustavnih amandmana iz 2006. g. izvršena rekonstrukcija procedure, prema kojoj bi se osnovna procedura donošenja zakona provodila u Predstavničkom domu, a Dom naroda bi isključivo razmatrao usvojene zakone sa aspekta zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Rad parlamenta počiva na dva principa:

- *Etno-teritorijalna zastupljenost* (kod glasanja, odnosno članstva u radnim tijelima primjenjuje se princip zastupljenosti naroda prema kojem 1/3 poslanika/delegata mora biti s teritorije Republike Srpske, odnosno iz reda srpskog naroda, a najviše 2/3 s teritorije Federacije BiH odnosno iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda)
- *Ravnopravnost domova* (kod predsjedavanja zajedničkim kolegijem, komisijama i sjednicama naizmjenično se smjenjuju predstavnici oba doma; također, prijedlog zakona mora proći odvojene procedure u oba doma da bi bio usvojen, osim ako nije u nadležnosti zajedničke komisije oba doma)

Domovi se konstituiraju na početku svakog mandata održavanjem prve konstituirajuće sjednice, koju saziva Kolegij doma iz prethodnog saziva, kada se biraju klubovi poslanika/delegata, predsjedavajući domova i njihovi zamjenici (predsjedavajući i njegova dva zamjenika moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda).

Rad oba doma PS BiH je organizovan kroz sljedeća radna tijela:

- Kolegij doma,
- Klubovi poslanika/delegata,
- Komisije doma,
- Sjednice doma.

3.1.1. Kolegij doma

Na početku mandata, konstitutivnu sjednicu doma saziva Kolegij doma iz prethodnog saziva. Tada se između poslanika bira Kolegij doma, koji se sastoji od predsjedavajućeg i njegovog prvog i drugog zamjenika, a svi moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda. Također, pri tome se mora voditi računa da predsjedavajući Predstavničkog doma nije iz istog konstitutivnog naroda kao aktuelni predsjedavajući Predsjedništva BiH i predsjedavajući Vijeća ministara BiH. Predsjedavajući se rotira svakih osam mjeseci počevši od dana izbora na dužnost. Sjednicama Kolegija i Proširenog kolegija mogu prisustvovati predstavnici Vijeća

ministara BiH, predstavnici komisija domova, i druga lica koja pozove predsjedavajući, ali bez prava odlučivanja. Kolegij doma je zadužen za koordinaciju i rješavanje poslova koji se odnose na poslanike doma, saradnju s drugim domom, saradnju doma s Predsjedništvom BiH i Vijećem ministara BiH, saradnju s političkim strankama, organizacijama i udruženjima građana, odlučivanje kod zakonodavne procedure o nadležnosti određene komisije za neki prijedlog zakona, kao i za razmatranje inicijativa i prijedloga koji se podnose domu u vezi s njihovom usklađenošću s Poslovníkom doma (Poslovník o radu Predstavničkog doma (poglavlje III, odjeljak A) i Poslovník o radu Doma naroda (poglavlje III, odjeljak A)).

U Predstavničkom domu, Kolegij može da radi i u proširenom sastavu (Prošireni kolegij koji uključuje predstavnika svakog od klubova poslanika Doma) kada je potrebno obaviti konsultacije i odlučiti o pripremi plenarnih sjednica, radnog plana, trajanju rasprave o nezakonodavnim pitanjima i o drugim pitanjima koja se tiču funkcioniranja Doma. Odluke Kolegija i Proširenog kolegija se donose konsenzusom, a ako to nije moguće, odluke Kolegija donosi dom u Predstavničkom domu, odnosno predsjedavajući u Domu naroda o čemu obavještava Dom naroda, a Proširenog kolegija donose domovi.

3.1.2. Klubovi poslanika/delegata

Klubovi predstavljaju oblik djelovanja poslanika/delegata unutar doma, a svaki klub samostalno organizuje svoj način rada. Klub mogu osnovati najmanje tri poslanika. Unutar Predstavničkog doma osnivaju se klubovi poslanika parlamentarnih stranaka, koalicija, kao i mješoviti klubovi koje čine poslanici koji nisu članovi nijednog homogenog kluba (Poslovník o radu Predstavničkog doma (poglavlje III, odjeljak A)).

U Domu naroda se mogu osnovati samo 3 kluba poslanika iz reda 3 konstitutivna naroda (Poslovník o radu Doma naroda (poglavlje I, odjeljak B)):

- Klub delegata hrvatskog naroda,
- Klub delegata bošnjačkog naroda,
- Klub delegata srpskog naroda.

3.1.3. Komisije Doma

Komisije domova su zadužene za davanje mišljenja, podnošenje prijedloga i izvještaja domu kao i za druge funkcije kako je propisano Poslovníkom o radu Predstavničkog doma (Poglavlje III, odjeljak C-F) i Poslovníkom Doma naroda (Poglavlje III, Odjeljak C-E). Komisija jednom godišnje podnosi izvještaj o radu svom pripadajućem domu. Odluke u komisijama se donose prostom većinom. Komisija među svojim članovima bira predsjedavajućeg, kao i prvog i drugog zamjenika predsjedavajućeg, koji moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda. U radu komisije naglašena je istražna funkcija, koja se sastoji od niza informativnih aktivnosti prema funkcionerima i zaposlenicima u državnim tijelima i institucijama. U domovima se osnivaju stalne i privremene komisije za svaki dom pojedinačno, kao i zajedničke stalne i privremene komisije oba doma. Stalne komisije su nadležne za specifične

oblasti iz domena opšte državne politike (nadležnosti države) dok se privremene komisije osnivaju radi razmatranja određenog pitanja ili vršenja istražne funkcije. Podršku u radu komisija pružaju potkomisije ili radne grupe koje se osnivaju za određene oblasti.

3.1.4. Sjednice Doma

Prošireni kolegij u Predstavničkom domu, odnosno Kolegij u Domu naroda, priprema i usvaja orijentacioni jednogodišnji radni plan za održavanje sjednica doma na osnovu konsultacija s Predsjedništvom BiH, Vijećem ministara BiH, komisijama i klubovima poslanika. Kvorum potreban za održavanje sjednica u Predstavničkom domu čine većina svih poslanika, pri čemu je potrebno osigurati da je prisutna najmanje jedna trećina poslanika iz svakog entiteta. Kvorum u Domu naroda čini devet delegata uz uslov da su prisutna najmanje po 3 člana iz reda bošnjačkog, srpskog i hrvatskog naroda. Ukoliko se utvrdi da nema kvoruma, određuje se pauza od 60 minuta radi pronalaženja rješenja. Ako se i dalje ne može ostvariti kvorum, razmatrano pitanje, odnosno tačka dnevnog reda, odgađa se za iduću sjednicu.

Sjednicama doma mogu prisustvovati članovi Predsjedništva BiH, članovi Vijeća ministara BiH, predlagači i zvanični gosti, s pravom učešća u raspravi, ali bez prava odlučivanja. Prije donošenja odluke, vodi se rasprava o svakoj tački dnevnog reda, osim u slučajevima propisanim Poslovnikom. Pri glasanju primjenjuje se princip neprenosivosti glasova, a odluke se donose većinom glasova poslanika/delegata koji su prisutni i glasaju. Glasanje se obavlja elektronski, dizanjem glasačkog kartona ili prozivanjem (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (poglavlje IV) i Poslovnik o radu Doma naroda (poglavlje IV)).

3.2. PREDSTAVNIČKI DOM

Predstavnički dom PS BiH ima 42 poslanika. Građani s teritorije Federacije BiH direktno biraju 28 poslanika (2/3), dok preostalih 14 (ili 1/3) poslanika biraju građani s teritorije Republike Srpske (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 2). Prema Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine (Poglavlje 4. član 4.4), da bi stekle status akreditovanog kandidata na izborima za Predstavnički dom, političke stranke i koalicije moraju prikupiti najmanje 3.000 potpisa registriranih birača s teritorije entiteta za koji se natječu, dok nezavisni kandidati moraju prikupiti 1.500 potpisa registriranih birača (Izborni zakon Bosne i Hercegovine (poglavlje 4, čl. 4.8)). Od 28 mjesta iz Federacije BiH, 21 poslanik se bira iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti, a sedam su kompenzacijski mandati. Također, od 14 mandata s teritorije Republike Srpske devet se bira iz višečlanih izbornih jedinica, a pet su kompenzacijski mandati. Na raspodjelu kompenzacijskih mandata imaju pravo samo političke stranke i koalicije. Da bi učestvovala u raspodjeli mandata, politička stranka, koalicija ili nezavisni kandidat mora osvojiti minimum 3% od ukupnog broja važećih glasačkih listića u izornoj jedinici (Izborni zakon Bosne i Hercegovine (poglavlje 9, čl. 9.6)).

3.2.1. Komisije Predstavničkog doma

U Predstavničkom domu postoji 7 stalnih komisija, koje se sastoje od po 9 članova, i biraju se proporcionalno veličini klubova poslanika u Domu, poštujući princip teritorijalne zastupljenosti (2/3 s teritorije Federacije BiH, a 1/3 s teritorije Republike Srpske). Odluke se donose prostom većinom uz uslov da je prisutna većina članova (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 35)).

Stalne komisije u Predstavničkom domu su:

1. Ustavopravna komisija,
2. Komisija za vanjske poslove,
3. Komisija za vanjsku trgovinu i carine,
4. Komisija za finansije i budžet,
5. Komisija za saobraćaj i komunikacije,
6. Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova,
7. Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara BiH.

3.3. DOM NARODA

Dom naroda se sastoji od 15 zastupnika koji se delegiraju iz entitetskih parlamenata (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačka 1). 1/3 delegata iz reda srpskog naroda bira Narodna skupština RS, a 2/3 delegata (5 bošnjačkih i 5 hrvatskih) biraju bošnjački, odnosno hrvatski delegati u Domu naroda parlamenta FBiH. Za kvorum je potrebno prisustvo 9 delegata, po tri iz reda svakog konstitutivnog naroda.

Dom naroda može biti raspušten od strane članova Predsjedništva BiH ili se može sam raspustiti (Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 163)).

Raspuštanje od strane Predsjedništva je ukratko opisano u Odjeljku 2.1.3. ovog članka (Odnos sa Predsjedništvom BiH). Za samoraspuštanje Doma naroda potrebno je da najmanje tri delegata podnesu prijedlog odluke za raspuštanje Doma, nakon čega se saziva sjednica Doma na kojoj se odlučuje o ovom pitanju. Ukoliko ovaj prijedlog odobri većina delegata, što uključuje većinu predstavnika iz najmanje dva naroda, Dom naroda se raspušta. Međutim, daljnje odredbe ne govore ništa o sudbini Predstavničkog doma, ukoliko dođe do raspuštanja Doma naroda, kao ni o načinu izbora novih delegata u Dom naroda. Daljnja analiza političkih reperkusija koje bi proizašle iz takvog stanja bi predstavljala odvojeno istraživanje.

3.3.1. Komisije Doma naroda

U Domu naroda su uspostavljene 3 stalne komisije koje se bave pitanjima usklađenosti zakonodavstva sa Ustavom Bosne i Hercegovine, razmatraju državni budžet i finansiranje državnih institucija, te pitanja iz oblasti vanjske i trgovinske politike, carina, saobraćaja i

komunikacija (Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 25)). Nadležnosti i funkcije komisija Doma naroda su uglavnom identične s onima koje imaju komisije Predstavničkog doma, izuzev u dvije oblasti, a to su ravnopravnost spolova i izbori za Vijeće ministara BiH. Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije se bavi pitanjima vanjske politike, vanjskotrgovinske i carinske politike, saobraćaja i komunikacija (Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 42, 43 i 45)) što je u Predstavničkom domu pokriveno radom tri zasebne komisije.

Stalne komisije Doma naroda su:

1. Ustavnopravna komisija,
2. Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije,
3. Komisija za budžet i finansije.

Komisije Doma naroda imaju najviše do 6 članova, proporcionalno klubovima naroda, gdje je 2/3 članova s teritorije Federacije BiH, a 1/3 s teritorije Republike Srpske. Odluke se donose prostom većinom, uz kvorum gdje moraju biti zastupljena sva tri naroda (Poslovnik o radu Doma naroda (poglavlje III, odjeljak D, čl. 40)).

3.4. ZAJEDNIČKA RADNA TIJELA

Zajednička radna tijela oba doma PS BiH se formiraju radi usaglašavanja oko pitanja koja su od zajedničkog interesa i značaja za rad oba doma. Sa aspekta funkcionalnosti, skraćuje se zakonodavna procedura jer se komisijska faza provodi u jednom tijelu (komisiji), za razliku od redovne procedure kada se prijedlog zakona razmatra odvojeno u dvije komisije oba doma.

3.4.1. Zajednički kolegij

Osnovna uloga Zajedničkog kolegija jeste koordiniranje saradnje između domova, imenovanje članova privremenih delegacija koji učestvuju na međuparlamentarnim skupovima, odlučivanje o pitanjima vezanim za odluke koje zahtijevaju saglasnost oba doma, utvrđivanje kriterija za izbor članova stalnih delegacija, sazivanje zajedničke sjednice oba doma, sazivanje zajedničkih sastanaka s Vijećem ministara BiH, imenovanje sekretara zajedničke službe Sekretarijata i zajedničkih komisija oba doma. Sjednice Zajedničkog kolegija održavaju se najmanje jednom mjesečno i njima naizmjenično predsjedavaju predsjedavajući oba doma. Odluke se donose konsenzusom. U radu mogu učestvovati i predstavnici klubova delegata i klubova poslanika (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 25) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 21)).

3.4.2. Zajedničke komisije

Stalne komisije imaju u nadležnosti sva pitanja koja nisu regulisana kroz rad pojedinačnih stalnih komisija oba doma, a spadaju u Ustavom propisane državne nadležnosti. To su

pitanja odbrane i sigurnosno-obavještajne politike, ekonomske reforme i razvoja, evropskih integracija, administrativnih poslova, te pitanja iz oblasti civilnih poslova. Zajednička komisija broji 12 članova, od kojih se šest bira iz svakog doma, pri čemu 1/3 s teritorije Republike Srpske, a 2/3 članova mora biti s teritorije Federacije BiH. Za kvorum je potrebno sedam članova, od čega treba biti najmanje pola članova iz svakog doma, a većina mora obuhvatiti najmanje po jednog predstavnika iz reda svakog konstitutivnog naroda. Odluke se donose prostom većinom, koja mora uključivati najmanje jednu trećinu članova iz svakog doma i po jednog predstavnika iz svakog naroda (osim u Komisiji za administrativne poslove gdje se primjenjuje princip glasanja entitetske većine). Predsjedavajući i njegova dva zamjenika moraju biti iz tri različita konstitutivna naroda (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 53-59) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 41-53)).

Stalne zajedničke komisije oba doma PS BiH su:

1. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH,
2. Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije,
3. Zajednička komisija za ekonomske reforme i razvoj,
4. Zajednička komisija za evropske integracije,
5. Zajednička komisija za administrativne poslove,
6. Zajednička komisija za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku.

3.4.3. Zajedničke sjednice

Zajedničke sjednice oba doma PS BiH se održavaju u izuzetnim okolnostima, u svečanim prilikama i u svim prilikama prema ocjeni Zajedničkog kolegija. Sjednice oba doma sazivaju predsjedavajući domova naizmjenično. Zajednički kolegij utvrđuje dnevni red sjednica. Odlučivanje se obavlja u svakom domu pojedinačno prema odredbama Poslovnika domova (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 94-96) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 87-89)).

4. ZAKONODAVNI PROCES

4.1. PARLAMENTARNA PROCEDURA DONOŠENJA ZAKONODAVNIH AKATA

Osnovni zakonodavni postupak u PS BiH određuje da svaki zakon mora biti usvojen u odvojenim parlamentarnim procedurama u oba doma da bi stupio na snagu kao državni zakon. Uporedbom Poslovnika o radu oba doma, možemo zaključiti da su procedure u oba doma skoro istovjetne, a razlike se uglavnom odnose na rokove potrebne za provođenje određenih faza u procesu. Prijedlog zakona može podnijeti svaki poslanik Predstavničkog doma,

svaki delegat Doma naroda, komisija svakog od domova, zajednička komisija oba doma, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 99) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 92)). Prema dužini trajanja, primjenjuju se tri vrste zakonodavnog postupka: osnovni, skraćeni i hitni. Najveći broj prijedloga zakona se razmatra prema osnovnom postupku. Skraćeni i hitni postupak se koristi kada priroda zakona iziskuje skraćenje rokova, odnosno pojednostavljenje procedure kod donošenja zakona. Postoji razlika u dužini trajanja procedure između zakona gdje su predlagači parlamentarni domovi i kada je predlagač druga institucija. Kod usvajanja amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine prije provođenja zakonodavne procedure, amandmani se stavljaju na javnu raspravu, a zatim se provodi zakonodavna procedura kako je utvrđeno pravilnikom oba doma. Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine se podnose na isti način kao i zakoni, i prate osnovni zakonodavni postupak (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (čl. 132-135) i Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 127-129)).

Zakonodavna procedura u svakom od domova se sastoji iz pet faza. Prijedlozi zakona se obično prvo razmatraju u Predstavničkom domu, iako na prijedlog Kolegija Dom naroda može razmatrati akte prije Predstavničkog doma.

Procedura za usvajanje zakona teče u oba doma paralelno (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (odjeljak B-I) i Poslovnik o radu Doma naroda (odjeljak B-H)):

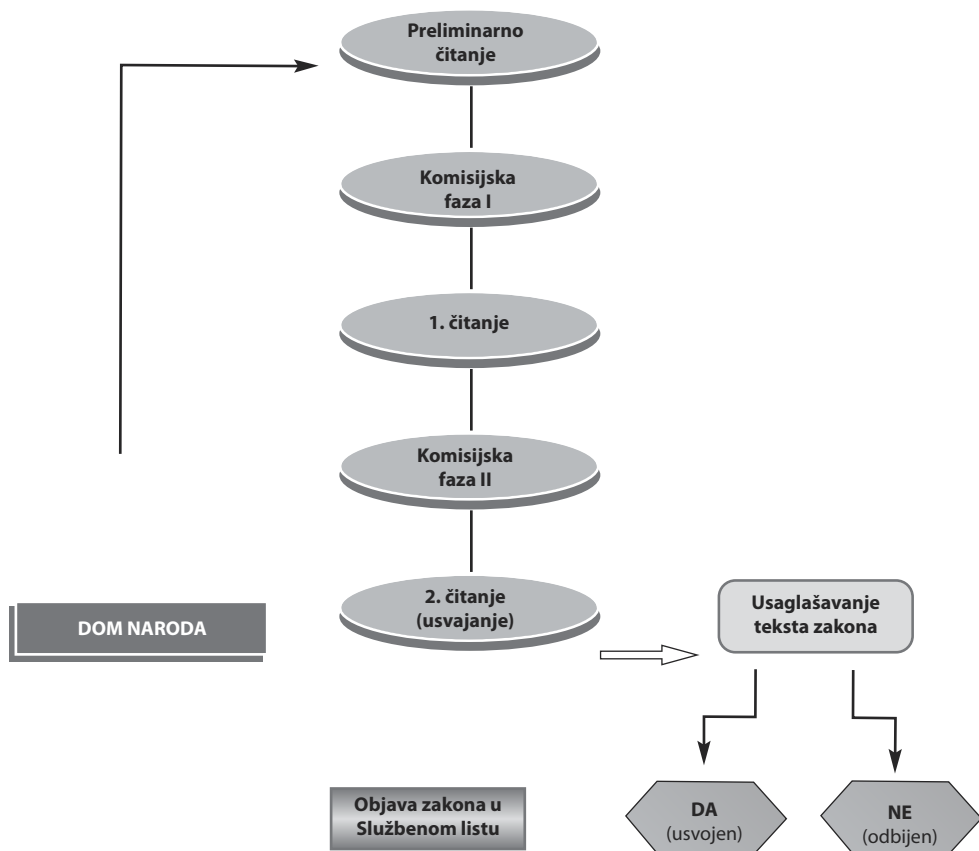
1. Preliminarna faza: usaglašenost prijedloga zakona sa Ustavom,
2. Komisijska faza I: mišljenje nadležne komisije,
3. Plenarna faza – 1. čitanje: opšta rasprava, principi, i usaglašenost sa Ustavom,
4. Komisijska faza II: podnošenje amandmana, javna rasprava,
5. Plenarna faza – 2. čitanje: amandmani, neusklađenost i pravno-tehničke greške,
6. Usaglašavanje teksta: prijedlog zakona usvojen ili odbijen.

Da bi se neki prijedlog zakona smatrao legitimnim mora biti usvojen u identičnom tekstu u oba doma. Ako usvojeni tekst u jednom domu nije istovjetan s onim kojeg je usvojio drugi dom, osniva se Zajednička komisija koja radi na usklađivanju oba teksta, a koja se sastoji od 6 članova, po 3 iz svakog doma. Zajednička komisija izrađuje Izvještaj o usaglašenosti teksta, koji se potom usvaja u oba doma. Ukoliko Izvještaj ne bude usvojen u jednom od domova, to znači da je prijedlog zakona odbijen. Ukoliko se prijedlog zakona usvoji u identičnom tekstu u oba doma, smatra se usvojenim.

Ukoliko uporedimo predlagače zakona kroz mandate PS BiH u periodu između 1996-2010., vidimo da je za najveći broj usvojenih zakona predlagač bilo Vijeće ministara BiH (ukupno 70,2%). Poslanici, delegati, komisije i domovi PS BiH su bili predlagači kod 14,2% od ukupno usvojenih zakona u ovom periodu. Iz toga proizlazi da je zakonodavna uloga PS BiH oslabljena u korist izvršne vlasti (vlade), koja se bavi konkretnim mjerama politike, i iz tog razloga je i broj predloženih zakona od strane Vijeća ministara najveći (Grafikon 1). U ostale

Slika 1: Prikaz osnovne zakonodavne procedure

Izvor: Parlamentarna skupština BiH, 2010.

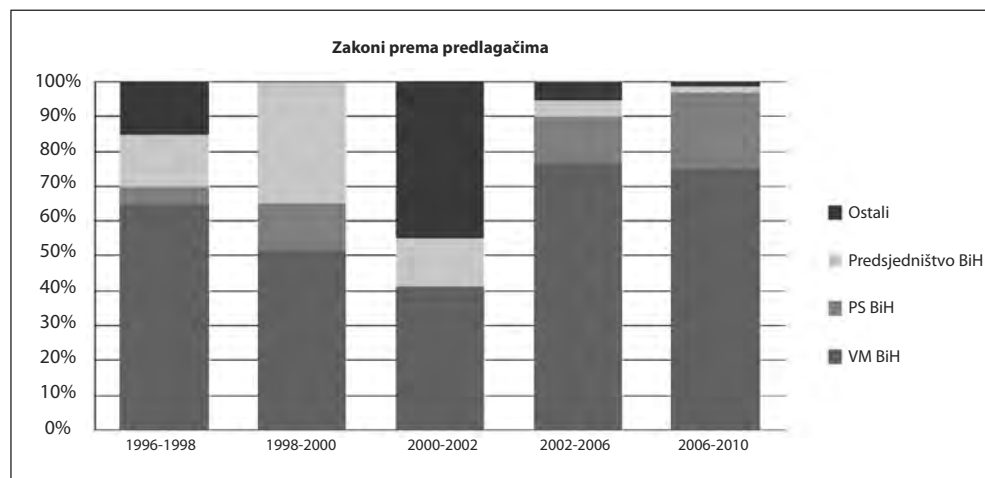


predlagače spadaju Predsjedništvo BiH (7,2%), te obavezujući zakoni Ureda visokog predstavnika.

U periodu 1997-2007. provedena su 852 zakonodavna postupka. Od toga je usvojeno ukupno 560 zakona, od kojih je u normalnoj proceduri PS BiH usvojila 424, a 136 je nametnuo visoki predstavnik.¹⁴ "Nametanje" zakona u praksi znači da visoki predstavnik donese zakone na privremenoj osnovi koje zatim PS BiH usvoji u redovnoj proceduri. Tako je visoki predstavnik u periodu 1997-2007. proglasio 112 zakona (Trnka, 2008: 23), a u sazivu 2006-2010. 24 zakona, koji su usvajanjem u redovnoj parlamentarnoj proceduri dobili državni legitimitet. Najveći broj zakona do 2010. godine (47) je nametnut u mandatu

¹⁴ Kombinovani podaci iz Istraživačke studije (Trnka, 2008) koja obuhvata period 1997–2007. i podataka PS BiH za saziv 2006–2010.

Grafikon 1: Kumulativni prikaz usvojenih zakona prema predlagateljima (1996-2010)
Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2010)



predstavnik P. Ashdowna (16. 8. 1999. – 27. 5. 2002.), koji se okvirno podudara s mandatom PS BiH u kojem je također bilo odbijeno najviše reformskih zakona u redovnoj parlamentarnoj proceduri, pa je iz tog razloga došlo do intervencije Ureda visokog predstavnika. Pored spomenutih zakona, visoki predstavnik se koristio svojim ovlastima da bi intervenisao i u drugim oblastima unutarne politike i uređenja Bosne i Hercegovine (izmjene entitetskih i kantonalnih ustava, entitetskih zakona, smjena nosioca političkih funkcija, i sl.) (Trnka, 2008: 45). Na državnom nivou je intervencijom visokog predstavnika došlo do uspostave institucija sudske vlasti (Suda i Tužilaštva BiH), uspostave Brčko distrikta BiH kao samostalne političko-teritorijalne jedinice, te uspostave indirektno poreske politike (Banović i Gavrić: 2010: 8, 9).

Tek je mali broj zakona koji se odnose na ispunjavanje zahtjeva za prijem u euroatlantske integracije koje je PS BiH usvojila bez intervencije međunarodne zajednice u BiH. To su zakoni koji se odnose na reformu obrazovanja, prava nacionalnih manjina, finansiranje političkih stranaka, sport, te set zakona iz ekonomske oblasti (Trnka, 2008: 29).

Broj predloženih zakona koji su odbijeni od strane PS BiH u periodu 1997-2007.¹⁵ iznosi 260. Od ovog broja, njih 52,3% je odbijeno jer nije postojala entitetska saglasnost iz Republike Srpske, te 7,6% zato što nije bilo entitetske saglasnosti iz Federacije BiH; zatim, 27,6% jer nije bilo proste većine u Predstavničkom domu i 6,9% jer nije bilo proste većine u Domu naroda, iako bi ovaj broj mogao biti i veći. Najveći broj zakona je odbijen u mandatnom periodu 2000-2002. za vladavine Alijanse za promjene. Od ukupno 83 neusvo-

¹⁵ Podaci o strukturi odbijenih zakona za saziv PS BiH 2006-2010. nisu bili dostupni u momentu izrade članka.

jena zakona u ovom periodu, 52 je bilo odbijeno uskraćivanjem entitetske saglasnosti iz Republike Srpske. Također, nije slučajno da je u periodu 2000-2002. (*Grafikon 1*) zabilježen najveći broj intervencija visokog predstavnika, koji je nametnuo 52 zakona. Najveći broj zakona koji nisu usvojeni u redovnoj parlamentarnoj proceduri su bili systemske ili reformske prirode: provođenje reforme pravosuđa, državni simboli, izborni zakon i državljanstvo, poreski sistem, javne nabavke, dio policijske reforme, i sl. (Trnka, 2008: 36).¹⁶

4.2. KONTROLNI MEHANIZMI KOD GLASANJA

Zakoni se donose većinskim glasanjem poslanika/delegata koji su prisutni i glasaju, a ta većina mora oslikavati teritorijalnu i etničku zastupljenost (mora uključiti najmanje jednu trećinu delegata ili poslanika s teritorije svakog od entiteta). Odlučivanje prostom većinom se koristi rijetko, u slučajevima odabira predsjedavajućeg i dvojice dopredsjedavajućih domova, za usvajanje poslovnika oba doma i kao jedan od načina za usvajanje rezolucija, odluka, zaključaka, preporuka i drugih akata (Trnka, 2008: 12-13).

U procesu odlučivanja koriste se 2 instrumenta kontrole koja utiču na proces donošenja odluka, i to: entitetsko glasanje i zaštita vitalnog nacionalnog interesa.

4.2.1. Entitetsko glasanje (kvalifikovana većina)

Entitetsko glasanje ili odlučivanje kvalifikovanom većinom istovremeno predstavlja i redovan oblik glasanja i instrument kontrole. U oba doma PS BiH potrebno je osigurati dovoljnu većinu glasova iz svakog entiteta da bi se odluka smatrala valjanom. Kada većina glasova ne uključuje 1/3 glasova iz jednog od entiteta, nastupa tzv. entitetska blokada u odlučivanju. U tom slučaju, pokušaće se kroz rad Kolegija doma postignuti dogovor, a ukoliko ne dođe do njega, onda se zakon donosi većinskim glasanjem, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju glasove 2/3 izabranih delegata iz svakog entiteta (tzv. kvalifikovana većina). U suprotnom, smatra se da ne postoji politička saglasnost jednog od entiteta u vezi donošenja određenog zakona, i prijedlog zakona se odbacuje, kao štetan za interese građana tog entiteta (Član IV, tačka 3.9. Ustava Bosne i Hercegovine).

4.2.2. Zaštita vitalnog nacionalnog interesa u Domu naroda (etničko glasanje)

Kako je Dom naroda "čuvar" vitalnog nacionalnog interesa, određeni prijedlog zakona može biti proglašen štetnim po vitalni nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, za što je potrebna većina glasova¹⁷ delegata onog naroda čiji je vitalni interes proglašen ugroženim. Nakon što se prijedlog zakona proglasi štetnim po nacionalni interes jednog

¹⁶ Prema objašnjenjima iz Istraživačke studije (Trnka, 2008) za 16,5% odbijenih zakona nije moguće utvrditi pravi razlog radi loše vođenih zapisnika sa sjednica Doma naroda.

¹⁷ Ovdje "većina glasova" podrazumijeva glasove najmanje 1/3 delegata ili članova s teritorije svakog od

od naroda, osniva se Zajednička komisija sastavljena od 3 delegata iz reda svakog od naroda koja nastoji postići rješenje problema. Ukoliko to ne uspije u roku od pet dana, predmet se dostavlja na rješavanje Ustavnom sudu BiH, u namjeri da se izvrši deblokada procesa (Poslovnik o radu Doma naroda (čl. 161-162)). Ako Ustavni sud BiH proglasi predloženi zakon/odluku destruktivnom za vitalni interes jednog od naroda, predloženi akt se vraća predlagaču koji mora dati novo rješenje koje neće narušavati vitalni nacionalni interes. Također, da bi novi prijedlog bio usvojen mora dobiti saglasnost većine članova sva tri nacionalna kluba koji su prisutni i glasaju. Ukoliko Ustavni sud BiH odluči da određeni predloženi akt nije destruktivan po nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda, njegovo usvajanje se provodi kvalifikovanim glasanjem (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, tačke e. i f.). Međutim, sama definicija "vitalnog interesa" nije tačno propisana aktuelnim Ustavom Bosne i Hercegovine, za razliku od entitetskih ustava,¹⁸ što, prema mišljenju Venecijanske komisije (2005) podrazumijeva "ozbiljan rizik blokade u donošenju odluka". U periodu 1997-2007. ovaj instrument je korišten samo u četiri navrata u Domu naroda PS BiH. Dva puta je bio pokrenut od strane delegata bošnjačkog naroda (Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama i raseljenim licima, Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji u oblasti prava žrtava rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća obrane i članova njihovih porodica), a druga dva puta od strane delegata hrvatskog naroda (prijedlog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju i prijedlog Zakona o javnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine) (Trnka, 2008: 38-39).

Ako uporedimo ova dva kontrolna mehanizma, evidentno je da se najveći broj blokada u donošenju zakona odvijao kroz mehanizam entitetskog glasanja (52,3% iz Republike Srpske i 7,2% iz Federacije BiH), što predstavlja direktan veto kojim se određeni zakonski akt zaustavlja u parlamentarnoj proceduri. Nasuprot tome, instrument zaštite vitalnog nacionalnog interesa podrazumijeva intervenciju Ustavnog suda kao medijatora u deblokiranju procesa parlamentarnog odlučivanja. Na osnovu toga, može se zaključiti da je "entitetsko glasanje korišteno kao supstitut zaštite vitalnog nacionalnog interesa" (Trnka, 2008: 40). U entitetskim zakonodavnim sistemima, instrument zaštite vitalnog nacionalnog interesa je korišten mnogo više, zato što oni ne poznaju drugi mehanizam kontrole: u Federaciji BiH se o ovom pitanju odlučivalo u 30 predmeta u periodu 2002-2007., dok je u istom periodu u Republici Srpskoj odlučivano o 24 predmeta koja su zahtijevala utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa (Trnka, 2008: 41).

entiteta, odnosno neprotivljenje 2/3 delegata ili članova s teritorije svakog od entiteta (Ustav Bosne i Hercegovine, član IV: 3. Procedura, d.).

¹⁸ Prijedlog amandmana na Ustav iz aprila 2006. kao vitalni nacionalni interes spominje sljedeće kategorije: pravo zastupljenosti u institucijama vlasti i donošenju odluka, teritorijalnu organizaciju, identitet, obrazovanje, jezik i pismo, donošenje amandmana na Ustav, zaštitu duhovnog nasljeđa i sl.

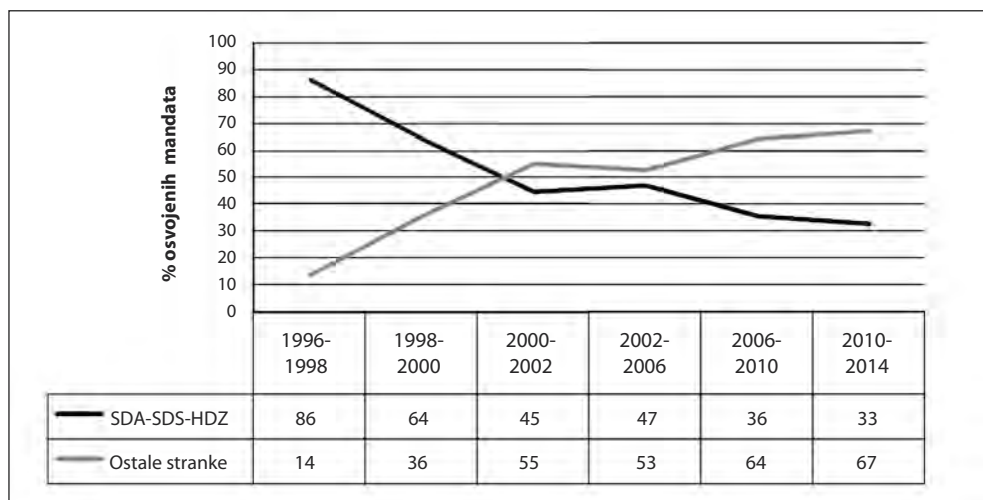
5. PARLAMENTARNE STRANKE I ZASTUPNICI

5.1. PARLAMENTARNE STRANKE U PREDSTAVNIČKOM DOMU

Iako je broj političkih stranaka koje se formalno natječu za mandate u Predstavničkom domu na direktnim izborima relativno visok u odnosu na broj glasača,¹⁹ tek mali broj njih se mogu klasificirati kao parlamentarne stranke. To su prije svega 3 prijeratne etničke stranke: SDA, SDS i HDZ BiH, koje su učestvovala u svim mandatima Predstavničkog doma PS BiH od 1996. do danas. Iz *Grafikona 2* vidimo da su ove tri stranke osvajale najveći broj mandata na izborima u periodu od 1996-2006., sa izuzetkom u 2000. godini kada je parlamentarnu većinu formirala Alijansa za demokratske promjene predvođena SDP BiH. Međutim ovaj trend se mijenja s opštim izborima 2006., a na posljednjim izborima za mandat 2010-2014. ove tri stranke osvajaju ukupno 33% poslaničkih mandata, što dosad predstavlja najslabiji rezultat njihove popularnosti i ukazuje na promjenu tradicionalnog biračkog raspoloženja.

Grafikon 2: Popularnost SDA-SDS-HDZ BiH bloka u % (1996-2010)

Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2010)



Međutim, bez obzira na pad popularnosti "partnerskih stranki", rezultati posljednjih izbora nisu dali očekivane promjene u smislu izbora novih političkih partija koje će moći formirati zajedničku koaliciju i donijeti neophodne reforme i progres u Bosni i Hercegovini. Opšti izbori 2010. godine su potvrdili trend započet na prethodnim izborima za mandat 2006-2010. Naime, na prethodnim izborima 2006. godine dolazi do raslojavanja unutar tri etnička

¹⁹ Na izborima 2006. g. natjecalo se 47 političkih stranaka za sve nivoe vlasti, a broj registriranih birača je iznosio 2.736.886, od čega je glasalo 52.74% biračkog tijela.

korpusa tako što jačaju političke stranke koje se javljaju kao rivali dosadašnjim tradicionalnim nositeljima popularnosti unutar tri etničke grupacije. Tako se unutar bošnjačkog korpusa javljaju Stranka za Bosnu i Hercegovinu (S BiH) i Stranka za bolju budućnost BiH (SBB BiH), unutar srpskog korpusa javlja se Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), a unutar hrvatskog korpusa Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990). Ovaj blok rivalskih, unutar-etničkih političkih partija osvaja na izborima 2006. godine ukupno 40% (17) poslaničkih mandata, a na izborima 2010. godine 38%, odnosno 16 poslaničkih mandata, što predstavlja veći postotak u odnosu na tradicionalno popularne stranke SDA-SDS-HDZ BiH.

Pored prethodno spomenutih političkih stranaka koje isključivo zagovaraju etnopolitiku svog konstitutivnog tijela, djeluje nekoliko političkih partija koje zagovaraju supremaciju ne-etničkog, odnosno građanskog koncepta u uređenju države. Tu je najvažnija opoziciona stranka SDP BiH, koja je u mandatu 2000-2002. uspjela osvojiti najveći broj poslaničkih mjesta i formirati parlamentarnu koaliciju *Alijansa za demokratske promjene*. SDP BiH je ponovo osvojila najveći broj mandata na području Federacije BiH na izborima 2010. dok je u Republici Srpskoj uvjerljivu većinu u odnosu na ostale stranke osvojio SNSD. Moglo bi se pretpostaviti da bi ove dvije stranke, koje su po nazivu sestrinske partije (socijal-demokrati), kao pobjedničke stranke na izborima 2010. godine formirale koaliciju, no duboka razmimoilaženja u njihovim političkim programima i načelima²⁰ dovode u sumnju mogućnost formiranja funkcionalne koalicije, koja bi osigurala politički konsenzus na nivou države u cilju daljih reformi, koje je neophodno provesti u okviru procesa euroatlantskih integracija u Bosni i Hercegovini.²¹

Zbog principa etničke supremacije koji predstavlja polaznu osnovu za najveći broj intraparlamentarnih dogovora, i istovremeno onemogućava jasno grupisanje političkih

Tabela 1: *Političke stranke prema broju osvojenih mandata u periodu 1996-2014.*

Izvor: Parlamentarna skupština BiH (2010)

| Politička stranka | 1996-1998 | 1998-2000 | 2000-2002 | 2002-2006 | 2006-2010 | 2010-2014 | Ukupno |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|
| 1. SDA | 19 | 17* | 8 | 10 | 9 | 7 | 70 |
| 2. SDS | 9 | 4 | 6 | 5 | 3 | 4 | 31 |
| 3. HDZ BiH | 8 | 6 | 5 | 5* | 3 | 3 | 30 |
| 4. SDP | 2* | 4 | 8 | 4 | 5 | 8 | 31 |
| 5. S BiH | - | - | 4 | 5 | 8 | 2 | 19 |
| 6. SNSD | - | - | 1* | 3 | 7 | 8 | 20 |
| 7. PDP | - | - | 2 | 2 | 1 | 1 | 6 |
| 8. DNZ | - | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 |

* izborne koalicije

²⁰ SNSD je u praksi stranka koja djeluje u okviru srpskog političkog korpusa i zagovara supremaciju etničkog i entitetskog iznad opšteg, građanskog.

²¹ Sve vodeće parlamentarne stranke u Bosni i Hercegovini su izrazile svoju opredijeljenost za euroatlantske integracije.

partija na ljevicu odnosno desnicu, teško je definisati karakter i stajališta pozicije, odnosno opozicije (Pejanović, 2006: 67-69). S druge strane, također je teško govoriti o bilo kakvoj ozbiljnoj opoziciji etničkim strankama ukoliko opoziciona stranka ne djeluje na cjelokupnoj teritoriji Bosne i Hercegovine, nego samo u jednom njenom entitetu. Npr. SDP BiH se smatra opozicijom SDA i HDZ BiH, ali na teritoriji Federacije BiH, dok na teritoriji drugog entiteta ova stranka nema tu važnost. Također, prije pobjede na izborima 2006., SNSD je bio opoziciona stranka SDS, djelujući na teritoriji Republike Srpske, bez ikakvog uticaja ili popularnosti u Federaciji BiH. Dakle, i djelovanje opozicionih stranaka je svedeno na pojedinačne teritorije entiteta, kao što je i jačina stranaka pozicije ograničena na pojedinačne entitete.

Partnerski odnos između vodećih parlamentarnih stranaka predstavlja dominantan model parlamentarne saradnje. Na izborima 1996. g. i 1998. g. većinu glasova dobija etnički blok stranaka: SDA, SDS i HDZ BiH, koje formiraju većinu na partnerskoj osnovi, ali ne postižu usaglašenost oko zajedničkog političkog koalicionog programa potrebnog za donošenje ključnih državnih zakona (ovu funkciju nadomješta institucija visokog predstavnika kao što je prethodno pojašnjeno). Ovakav trend se nastavlja ponovo nakon kratkog prekida vladavine Alijanse za demokratske promjene (2000-2002). U toku svog kratkog mandata, Alijansa je ispunila sve uslove za prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope (Pejanović, 2006: 63). Značaj vladavine *Alijanse za demokratske promjene* je u tome što predstavlja izuzetak u obliku koalicione vladavine koja za osnov ima usaglašeni politički program za rješavanje društvenih problema, za razliku od partnerskog odnosa na kojem se zasnivala vladavina vodećih etničkih parlamentarnih stranaka u drugim mandatima. Povratak na partnersku vladavinu nastupa odmah nakon toga u dva naredna 4-godišnja mandata (izbori 2002. i 2006.). U toku mandata 2002-2006. propadaju pregovori oko promjene Ustava Bosne i Hercegovine, kao i pregovori o reformskim zakonima, ali kako ne postoji program koalicione vladavine ne dolazi do raspada parlamentarne većine i prijevremenih izbora. U mandatu 2006-2010. također nije došlo do formiranja stabilne većine; nastavlja se partnerski odnos između parlamentarnih stranaka. S obzirom na to da nijedna stranka/stranački blok na izborima 2010. godine nije uspio da ostvari nadmoć, pretpostavljamo da će se vlast formirati ponovo na partnerskoj osnovi kao i prethodnih godina.²²

5.2. POSLANICI I DELEGATI

Ukupan broj poslanika i delegata u PS BiH je 57, što je jako malo s obzirom na ukupan broj stanovnika u Bosni i Hercegovini (3.842.942) (Agencija za statistiku BiH: 2010) kao i na ranije sazive Skupštine SR BiH.²³ Disproporcija državnog predstavničkog tijela je još izražajnije u

²² U vrijeme ažuriranja članka pobjedničke stranke na opštim izborima 2010. nisu bile postigle dogovor oko formiranja vlasti, te ovi podaci nisu obrađeni u tekstu članka.

²³ Skupština SRBiH je u sazivu 1990. g. brojila 240 poslaničkih mjesta (130 u Vijeću građana i 110 u Vijeću opština) (Arnautović, 1996: 108).

odnosu na niža entitetska tijela: Parlament Federacije BiH broji ukupno 156 članova, a u Republici Srpskoj Narodna skupština ima 112 članova.²⁴

Prava i dužnosti poslanika i delegata oba doma PS BiH su propisana odredbama poslovnika domova. Članovi parlamenta u obavljanju svojih delegiranih dužnosti imaju obavezu učešća u radu sjednica i komisija, pravo na iniciranje postupka za usvajanje, izmjene ili dopune Ustava Bosne i Hercegovine, zakona i drugih akata, obavezu čuvanja tajne od državnog interesa; pravo na imunitet od krivične i građanske odgovornosti za vrijeme vršenja poslaničke dužnosti, a svoju predstavničku aktivnost poslanik vrši kroz javno istupanje u parlamentu kao i van njega, i obavezan je baviti se pitanjima od javnog i političkog interesa (Poslovnik o radu Predstavničkog doma (Poglavlje I, Odjeljak A) i Poslovnik o radu Doma naroda (Poglavlje II)).

5.2.1. Spolna struktura

U radu državnog parlamenta učestvuje jako mali broj žena, i tu su primjetne značajne oscilacije od mandata do mandata. Tako, npr., u prvom mandatu 1996-1998. nije bilo niti jedne žene članice parlamenta, što se eventualno može tumačiti u smislu postratne političke klime usljed koje se nametnula dominacija tradicionalnih opredjeljenja za muške kandidate. U narednom mandatu, broj žena poslanika u Predstavničkom domu se povećava na 11 (25%), što je između ostalog i posljedica zahtjeva međunarodne zajednice da se omoguće uvjeti za ravnopravno učešće žena u političkoj vlasti, u skladu s kriterijima političke demokratizacije (prema kojima je potrebno da političke stranke osiguraju određeni procenat žena koje se takmiče na njihovima listama za parlamentarne izbore). U mandatu 2000-2002., broj žena u Predstavničkom domu drastično opada na 2 mjesta (5%), u narednom mandatu (2002-2004) se ponovo penje na 12 mjesta (28%), da bi ovaj broj u mandatu 2006-2010. pao na 5 mjesta ili 12%, a u mandatu 2010-2014. na 8 mjesta, odnosno 19%. U Domu naroda je još teža situacija u pogledu spolne strukture. Naime, samo u mandatu 2006-2010. učestvovala su dvije žene zastupnice od ukupno 15 delegata, dok su u svim ostalim mandatima birani muškarci kao delegati.²⁵ Problem (ne)zastupljenosti žena u državnom parlamentu može se usko vezati i za problem (ne)zastupljenosti nacionalnih manjina koje su marginalizirane u ime ravnopravnosti 3 konstitutivna naroda.

²⁴ Mali broj zastupnika je prepoznat kao jedan od ograničavajućih faktora za rad parlamenta, te je u pregovorima oko ustavnih amandmana iz "Aprilskog paketa" iz 2006. predloženo da se ovaj broj poveća na 87 za poslanike u Predstavničkom domu i 21 za delegate u Dom naroda, što bi ukupno iznosilo 109 zastupnika.

²⁵ Struktura Doma naroda za mandat 2010-2014. u momentu izrade članka nije bila poznata, te podaci koji se odnose na spolnu strukturu u ovom Domu za dati period nisu obrađeni.

5.3. ODNOS IZMEĐU GLASAČKOG TIJELA I ZASTUPNIKA

U reprezentativnoj demokraciji je pitanje uspostave odgovarajućeg odnosa između biračkog tijela i poslanika jedan od najstarijih i najčešće preispitivanih koncepata. Polazeći od mandatne teorije ranih demokratskih teoretičara kao što su J. Lilburne i J. J. Rousseau (Ranney, 1996: 249) prema kojoj poslanici isključivo trebaju registrovati želje i interese širokih masa u čije ime su izabrani i koje bi trebalo da zastupaju, te shodno tome i oblikovati politiku, suprotstavlja se teorija neovisnosti (Burke, 1854: 446-448), prema kojoj je stvar političkog odlučivanja vezana za mjesto i okolnosti, pa zastupnici prema tome trebaju biti neovisni u odlukama radeći u najboljem interesu za svoje biračko tijelo (Ranney, 1996: 250). Obje teorije su relevantne u današnjim sistemima, pa se time nameće pitanje prirode odnosa između birača i njihovih legalnih predstavnika.

Uzimajući u obzir modalitet organizovanja i rada dvodomnog parlamenta Bosne i Hercegovine, pitanje je da li su razvijeni običajni/konvencionalni ili institucionalni mehanizmi za kontrolu rada parlamentaraca od strane građana koji su ih izabrali na te funkcije? Po pitanju djelotvornosti poliarhije, Dahl (1997) navodi da je u tom cilju neophodno provesti ispitivanja (mjerjenja) koliko su institucije legitimne (odnos prema autoritetu, inkluzija, socijalni dijalog), te preporučuje uravnoteženost nezavisnog djelovanja između izvršne i zakonodavne vlasti, čime bi se osigurala međusobna kontrola, i prema tome, bolja odgovornost prema građanima, odnosno biračima.

U bh. modelu, najakutniji je problem korupcije koji se javlja u odnosu između birača i zastupnika, jer je uvriježeno mišljenje kod velikog broja građana da su političke stranke korumpirane, a preko njih i njihovi predstavnici u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. Također, nepovjerenje glasača u ostvarivanje interesa preko političkih partija i zastupnika u parlamentu u svakom mandatu dodatno raste zbog nemoći političkih partija da ispune predizborna obećanja i ostvare ekonomski i socijalni napredak koji građani očekuju, što se može objasniti partnerskim odnosom u dijeljenju vlasti, jer nijedna stranka nema nadmoć, te time ni političku jačinu da osigura provođenje svog političkog programa. Kao rezultat toga, učinak političkih partija u provođenju predizbornih obećanja i programa je nedovoljan i poražavajući. Prema istraživanju Centra za humanu politiku iz Doboja, političke stranke u entitetima i na nivou Bosne i Hercegovine koje su došle na vlast u mandatu 2002–2006., su na kraju mandata ispunile tek 7% predizbornih obećanja u cijelosti, dok 53% ciljeva iz predizborne kampanje nije nikako ispunjeno.

6. ZAKLJUČAK

Građani Bosne i Hercegovine su i nakon završetka rata nastavili glasati po etničkim linijama za stranke koje su predstavljale "legitimne" branitelje njihovih etničkih interesa u ratnom i poslijeratnom periodu. Iz tog razloga, možemo govoriti o evoluciji "etničkog pluralizma" (Pejanović, 2006: 50) u Bosni i Hercegovini, a ne političkog pluralizma, jer se stranke

uglavnom konstaliraju oko etničkog i teritorijalnog, a ne ideološkog, odnosno političkog osnova. Etnički model pluralizma je dijelom bio direktna posljedica političkog nasljeđa jednopartijskog sistema, s obzirom na to da se proces liberalizacije predstavničke demokracije zaustavio u momentu izbijanja rata, dakle, prije nego što su se mogle identifikovati socioekonomske grupacije čiji bi korpus interesa i potreba bio adekvatno i ravnomjerno zastupan kroz djelovanje političkih partija.

Drugi razlog koji je doveo do evolucije ovakvog modela jeste specifična arhitektura političke ravnoteže konstruisane Dejtonskim ustavom. Ukoliko se pažljivo analiziraju odredbe Ustava nameće se zaključak da su tvorci ovakvog jednog uređenja očekivali postepenu evoluciju pluralističkog sistema u uslovima demokratske tranzicije. Mišljenje Venecijanske komisije potvrđuje ovaj stav da "ustavna pravila o funkcioniranju državnih organa nisu zamišljena da proizvedu jaku državnu vlast, već da spriječe da većina donosi odluke koje mogu imati negativne posljedice po druge grupe." ([http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf)). Dakle, institucionalno su se uspostavili okviri za razvoj etno-pluralizma izvana i time formalizirali uslovi za evoluciju "partnerskog odnosa" između parlamentarnih stranaka. I ovdje možemo primijetiti da se stvara politički paradoks u odnosu između međunarodne zajednice i Bosne i Hercegovine: s jedne strane se legalizira etno-politička arhitektura kroz Ustav Bosne i Hercegovine, a s druge strane se od institucija Bosne i Hercegovine očekuje brza tranzicija ka jednom istinski kooperativnom fundamentu (političkom korpusu) koji bi dalje evoluirao u stabilno i inkluzivnije građansko uređenje.

Dakle, u bh. parlamentarnom modelu, ne dolazi do primjene univerzalnog principa kod formiranja parlamentarne većine putem koalicija vodećih političkih stranaka, koja podrazumijeva zajednički politički program u upravljanju državom. Nesposobnost etno-političkih partija da postignu društveni sporazum oko političkog razvoja Bosne i Hercegovine umanjuje njihov politički legitimitet kao nosioca vlasti odgovornog za povjereni mandat u zastupanju interesa svih građana Bosne i Hercegovine i time onemogućava napredak u evoluciji političkog pluralizma.

Može se zaključiti da dejtonski strukturirana državna politika, koja počiva na principu etničke isključivosti, ne ostavlja previše prostora za demokratsku inkluziju "najvećeg broja interesa najvećeg broja građana", koje trebaju zastupati državni parlamentarci uvažavajući i harmonizirajući entitetske sub-političke interese. Pozitivne demokratske transformacije i politički razvoj u okvirima aktuelnog uređenja će i dalje biti uslovljeni sposobnošću sistema da adekvatno kanališe i usaglašava potrebe širokog broja građana kako bi se osigurala njegova održivost. Sve dok se ne dese takve promjene, građani Bosne i Hercegovine će biti taoci etno-politički strukturiranog Ustava.

PREDSJEDNIŠTVO

Goran Marković

Sažetak *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kolektivni šef države i nosilac izvršne vlasti. Princip pariteta u njegovom sastavu i široka primjena principa konsenzusa u odlučivanju obezbjeđuju zastupljenost i ravnopravnost konstitutivnih naroda. Svakom članu Predsjedništva pripada i pravo veta ukoliko smatra da je odluka štetna po vitalni interes entiteta, iako se time u stvarnosti štite vitalni nacionalni interesi. Ovakva struktura i način odlučivanja Predsjedništva su naveli pojedine autore na zaključak da je ono konfederalni organ, a Bosna i Hercegovina konfederacija, što se može osporiti argumentom da u Predsjedništvu nisu neposredno zastupljeni entiteti, već konstitutivni narodi. Predsjedništvo raspolaže značajnim nadležnostima, koje ga čine potencijalno najmoćnijom političkom institucijom, pa ono predstavlja jakog šefa države u mješovitom sistemu vlasti.*

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, Ustav Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo, izvršna vlast, kolektivni šef države, konstitutivni narodi, entiteti, mješoviti sistem vlasti, oblik državnog uređenja, konsenzus, paritet*

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je jedna od ključnih političkih institucija, čija nadležnost, organizacija, način odlučivanja i odnos s drugim političkim institucijama bitno određuju prirodu političkog sistema Bosne i Hercegovine. Postoji nekoliko specifičnosti u izboru i načinu odlučivanja Predsjedništva koje utiču na različita teorijska shvatanja o njegovoj ulozi u političkom sistemu i o prirodi oblika državnog uređenja Bosne i Hercegovine. Složeno državno uređenje i multietničnost društva su doveli do sasvim osobenog uređenja političkih institucija. To se odrazilo i na Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, koje je šef države i važan segment izvršne vlasti. Stoga analiza ove institucije zahtijeva osvrt na svaki aspekt njene egzistencije i funkcionisanja.

1. PREDSJEDNIŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE U PRIJEDEJTONSKIM USTAVNIM RJEŠENJIMA

Bosna i Hercegovina je imala kolektivnog šefa države i u prijedajtonskom periodu, uprkos tome što su društveno-politički uslovi i ustavnopravni okviri njegovog obrazovanja i djelovanja bili vrlo različiti. Predsjedništvo se prvi put uvodi u ustavni sistem Bosne i Hercegovine 1974. godine, donošenjem trećeg ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Ono je brojalo devet članova, od kojih je osam birala Skupština SRBiH na period od četiri godine, a deveti je bio predsjednik Centralnog komiteta Saveza komunista

Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo je za svoj rad odgovaralo Skupštini Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine. Njegove nadležnosti nisu bile velike. Ono je, između ostalog, predstavljalo Republiku, razmatralo pitanja od opšteg značaja za Republiku, predlagalo kandidate za funkcije predsjednika Izvršnog vijeća, predsjednika i sudije Ustavnog suda, razmatralo opšta pitanja sprovođenja utvrđene politike u određenim oblastima.

Nakon krupnih društveno-političkih i ustavnopravnih promjena izvršenih 1990. godine, mijenjaju se uloga i sastav Predsjedništva. Broj njegovih članova se smanjuje na sedam i precizira nacionalni sastav, tako da ga čine po dvoje Srba, Muslimana i Hrvata i jedan član iz reda drugih naroda i narodnosti. Do tada ustavom nije bilo precizirano koliko će članova Predsjedništva pripadati pojedinim narodima. Ovakav sastav Predsjedništva predstavlja modifikaciju prvobitnog rješenja, po kojem su Predsjedništvo činila tri člana iz reda muslimanskog naroda, dva člana iz reda srpskog naroda i po jedan član iz reda hrvatskog naroda i drugih naroda i narodnosti, odnosno građana koji se nisu nacionalno opredijelili ili su se opredijelili prema regionalnoj ili drugoj pripadnosti.

Amandmanom LXXIII na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine usvojenim 1990. godine je predviđen neposredan izbor sedmočlanog Predsjedništva na period od četiri godine. Način izbora Predsjedništva je detaljnije uređen Zakonom o izboru i opozivu članova Predsjedništva SR Bosne i Hercegovine iz 1990. godine, koji je više puta mijenjan i dopunjavao.

Prečišćeni tekst Ustava Republike Bosne i Hercegovine iz 1993. godine je predviđao neposredan izbor članova Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine na period od četiri godine. Ono je imalo sedam članova koji su između sebe i na period od godinu dana birali predsjednika Predsjedništva. Mandat članova Predsjedništva za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja traje dok ne budu stvoreni uslovi za izbor novih članova Predsjedništva.

Sastav Predsjedništva izabranog 1990. godine je više puta mijenjan tokom rata u Bosni i Hercegovini, što je dovelo u pitanje njegov legalitet i legitimitet. Predsjedništvo su prvo napustili članovi iz reda srpskog naroda (Biljana Plavšić i Nikola Koljević), na čije mjesto su imenovani kandidati za članove Predsjedništva iz reda srpskog naroda koji na izborima 1990. godine nisu birani u ovu instituciju (Mirko Pejanović i Nenad Kecmanović, dok i ovaj drugi nije napustio Bosnu i Hercegovinu u ljeto 1992. godine). Stjepan Kljuić je podnio ostavku na funkciju člana Predsjedništva u novembru 1992. godine, a na njegovo mjesto je u decembru 1992. godine izabran Miro Lasić. U decembru 1992. godine je na funkciju člana Predsjedništva iz reda srpskog naroda izabrana Tatjana Ljujić-Mijatović. Oktobra 1993. godine su s dužnosti člana Predsjedništva opozvani hrvatski predstavnici Franjo Boras i Miro Lasić, a izabrani Stjepan Kljuić i Ivo Komšić. Istom odlukom je za člana Predsjedništva iz reda muslimanskog naroda izabran Nijaz Duraković. Izbor novih članova Predsjedništva je vršen od strane Skupštine Republike Bosne i Hercegovine, na osnovu Uredbe sa zakonskom snagom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru i opozivu članova Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine.

Ovakav način popunjavanja Predsjedništva je bio i ostao predmet spora. Po jednom mišljenju, on je prihvatljiv, jer su u Predsjedništvo, umjesto članova koji su ga dobrovoljno napustili, imenovana lica koja su učestvovala na izborima 1990. godine i dobila određen broj glasova birača iz reda srpskog, ali i drugih naroda, odnosno lica koja je Skupština Republike Bosne i Hercegovine izabrala na osnovu naprijed spomenute uredbe. Po drugom mišljenju, ovakav način promjene sastava Predsjedništva nije legalan i legitiman, budući da se članovi Predsjedništva biraju neposredno, a građani Bosne i Hercegovine nisu bili u mogućnosti da neposredno odlučuju o popunjavanju upražnjenih mjesta u Predsjedništvu. Budući da je uredbu sa zakonskom snagom donijelo Predsjedništvo koje nije predstavljalo sve građane i narode Bosne i Hercegovine, ona se ne može smatrati legalnom i legitimnom. Dodatni problem je što velika većina srpskih birača od 1992. godine, a hrvatskih od 1993. godine, nije smatrala Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine legitimnim šefom države, jer nije prihvatila Republiku Bosnu i Hercegovinu kao svoju državu, smatrajući da ona više ne postoji u predratnim granicama.

Tabela 1. *Sastav Predsjedništva Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine izabranog 1990. godine*
Izvor: Arnautović, 1996: 104

| Ime i prezime | Politička stranka | Osvojeni glasovi |
|-------------------|--------------------------------|--------------------|
| Fikret Abdić | Stranka demokratske akcije | 1.045.539 (33,25%) |
| Alija Izetbegović | Stranka demokratske akcije | 879.266 (27,96%) |
| Ejup Ganić | Stranka demokratske akcije | 709.691 (22,57%) |
| Biljana Plavšić | Srpska demokratska stranka | 573.812 (18,24%) |
| Nikola Koljević | Srpska demokratska stranka | 556.218 (17,68%) |
| Stjepan Kljuić | Hrvatska demokratska zajednica | 473.002 (15,04%) |
| Franjo Boras | Hrvatska demokratska zajednica | 416.629 (13,25%) |

2. NORMATIVNI OKVIR FUNKCIONISANJA PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE

2.1. USTAVNA RJEŠENJA

Član V Ustava Bosne i Hercegovine je najvećim dijelom posvećen Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. U njemu su definisani: sastav Predsjedništva, način izbora, dužina mandata i nadležnosti. Pojedine odredbe o Predsjedništvu su sadržane u drugim članovima Ustava: njegovo pravo da raspusti Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (član IV 3g), ovlaštenje da podstakne koordinaciju entiteta o pitanjima koja nisu u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (član III 4), učešće u imenovanju sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (član VI 1a), pravo na pokretanje ustavnog spora (član VI 3a), te imenovanje članova Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine (član VII 2 i 3). Zato se o ulozi Predsjedništva Bosne i Hercegovine u političkom sistemu može zaključivati tek

iscrpnom analizom svih navedenih odredaba Ustava, što je naročito važno za razumijevanje njegovog odnosa s drugim institucijama Bosne i Hercegovine.

Ustav Bosne i Hercegovine ne daje definiciju Predsjedništva kao političke institucije. U njemu ne piše da je Predsjedništvo šef države koji vrši određene funkcije izvršne vlasti i predstavlja državu. Drugim riječima, Ustav izbjegava suštinsko određenje ove institucije, što je vjerovatno uslovljeno činjenicom da se nacionalne političke elite u vrijeme donošenja Ustava nisu mogle sporazumjeti o državno-pravnoj prirodi Bosne i Hercegovine (država ili konfederacija), pa samim tim ni o ustavnoj ulozi Predsjedništva (kolektivni šef države ili zajednički organ konfederalne prirode u kojem se okupljaju predstavnici narodâ i entitetâ).

Umjesto da uđe u ta sporna, a suštinska, teorijska i praktično-politička pitanja uloge Predsjedništva, ustavotvorac se zadovoljio definisanjem principa koji su nužni za njegov izbor i funkcionisanje. Slijedeći lapidarni i opisni stil izlaganja ustavne materije, te nastojeći da pravilno odredi subjekte koje Predsjedništvo zaista zastupa (narodi ili entiteti, ili i jedni i drugi), ustavotvorac nije regulisao sva pitanja ili je to učinio na protivrječan način.

2.2. ZAKONSKI I PODZAKONSKI AKTI O PREDSJEDNIŠTVU

Najvažniji zakoni koji se odnose na Predsjedništvo su Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH u toku trajanja mandata i Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine posvećuje poglavlje 8 (članovi 8.1-8.8) Predsjedništvu Bosne i Hercegovine. Njime su utvrđeni: većina glasova potrebna za izbor kandidata na funkciju člana Predsjedništva (član 8.1 st. 1 i 2), vremenski rok u kojem svaki član Predsjedništva vrši funkciju predsjedavajućeg (član 8.3), zamjena člana Predsjedništva koji je trajno ili privremeno nesposoban da vrši funkciju ili kojem prestane funkcija (član 8.4), te određena institucija koja konstatuje da je član Predsjedništva trajno ili privremeno spriječen da vrši funkciju (čl. 8.7 i 8.8).

Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine u toku trajanja mandata ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 21/00) je vrlo kratak i, kako mu i naziv kaže, reguliše postupak popunjavanja upražnjenog mjesta u Predsjedništvu, u slučaju kad jednom od izabranih članova prestane funkcija iz bilo kog razloga, odnosno kad je trajno ili privremeno spriječen da obavlja funkciju. Ovim zakonom se određuje ko može biti biran za člana Predsjedništva u naprijed navedenim slučajevima, po kom postupku, od kog organa, kako teče postupak izbora, te kolika je dužina mandata tako izabranog člana Predsjedništva.

Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 30/03, s kasnijim izmjenama i dopunama) je važan za razumijevanje odnosa Predsjedništva i Savjeta ministara kao dva organa izvršne vlasti. Ovim zakonom se, između ostalog,

uređuju uloga Predsjedništva u imenovanju članova Savjeta ministara, te politička odgovornost potonjeg kao kolektivnog organa i odgovornost njegovih pojedinih članova. Stoga ovaj zakon daje pouzdana saznanja o mjestu Predsjedništva u sistemu državne vlasti.

Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 25/01) iz 2001. godine, sa izmjenama i dopunama iz novembra 2002. godine, detaljno razrađuje ustavne i zakonske norme o nadležnostima, organizaciji i načinu rada ove institucije. Poslovnikom se određuje unutrašnja organizacija Predsjedništva i pojašnjavaju načini na koje ono postupa u vršenju svoje ustavne uloge. Tako se, na primjer, detaljno uređuje način imenovanja predsjedavajućeg Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, koji je Ustavom i zakonom regulisan samo u osnovnim načelima. Poslovnikom su taksativno nabrojana ovlaštenja predsjedavajućeg i ostalih članova Predsjedništva o radu, na osnovu opšte ustavne norme da će se članovi smjenjivati na funkciji predsjedavajućeg. Poslovnik takođe utvrđuje tekst svečane zakletve koju članovi Predsjedništva polažu prilikom stupanja na dužnost. Poslovnik se sastoji od 62 člana, koja su podijeljena u pet sistematskih cjelina – zaglavlja.

3. IZBOR I ORGANIZACIJA PREDSJEDNIŠTVA

3.1. NAČIN IZBORA I DUŽINA MANDATA

Bosna i Hercegovina ima kolektivnog šefa države, budući da je Predsjedništvo sastavljeno od tri člana – po jednog Bošnjaka, Hrvata i Srbina. Ovakav sastav Predsjedništva je za pojedine autore dokaz konfederalnog karaktera Bosne i Hercegovine:

Smatra se da je ovakav način izbora državnog poglavara, pogotovo s obzirom na paritet naroda, pored pariteta entiteta, karakterističan upravo za konfederalni oblik državnog uređenja. (Savić, 1999: 30)

Da bi se moglo govoriti o konfederalnom karakteru jedne složene zajednice, nije dovoljno da u nekom njenom organu budu paritetno zastupljene članice te zajednice. Kad je u pitanju Bosna i Hercegovina, entiteti, kao članice složene zajednice (da za trenutak upotrijebimo taj neutralni i neodređeni termin) uopšte nisu zastupljeni u Predsjedništvu, iako se njegovi članovi biraju u entitetima. Da bi zajednica imala karakter konfederacije, morala bi, između ostalog, postojati formalnopravna veza između izabranih članova i entiteta u kojima su birani, a nje nema, pošto članovi Predsjedništva nisu dužni da slijede politiku entiteta u kojima su birani ili da ispunjavaju naloge institucija entiteta. Čak i da su entiteti zastupljeni u Predsjedništvu, ne bi postojala njihova paritetna zastupljenost, pošto se u jednom entitetu bira dva puta više članova te institucije nego u drugom. U Predsjedništvu su predstavljeni konstitutivni narodi, i to ne u svojoj cjelini, već samo Srbi iz Republike Srpske, odnosno Bošnjaci i Hrvati iz Federacije Bosne i Hercegovine. Kako su oni društvene grupe koje su politički predstavljene, između ostalog, i u Predsjedništvu, a

nisu državno-pravni subjekti, paritetan sastav Predsjedništva neposredno ukazuje na prirodu političkog režima u Bosni i Hercegovini (konsocijativna demokratija).¹

Iako ustavna odredba jamči ravnopravnost tri naroda u njihovom učešću u vršenju nadležnosti šefa države, ona ne jamči svim pojedincima jednako biračko pravo u izboru članova Predsjedništva. Dok se članovi Predsjedništva iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda biraju isključivo u Federaciji Bosne i Hercegovine, član Predsjedništva iz reda srpskog naroda se bira u Republici Srpskoj (član V st. 1). Time su čitave kategorije građana u entitetima, zavisno od svoje etničke pripadnosti, neposredno ili posredno isključene iz procesa izbora članova Predsjedništva. Neposredno su isključene u tom smislu što nijedan Hrvat ili Bošnjak iz Republike Srpske, odnosno Srbin iz Federacije Bosne i Hercegovine, ne može biti izabran za člana Predsjedništva, čak i kad bi potencijalno mogao dobiti najviše glasova. Posredno su isključene zato što je biračko tijelo u Bosni i Hercegovini nacionalno podijeljeno, pa su male šanse da će malobrojniji konstitutivni narodi (Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj, a Srbi u Federaciji Bosne i Hercegovine) glasati za kandidata koji ne pripada njihovom narodu ili će to učiniti samo zato što nisu mogli glasati za kandidata iz reda svoje nacije.

Neodrživost ovakvog ustavnog rješenja je utvrđena i u presudi Evropskog suda za ljudska prava u sporu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine od 22. decembra 2009. godine. Sud je utvrdio da su ustavne norme o sastavu i izboru članova Predsjedništva u suprotnosti s članom 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u vezi s članom 3 njenog Protokola 1, kojim se države potpisnice obavezuju da održavaju slobodne izbore pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih organa, i s članom 1 Protokola 12, koji svim građanima država-potpisnica Konvencije jamči jednaka prava utvrđena zakonom, a u širem smislu pravnim poretom države. U presudi se, između ostalog, kaže:

Neizjašnjavanje sadašnjih aplikanta (Sejdića i Fincija – prim. G. M.) kao pripadnika jednog od "konstitutivnih naroda" učinilo ih je nepodobnim za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo. (...) Slijedi da ustavne odredbe koje čine aplikante nepodobnim za kandidovanje na izborima za Predsjedništvo takođe moraju biti smatrane diskriminatorskim i suprotnim članu 1 Protokola 12, pri čemu Sud smatra da se u ovom pogledu ne može povući nijedna umjesna razlika između Doma naroda i Predsjedništva Bosne i Hercegovine (§ 56 of Case of *Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina*, Applications nos. 27996/06 and 34836/06).

Evropski sud za ljudska prava u svojoj presudi iznosi mišljenje da diskriminacija "Ostalih" ne znači njihovo svođenje na status građana drugog reda, pošto uskraćivanje pasivnog biračkog prava nije izvršeno s ciljem njihovog ponižavanja i stavljanja u neravnopravan položaj, nego je izraz potrebe da se postigne politički kompromis i okončaju oružani sukobi u Bosni i Hercegovini.

¹ Ne treba zaboraviti da je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i u predratnom periodu bilo višenacionalno iako je Bosna i Hercegovina bila unitarno uređena federalna jedinica, što je još jedan dokaz da političko predstavljanje konstitutivnih naroda u kolektivnom šefu države nema neposredne veze s državnim uređenjem.

Osim Evropskog suda za ljudska prava, i prije donošenja naprijed navedene presude, druge institucije su ukazivale na diskriminatorne odredbe sadržane u članu V Ustava Bosne i Hercegovine. Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije je 2006. godine ocijenio da su norme sadržane u članovima IV i V Ustava Bosne i Hercegovine u suprotnosti s Međunarodnom konvencijom o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije. Isto mišljenje su iznijeli Komitet za ljudska prava, nezavisna institucija osnovana s ciljem nadgledanja primjene Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (u rezolucijama 1383 (2004) od 23. juna 2004, 1513 (2006) od 29. juna 2006. i 1626 (2008) od 30. septembra 2008), Venecijanska komisija (*Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika* od 11. marta 2005. godine i *Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine* od 20. marta 2006. godine), i Kancelarija OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava.

Utvrđujući ovakav način izbora članova Predsjedništva, Ustav Bosne i Hercegovine protivrječi samom sebi. Njegov sastavni dio su i određene međunarodne konvencije o ljudskim pravima. Jedna od njih je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji u svom članu 25 predviđa da svaki građanin ima pravo i mogućnost "da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbeđuju slobodno izražavanje volje birača". Kako međunarodne konvencije, nabrojane u Aneksu I, nemaju nadustavnu snagu, jer su sastavni dio Ustava, ne mogu staviti van snage ustavnu odredbu kojom se uređuje pasivno biračko pravo pri izboru članova Predsjedništva.

Izbori za članove Predsjedništva su neposredni i tajni. Pasivno biračko pravo, kako smo vidjeli, nije opšte, dok je aktivno biračko pravo formalno opšte. Predsjedništvo se bira na period od četiri godine. Izuzetak su predstavljali samo članovi Predsjedništva birani na prvim izborima, čiji je mandat trajao dvije godine. Članovi Predsjedništva koji su dva puta uzastopno birani na funkciju nemaju pravo ponovnog izbora prije isteka perioda od četiri godine po prestanku drugog mandata (član V 1b Ustava). Ovom odredbom se onemogućava monopolisanje funkcije člana Predsjedništva, jer nijedan kandidat ne može računati da će tu funkciju vršiti stalno.

U svrhu izbora članova Predsjedništva formira se kandidatska lista, na kojoj se nalaze imena kandidata za ovu funkciju. U Republici Srpskoj birači glasaju za jednog kandidata, a izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova. To znači da je za izbor dovoljna relativna većina, odnosno da kandidat dobije više glasova od drugih kandidata. Ne zahtijeva se da na izbore izađe natpolovična većina od ukupnog broja upisanih birača ili da kandidat osvoji natpolovičnu većinu glasova izašlih birača ili birača upisanih u birački spisak. Stoga se, u slučaju visoke izborne apstinencije i relativno male razlike u broju glasova između prvoplasiranog kandidata i njegovih glavnih protivnika, može postaviti pitanje legitimnosti mandata tako izabranog kandidata. U Federaciji Bosne i Hercegovine se svaki birač može opredijeliti za jednog kandidata – Hrvata ili Bošnjaka, a izabrani su oni kandidati koji dobiju najviše glasova među kandidatima iz reda svojih konstitutivnih naroda.

Iako su na svim dosadašnjim izborima do 2006. godine birači glasali za kandidate iz reda svojih konstitutivnih naroda, pa se moglo reći da je, uslijed snažne nacionalne polarizacije biračkog tijela, svaki član Predsjedništva zaista predstavljao narod kojem je pripadao, način izbora ne isključuje mogućnost da član Predsjedništva iz reda jednog konstitutivnog naroda bude izabran glasovima birača iz reda drugog konstitutivnog naroda. U tom slučaju jedan konstitutivni narod ne bi imao svog legitimnog predstavnika u Predsjedništvu, što se već dogodilo na izborima 2006. godine. Ovakav način izbora članova Predsjedništva otežava ideološko-političku diferencijaciju biračkog tijela unutar pojedinih konstitutivnih naroda, pošto vodeće političke stranke, u konkretnom slučaju hrvatske, pozivaju na jedinstvo i homogenizaciju biračkog tijela, nezavisno od ideološko-političkih i klasno-socijalnih razlika, kako bi se spriječio izbor kandidata za člana Predsjedništva kojeg podržava politička stranka čije biračko tijelo predominantno pripada drugom konstitutivnom narodu.

Kandidate za članove Predsjedništva najčešće predlažu političke stranke ili njihove koalicije. One moraju prikupiti potpise podrške najmanje tri hiljade birača upisanih u Centralni birački spisak i ispuniti druge uslove koje propisuje Izborni zakon Bosne i Hercegovine. Međutim, na izborima se za funkciju člana Predsjedništva mogu kandidovati i nezavisni kandidati, pod uslovom da, uz ostale uslove, prikupe potpise podrške najmanje hiljadu petsto birača upisanih u Centralni birački spisak (član 4.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine). Ovom zakonskom odredbom se jamči formalna ravnopravnost svih političkih subjekata (političkih stranaka, koalicija ili nestranačkih kandidata) u izbornom procesu, iako je jasno da dominacija partijsko-političkog organizovanja u političkom sistemu praktično isključuje nezavisne kandidate iz izborne utakmice. Oni nemaju potrebna finansijska sredstva, političku organizaciju i kadrovski potencijal neophodan za ravnopravno učešće u izornoj kampanji, a i među građanima preovladava mišljenje da su kandidati političkih stranaka relevantniji i legitimniji. To potvrđuju rezultati izbora 2006. godine, kada su nezavisni kandidati za člana Predsjedništva iz reda bošnjačkog naroda dobili ukupno 0,70% glasova, iz reda hrvatskog naroda 0,73% glasova, a iz reda srpskog naroda 1,44% glasova.

3.2. ODGOVORNOST I ZAMJENA ČLANOVA PREDSJEDNIŠTVA

Budući da je Predsjedništvo neposredno birana institucija sa značajnim ovlašćenjima, postavlja se pitanje njegove političke odgovornosti, odnosno odgovornosti njegovih članova. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o političkoj odgovornosti Predsjedništva nekoj drugoj političkoj instituciji, što ukazuje na izuzetnu snagu njegovog ustavnog položaja. Takvo rješenje, koje sa stanovišta demokratske teorije može biti osporavano, snagom logike slijedi iz načina njegovog izbora. Neposredno birana institucija ne može odgovarati drugoj, takođe neposredno biranoj instituciji (na primjer, zakonodavnom organu), jer obje imaju jednak demokratski legitimitet. Stoga se može reći da postoji samo posredna politička odgovornost Predsjedništva Bosne i Hercegovine biračima, po isteku četvorogodišnjeg mandata, prilikom novih izbora.

Mandat Predsjedništva Bosne i Hercegovine je slobodan, jer ono samostalno formuliše i sprovodi svoju politiku. Ne postoji formalnopravna veza između Predsjedništva i neke druge institucije, odnosno njegovih članova i njihovih birača, koja bi ograničavala njihovu punu nezavisnost i nevezanost tuđim mišljenjem u odlučivanju i djelovanju.

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o krivičnopravnoj ili građanskopravnoj odgovornosti članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine. One su sadržane u Zakonu o imunitetu, koji je visoki predstavnik nametnuo 2002. godine, a Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila u nepromijenjenom obliku sljedeće godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 37/03). Zakon u članu 3 stav 2 predviđa da članovi Predsjedništva neće biti građanskopravni odgovorni za bilo koji postupak izvršen u okviru svoje nadležnosti, ali ne spominje imunitet od krivičnopravne odgovornosti.

Slobodan mandat članova Predsjedništva isključuje mogućnost njihovog opoziva. To znači da nijedna institucija ili određen broj birača ne mogu pokrenuti postupak smjene člana Predsjedništva zbog politike koju vodi. On ostaje na funkciji do isteka mandata ili dok mu iz nekog razloga funkcija ne prestane prije isteka mandata na koji je biran (u skladu s članom 1.10 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine i drugim zakonskim normama).

Već spomenuti Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine u toku trajanja mandata reguliše način izbora novog člana Predsjedništva ukoliko jednom od članova biranih na neposrednim izborima prestane funkcija u toku četvorogodišnjeg mandata. Izbor će izvršiti članovi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na sjednicama svojih domova (član 1 Zakona). Na upražnjeno mjesto člana Predsjedništva može biti izabran samo poslanik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine koji pripada istom konstitutivnom narodu i koji je izabran u istom entitetu iz kojeg je član Predsjedništva čije je mjesto upražnjeno (član 2 Zakona). Način izbora kandidata na upražnjeno mjesto je regulisan članovima 4-7 pomenutog zakona. Tako član 4 predviđa:

Ukoliko je upražnjeno mjesto člana Predsjedništva izabranog s teritorije Republike Srpske ili jednog člana Predsjedništva izabranog s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, svaki član Predstavničkog doma, izabran iz istog entiteta kao i član Predsjedništva čije je mjesto upražnjeno, može dati samo jedan glas.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine donosi odluku o tome da li je član Predsjedništva privremeno ili trajno nesposoban za obavljanje funkcije. Nakon što izbor bude izvršen u Predstavničkom domu, kandidata treba da izabere većina delegata Doma naroda koji pripadaju istom konstitutivnom narodu (član 6 stav 1 Zakona). Novoizabrani član Predsjedništva preuzima prava i dužnosti člana kojeg je zamijenio, a mandat mu prestaje kada bi istekao mandat članu kojeg mijenja.

Može se postaviti pitanje zašto se na upražnjeno mjesto člana Predsjedništva bira član Predstavničkog doma, a ne Doma naroda, budući da članovi Predsjedništva predstavljaju

konstitutivne narode, a ne građane Bosne i Hercegovine. Razlog je što se i članovi Predstavničkog doma, kao i članovi Predsjedništva, biraju neposredno, pa upražnjeno mjesto u Predsjedništvu može zauzeti samo onaj ko, s obzirom na način svog izbora na javnu funkciju, ima isti demokratski legitimitet, stečen neposredno od naroda, kao i član Predsjedništva kojeg treba zamijeniti. Osim toga, budući da članovi Predsjedništva, barem po slovu Ustava, predstavljaju građane, na upražnjeno mjesto će biti izabrano lice koje je već dobilo legitimitet građana da ih predstavlja, a to može biti samo poslanik u Predstavničkom domu.

Zamjena neposredno biranog člana Predsjedništva se prvi put dogodila u oktobru 2000. godine, kada se Alija Izetbegović povukao s funkcije. Na njegovo mjesto je izabran Halid Genjac, kandidat Izetbegovićeve Stranke demokratske akcije. Zamjena članova Predsjedništva je vršena i zbog odluka visokog predstavnika o njihovoj smjeni. Nakon što je visoki predstavnik u martu 2001. godine smijenio s funkcije člana Predsjedništva i predsjednika Hrvatske demokratske zajednice Antu Jelavića, zbog uloge u obrazovanju tzv. Hrvatske samouprave, na njegovo mjesto je izabran Jozo Križanović, kandidat Socijaldemokratske partije, koja je u to vrijeme bila nosilac koalicione vlasti Alijanse za promjene. Umjesto Halida Genjca, za bošnjačkog člana Predsjedništva je izabran Beriz Belkić, kandidat Stranke za Bosnu i Hercegovinu, koja je sa Socijaldemokratskom partijom formirala tadašnju parlamentarnu većinu u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine. Od tri neposredno izabrana člana Predsjedništva na izborima 2000. godine, nakon marta 2001. godine samo je Živko Radišić, kandidat koalicije Sloga i predsjednik Socijalističke partije Republike Srpske, ostao na funkciji. Ni treći saziv Predsjedništva, izabran 2002. godine, nije dočekaio kraj mandata u neizmijenjenom sastavu. Mirko Šarović, član Predsjedništva iz reda srpskog naroda i kandidat Srpske demokratske stranke, je, nakon što je aprila 2003. godine podnio ostavku na funkciju, zamijenjen Borislavom Paravcem iz iste političke stranke. Nakon što je visoki predstavnik u martu 2005. godine smijenio s funkcije Dragana Čovića, hrvatskog člana Predsjedništva, Parlamentarna skupština je na njegovo mjesto izabrala njegovog stranačkog kolegu iz Hrvatske demokratske zajednice Ivu Miru Jovića.

Kako vidimo, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je pet puta mijenjala sastav Predsjedništva neposredno biranog na izborima, pri čemu su odluke visokog predstavnika bile značajan uzrok pokretanja postupka zamjene neposredno biranih članova ove institucije. Osim toga, u dva slučaja, u martu 2001. godine, postupak zamjene neposredno biranog člana Predsjedništva je iskorišten za izbor članova iz reda političkih stranaka čiji kandidati nisu izabrani neposredno na izborima za Predsjedništvo.

Važno pitanje je koga predstavljaju članovi Predsjedništva – konstitutivne narode, entitete u kojima su birani ili građane. Pojedini autori smatraju da Predsjedništvo istovremeno zastupa interese entiteta i konstitutivnih naroda:

Prema sastavu i načinu odlučivanja, Predsjedništvo, prvenstveno, izražava i osigurava interese i ravnopravnost triju konstitutivnih naroda i dvaju entiteta (Trnka, 2006: 311).

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u Trećoj djelimičnoj odluci u predmetu U 5/98 iz 2000. godine izrazio mišljenje da članovi Predsjedništva predstavljaju građane entiteta, a ne konstitutivne narode ili entitete, pošto u njihovom izboru učestvuju svi građani entiteta, bez obzira na svoju nacionalnu pripadnost. Po drugom mišljenju, članovi Predsjedništva predstavljaju svoje narode s cijelog područja Bosne i Hercegovine (Kurtćehajić i Ibrahimagić, 2007: 280).

Ustav o tome sadrži protivrječne odredbe. U članu V 2d Ustava piše da član Predsjedništva koji je prilikom donošenja odluke ostao u manjini može tu odluku proglasiti štetnom po vitalni interes entiteta u kojem je izabran. Time svaki član Predsjedništva stiče pravo veta na odluke ove institucije. To veto je suspenzivno, jer će konačan stav o štetnosti odluke zauzeti entitetsko zakonodavno tijelo. Na prvi pogled izgleda da članovi Predsjedništva zastupaju entitete, jer vode računa o tome da li se nekom odlukom institucije čiji su članovi nanosi šteta njihovim entitetima. Ustavna odredba o tome koja entitetska institucija konačno utvrđuje da li je odluka Predsjedništva štetna po vitalni interes entiteta daje jasniju predstavu o tome čiji su zastupnici članovi Predsjedništva. Ustav, naime, u istom članu predviđa da će se o spornoj odluci Predsjedništva izjašnjavati Narodna skupština Republike Srpske, ako je veto uložio član Predsjedništva iz Republike Srpske, odnosno hrvatski ili bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ako je veto uložio hrvatski ili bošnjački član Predsjedništva. Dakle, o odluci Predsjedništva se neće izjašnjavati Parlament Federacije Bosne i Hercegovine u cjelini, pa čak ni Dom naroda, kao jedan od njegovih domova, nego samo delegati jednog konstitutivnog naroda. Kako ne mogu politički predstavnici samo jednog konstitutivnog naroda reći šta je vitalni interes entiteta, jasno je da se ovom odredbom željela obezbijediti zaštita vitalnih interesa konstitutivnih naroda.

4. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav predviđa da će članovi Predsjedništva između sebe izabrati jednog kao predsjedavajućeg. Samo je u prvom mandatu funkciju predsjedavajućeg vršio član koji je na izborima dobio najviše glasova. Za sve kasnije sazive Predsjedništva Ustav predviđa da će način vršenja funkcije predsjedavajućeg odrediti Parlamentarna skupština. Ustav navodi rotaciju kao moguću tehniku periodičnog smjenjivanja članova Predsjedništva na funkciji predsjedavajućeg, ali je ne nameće kao obavezu (član V 2b). Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine (član 8.3) je predviđeno da se članovi Predsjedništva svakih osam mjeseci smjenjuju na mjestu predsjedavajućeg po načelu rotacije. Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine ne sadrži detaljnije odredbe o ovom pitanju.

Predsjedavajući Predsjedništva je samo *primus inter pares*. On nema značajna ustavna ovlaštenja koja bi ga u pogledu političke moći i mogućnosti uticaja na rad Predsjedništva odvajala od njegovih kolega. Prema članu 6 Poslovnika, on planira rad Predsjedništva,

priprema sjednice, usmjerava raspravu, potpisuje i proglašava akte proistekle iz odluka Predsjedništva, predstavlja i zastupa Predsjedništvo i prima akreditivna pisma od diplomatsko-konzularnih predstavnika drugih država. Ovo su uglavnom ovlaštenja tehničke ili ceremonijalne prirode, koja mora obavljati pojedinac da bi kolegijalni organ mogao funkcionisati. Međutim, s obzirom na način odlučivanja Predsjedništva i činjenicu da ono ostvaruje svoje ustavne nadležnosti kao kolegijalni organ, predsjedavajući ne može računati na mogućnost odlučujućeg uticaja.

Članovi Predsjedništva učestvuju u vršenju ovlaštenja predsjedavajućeg. Oni to čine tako što daju doprinos pri utvrđivanju plana rada Predsjedništva, predlažu tačke dnevnog reda, kandiduju diplomatsko-konzularne predstavnike Bosne i Hercegovine, učestvuju u zajedničkom predstavljanju Predsjedništva u zemlji (prema javnosti i drugim institucijama) i inostranstvu (član 9 Poslovnika). Suštinska ravnopravnost članova Predsjedništva se ogleda u postupku donošenja odluka iz njegove nadležnosti i u činjenici da predsjedavajući ne može samostalno ili s više ovlaštenja donositi važne političke odluke (imenovanje predsjedavajućeg Savjeta ministara, raspuštanje Doma naroda, kandidovanje Bosne i Hercegovine za prijem u članstvo međunarodnih organizacija i institucija, potpisivanje sporazuma s drugim državama ili međunarodnim organizacijama).

Drugi dio Poslovnika o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine je posvećen strukturama za podršku njegovog rada. Pod tim se misli na Sekretarijat Predsjedništva i kabinete članova Predsjedništva. Sekretarijat Predsjedništva, kako se vidi i iz njegovog naziva, ne obavlja političke, već stručne, administrativne i tehničke poslove kojima pomaže članovima Predsjedništva u vršenju njihove funkcije. Sastoji se iz tri kabineta: Kabineta generalnog sekretara, Kabineta sekretara za odnose s javnošću i Kabineta sekretara za normativne poslove (član 14 Poslovnika). Tu su i četiri odjela, od kojih svaki uključuje po dva odsjeka. Sekretarijatom rukovodi generalni sekretar, koji za svoj rad odgovara Predsjedništvu. Osoblje Sekretarijata obavlja radne zadatke po osnovu ugovora o radu, odnosno dodjeljivanjem statusa državnih službenika. Prilikom popunjavanja radnih mjesta u Sekretarijatu vodi se računa o nacionalnoj strukturi osoblja, a u ukupnom broju zaposlenih će biti zastupljeno najmanje 25% pripadnika jednog od konstitutivnih naroda. Sekretare u Sekretarijatu postavlja Predsjedništvo.

Svaki član Predsjedništva organizuje svoj kabinet, koji ga politički, stručno i tehnički podržava u radu. Na čelu kabineta se nalazi njegov šef, a osoblje kabineta se angažuje po osnovu ugovora o radu, ugovora o djelu ili dobrovoljnog angažmana.²

² Ilustrativan je podatak da su dva člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine izabrana na opštim izborima 2006. godine imenovala u svoj kabinet po sedam savjetnika, dok je treći imenovao šest. (Internet prezentacija Predsjedništva Bosne i Hercegovine, <http://www.predsjednistvobih.ba/kab/?cid=12,2,1>, preuzeto 7. 9. 2008)

5. NADLEŽNOSTI PREDsjedNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE

5.1. USTAVNO ODREĐENJE NADLEŽNOSTI PREDsjedNIŠTVA

Član V Ustava Bosne i Hercegovine u tački 3 uređuje nadležnosti Predsjedništva. To su: vođenje spoljne politike; imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, pri čemu najviše dvije trećine mogu dolaziti s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim institucijama i organizacijama i traženje članstva u onim organizacijama i institucijama čiji Bosna i Hercegovina nije član; vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine, njihovo ratifikovanje; izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine; predlaganje budžeta institucija Bosne i Hercegovine, uz preporuku Savjeta ministara; podnošenje izvještaja o rashodima Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, a najmanje jednom godišnje; koordinacija, prema potrebi, s međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini. Pored ovih, taksativno nabrojanih nadležnosti, Ustav ostavlja mogućnost da u nadležnosti Predsjedništva budu i drugi poslovi, ukoliko je to potrebno za obavljanje dužnosti koje mu dodijeli Parlamentarna skupština ili na koje pristanu entiteti.

Pojedini autori govore o "dogovornoj nadležnosti" Predsjedništva (Fira, 2002: 94), imajući na umu da Predsjedništvu mogu biti povjereni i poslovi koji su van spiska njegovih nadležnosti, dok drugi autori samo konstatuju mogućnost prenosa ovlašćenja od strane Parlamentarne skupštine, bez upuštanja u analizu te ustavne odredbe (Trnka, 2006: 312; Miljko, 2006: 269). Ukoliko se koristi termin "prenos", ostaje nejasno koja ovlašćenja Parlamentarna skupština može prenijeti na Predsjedništvo, jer se to u Ustavu nigdje ne reguliše izričito. U principu, ona bi mu mogla povjeriti vršenje poslova koji su iz nadležnosti entiteta prešli u nadležnost Bosne i Hercegovine, ili neke druge poslove kojima se ne zadire u suštinu nadležnosti same Parlamentarne skupštine. Povjeravanje neke nadležnosti Parlamentarne skupštine (zakonodavne ili budžetske, na primjer) Predsjedništvu bi predstavljalo kršenje načela podjele vlasti i istovremeno bi bilo suprotno intenciji ustavotvorca u pogledu funkcija zakonodavnog organa Bosne i Hercegovine. Budući da nadležnosti Savjeta ministara nisu utvrđene Ustavom, Parlamentarna skupština bi mogla odlučiti da dio poslova koji su bili u nadležnosti Savjeta ministara pripadnu Predsjedništvu.

Spisak nadležnosti Predsjedništva ukazuje da je to institucija sa značajnom političkom moći, koja obavlja određene poslove koji tradicionalno nisu u nadležnosti šefa države. Neki autori smatraju suprotno:

Nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine obuhvaćaju uobičajene ovlasti i dužnosti koje pripadaju šefu države u sustavima diobe vlasti (Miljko, 2006: 269).

Neuobičajeno je, međutim, da Predsjedništvo vodi spoljnu politiku države, mada je normalno da ima određene nadležnosti u toj oblasti. Povjeravanje skoro cjelokupne oblasti

međunarodnih odnosa u nadležnost Predsjedništva odstupa od poznatih ustavnih rješenja i čini njegovu poziciju u sistemu državne vlasti izrazito jakom:

Neke od tih nadležnosti (u oblasti međunarodnih odnosa – prim. G. M.) su tradicionalne kompetencije šefa države – imenovanje predstavnika Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima, predstavljanje Bosne i Hercegovine, pa i učešće u ratifikaciji međunarodnih ugovora. Ali je vrlo retko u nadležnosti šefa države vođenje spoljne politike u celini. Ovdje ta nadležnost odlikuje institucionalni sklop vlasti u Bosni i Hercegovini dajući mu jednu bitnu karakteristiku prezidencijalnog modela podele vlasti (Fira, 2002: 92).

Isto tako, u teoriji se smatra da je, zbog uloge međunarodnog faktora u Bosni i Hercegovini, značajna nadležnost Predsjedništva u oblasti koordinacije s međunarodnim organizacijama.

Ovlašćenje Predsjedništva Bosne i Hercegovine da Parlamentarnoj skupštini predlaže budžet institucija Bosne i Hercegovine ga takođe čini moćnom političkom institucijom, pošto ono nije čisto formalno. Iako Savjet ministara Bosne i Hercegovine izrađuje nacrt budžeta i preporučuje ga Predsjedništvu, ono ipak ne igra ulogu transmisije ili “poštara” u odnosu između Parlamentarne skupštine i Savjeta ministara. Prije nego što Predsjedništvo predloži budžet Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, ono može započeti konsultacije sa premijerima entiteta i njihovim resornim ministrima, te sa predsjedavajućim Savjeta ministara i ministrom za finansije i trezor institucija Bosne i Hercegovine. Odluka o prijedlogu budžeta se donosi nakon tih konsultacija na vanrednoj sjednici Predsjedništva. Čitav postupak ukazuje na obavezu Savjeta ministara da vodi računa o stavu koji bi Predsjedništvo moglo zauzeti u pogledu njegove preporuke.

Politički sastav Predsjedništva umnogome određuje da li će ono samo formalno potvrđivati nacrt budžeta potekao od Savjeta ministara ili će unositi važnije izmjene u njega. Ukoliko dva člana Predsjedništva pripadaju političkim strankama koje nisu dio većine u Predstavničkom domu i nemaju svoje predstavnike u Savjetu ministara ili strankama koje nemaju mogućnost da spriječe donošenje odluke o usvajanju budžeta, vjerovatnije je da ga Predsjedništvo neće prihvatiti bez izmjena ili ga uopšte neće prihvatiti. Primjer je budžet za 2008. godinu, koji je Predsjedništvo u dva navrata vraćalo Savjetu ministara na doradu. Na koncu je samo Predsjedništvo dopunilo nacrt budžeta i u formi prijedloga ga uputilo u skupštinsku proceduru.

O nadležnostima Predsjedništva Bosne i Hercegovine se može zaključivati i analizom drugih ustavnih odredaba. Tako je član V tačka 5 Ustava posvećen Stalnom vojnom komitetu, u čiji sastav, po službenoj dužnosti, ulaze članovi Predsjedništva i koji imenuju ostale članove ovog komiteta. Ustav sadrži odredbu po kojoj će “svaki član Predsjedništva (će), po službenoj dužnosti, vršiti funkciju civilnog zapovjednika oružanih snaga” (član V 5a). Ova ustavna odredba je kompromisnog karaktera, jer treba da pomiri činjenicu postojanja entitetskih oružanih snaga s potrebom da šef države bude barem njihov nominalni zapovjednik.

Nakon što je odbrana postala isključiva nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo je dobilo vrhovnu komandu i kontrolu nad Oružanim snagama, što je uređeno

Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 88/05). Time je ustavna pozicija Predsjedništva, kao kolektivnog šefa države, u pogledu nadležnosti prema oružanim snagama izjednačena sa ustavnom pozicijom šefa države u drugim državama. Prema članu 12 Zakona, Predsjedništvo je nadležno da: zatraži od Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine proglašenje ratnog i vanrednog stanja; uputi Oružane snage u operacije tokom rata, vanrednog stanja ili mirovnih operacija van zemlje, u skladu sa zakonom; određuje i mijenja veličinu i strukturu Oružanih snaga, u skladu sa zakonom; utvrdi nacionalnu zastupljenost u Oružanim snagama, prema posljednjem popisu stanovništva; postavlja načelnika i zamjenike načelnika Zajedničkog štaba Oružanih snaga, komandanta i zamjenike komandanta Operativne komande; postavlja i smjenjuje generale; imenuje i smjenjuje vojno-diplomatske predstavnike; usvaja sigurnosnu politiku i odbrambenu politiku Bosne i Hercegovine; te obavlja i druge zakonom utvrđene poslove.

U nadležnosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine je i donošenje nekih drugih odluka, odnosno pokretanje određenih postupaka. Tako je ono nadležno za potvrđivanje državnih simbola koje usvoji Parlamentarna skupština (član 16 Ustava), podsticanje međuentitetske koordinacije u stvarima koje nisu u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine (član IV 3),³ raspuštanje Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (član IV 3g), imenovanje predsjedavajućeg Savjeta ministara Bosne i Hercegovine (član V 4), pokretanje spora pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine (ovo pravo pripada svakom članu Predsjedništva u sporovima iz člana VI 3a Ustava), imenuje članove Upravnog odbora Centralne banke Bosne i Hercegovine (član VII 3), i imenuje članove Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika. Predsjedništvo ne samo da ima značajna ovlašćenja u uređenju pojedinih oblasti društvenog, odnosno državnog života, nego u znatnoj mjeri utiče na funkcionisanje pojedinih institucija Bosne i Hercegovine i zaštitu njenog ustavnog poretka. Budući da je Predsjedništvo stvarni nosilac izvršne vlasti, sa znatnim uticajem na vršenje zakonodavne vlasti (pravo zakonodavne inicijative i raspuštanja Doma naroda), ono, barem potencijalno, predstavlja najmoćniju političku instituciju:

U celokupnoj strukturi vlasti na nivou Bosne i Hercegovine, mada se Parlamentarna skupština, uz sva ograničenja, pojavljuje kao nosilac zakonodavne vlasti, Predsedništvo, iako po pretpostavci deo izvršne vlasti, jeste organ sa najozbiljnijom političkom moći (Fira, 2002: 92).

5.2. OSTVARIVANJE NADLEŽNOSTI PREDSJEDNIŠTVA

a) Način odlučivanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ostvaruje svoje nadležnosti donoseći odluke i vršeći druge radnje u okviru svojih ustavnih prava i dužnosti. Kako je riječ o kolegijalnom organu, postavlja se pitanje načina njegovog odlučivanja. Prema članu V 2c Ustava, Predsjedništvo

³ Ova ustavna odredba je razrađena Poslovníkom o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, čiji član 55 predviđa da Predsjedništvo može pozvati entitete da prisustvuju konferenciji na kojoj bi bio postignut memorandum o razumijevanju.

će nastojati da odluke usvoji konsenzusom. Ukoliko pokušaji da se postigne konsenzus ne uspiju, odluku mogu donijeti dva člana Predsjedništva. Članu Predsjedništva koji je ostao u manjini prilikom glasanja pripada pravo veta ukoliko smatra da je usvojena odluka štetna po vitalni interes entiteta u kojem je izabran. Veto je suspenzivni, pošto o sudbini te odluke konačnu riječ daje Narodna skupština Republike Srpske ili klub hrvatskih odnosno bošnjačkih delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, što zavisi od toga koji je član Predsjedništva osporio odluku Predsjedništva. Entitetska zakonodavna institucija odlučuje o spornoj odluci dvotrećinskom većinom glasova (član V 2d). Ukoliko veto člana Predsjedništva bude potvrđen u entitetskom zakonodavnom tijelu (ili, u slučaju Federacije BiH, jednom njegovom dijelu) osporavana odluka Predsjedništva neće stupiti na snagu.

Redovne sjednice Predsjedništva saziva predsjedavajući i one se po pravilu održavaju jednom sedmično (član 23 stav 1 Poslovnika). On predlaže dnevni red sjednice, u koji ostali članovi mogu unositi svoje prijedloge. Kvorum za održavanje sjednice Predsjedništva je fizičko prisustvo najmanje dva člana (član 33 Poslovnika). Člana Predsjedništva može na sjednici mijenjati član njegovog kabineta, ali se njegovo prisustvo ne uzima u obzir pri utvrđivanju kvoruma.

U vršenju svojih nadležnosti Predsjedništvo Bosne i Hercegovine usvaja normativne i deklarativne akte, koji su nabrojani u članu 37 Poslovnika. Normativni akti su: odluke iz oblasti spoljne politike, prijedlozi zakona upućeni Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, potvrde odluka Parlamentarne skupštine o državnim simbolima, imenovanja državnih funkcionera, postavljenja državnih funkcionera, i drugi akti. Deklarativni akti su: mišljenja vezana za svoju aktivnost, deklaracije donesene u svrhu jačanja pozicije Predsjedništva u odnosu na druge organe ili javnost, ostali akti koje Predsjedništvo ocijeni odgovarajućim. Pravo zakonodavne inicijative Predsjedništvu priznaje i Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koji u članu 99 navodi Predsjedništvo kao jednog od ovlaštenih predlagača zakona, u okviru svojih nadležnosti.

b) Specifičnosti načina odlučivanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine

Osnovni način odlučivanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine je konsenzusom. Ustav ne zahtijeva konsenzus za donošenje svih odluka iz nadležnosti Predsjedništva. Prema eksplicitnoj ustavnoj odredbi, Predsjedništvo ne mora nastojati da postigne konsenzus kad odlučuje o predlaganju budžeta institucija Bosne i Hercegovine, podnošenju izvještaja o rashodima Parlamentarnoj skupštini i koordinaciji s međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini.

Odlučivanje konsenzusom nije uobičajeno za institucije države. U teoriji se ističe da je princip jednoglasnosti tipičan način odlučivanja konfederalnih organa (Nikolić, 1997: 416). Osim toga, elementom konfederalizma se smatra i pravo veta članova Predsjedništva na odluke te institucije. Pravo veta članova Predsjedništva vodi specifičnom načinu odlučivanja o konačnoj sudbini sporne odluke ove institucije. Ako član Predsjedništva uloži veto na

odluku, o njoj će konačno odlučivati nosioci zakonodavne vlasti u entitetima, iz čega se izvodi zaključak da entitetima pripada pravo nulifikacije. Zbog toga su neki autori ocijenili da je Bosna i Hercegovina konfederacija:

I ova odredba Ustava Bosne i Hercegovine govori o tome da se radi o konfederalnom obliku državnog uređenja, s obzirom da je klauzula vitalnog interesa naroda, tj. pravo nulifikacije karakteristično za njega (Savić, 1999: 31).

Prava veta i nulifikacije su zaista karakteristična za pravni položaj država članica konfederacije, jer one mogu ne samo da spriječe donošenje neke odluke (pravo veta), već i da ne pristanu na njeno sprovođenje nakon usvajanja (pravo nulifikacije). Kad bi entiteti imali ta prava, uređenje Bosne i Hercegovine bi sadržavalo jedno tipično konfederalno obilježje. Ta prava, međutim, ne pripadaju entitetima već političkim predstavnicima konstitutivnih naroda. Kad bi ona pripadala entitetima, članovi Predsjedništva birani u Federaciji Bosne i Hercegovine ne bi mogli samostalno, odnosno odvojeno jedan od drugog, proglasiti odluku te institucije štetnom po vitalni interes svog entiteta. Pravo veta, dakle, ne pripada entitetima već konstitutivnim narodima, odnosno njihovim političkim predstavnicima. To je slučaj i s pravom nulifikacije. O štetnosti odluke Predsjedništva ne odlučuje Parlament Federacije Bosne i Hercegovine u cjelini, pa čak ni njegov Dom naroda, nego to čine samo bošnjački ili hrvatski delegati. Oni sami ne mogu pretendovati da predstavljaju interese Federacije Bosne i Hercegovine, jer je ona zajednica građana, konstitutivnih naroda i kantona.

U slučaju Republike Srpske na prvi pogled izgleda da pravo nulifikacije pripada entitetu, jer se o spornoj odluci Predsjedništva izjašnjava zakonodavno tijelo u cjelini. Formalno-pravno to može izgledati tako, jer Ustav Bosne i Hercegovine ovlašćuje članove Predsjedništva da štite vitalne interese entiteta u kojima su izabrani i daje pravo Narodnoj skupštini Republike Srpske da odluči o tome da li je član Predsjedništva biran u Republici Srpskoj bio u pravu kada je odluku institucije čiji je član proglasio štetnom po svoj entitet. Kako je Narodna skupština Republike Srpske, međutim, jednodomna i odlučuje većinom glasova svojih članova, nema sumnje da će većina poslanika, koji uvijek dolaze iz najmnogobrojnijeg naroda, poistovijetiti nacionalni i entitetski interes, dok poslanici malobrojnijih konstitutivnih naroda ne mogu djelotvorno učestvovati u definisanju vitalnog interesa entiteta. Tako se vitalni nacionalni interes podvodi pod vitalni interes entiteta i štiti u dogovarajućoj proceduri odlučivanja.

Po ocjeni pojedinih međunarodnih institucija (Komisija evropskih zajednica, 2008: 9), članovi Predsjedništva su često koristili pravo veta, što je znatno uticalo na političku stabilnost u zemlji i otežavalo donošenje odluka iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Nadležna institucija entiteta nije uvijek davala podršku članu Predsjedništva koji je smatrao da je odluka ove institucije štetna po vitalni interes entiteta u kome je biran. Davanje podrške je zavisilo od odluke na koju se ulaže veto i/ili od toga da li član Predsjedništva koji osporava odluku pripada političkoj stranci ili koaliciji koja ima većinu u nadležnoj entitetskoj instituciji. Tako je klub delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i

Hercegovine 2008. godine odbio da osnaži veto bošnjačkog člana Predsjedništva Harisa Silajdžića na odluku o ratifikaciji ugovora između Bosne i Hercegovine i Srpske pravoslavne crkve, ali je 2009. godine potvrdio Silajdžićevo mišljenje da je odluka Predsjedništva o pokretanju postupka za vođenje pregovora radi zaključivanja ugovora između Bosne i Hercegovine i Crne Gore o dvojnomo državljanstvu štetna po vitalni interes Federacije Bosne i Hercegovine. Isti klub delegata je u februaru 2008. godine potvrdio izjavu člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine Harisa Silajdžića da je Odluka o ratifikaciji Ugovora o dvojnomo državljanstvu između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske štetna po vitalni interes Federacije Bosne i Hercegovine. Narodna skupština Republike Srpske je u martu 2008. godine potvrdila veto člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine na Odluku o upućivanju zahtjeva Republici Srbiji da ispoštuje obaveze prema Bosni i Hercegovini po Konvenciji o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida od 11. aprila 2007. godine. Za ocjenu prirode prava veta je značajno da su ga podržale samo srpske političke stranke u Narodnoj skupštini Republike Srpske.

6. ODNOS PREDSJEDNIŠTVA BIH I DRUGIH POLITIČKIH INSTITUCIJA

6.1. ODNOS PREDSJEDNIŠTVA I PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BOSNE I HERCEGOVINE

Sistem državne vlasti u Bosni i Hercegovini je organizovan na načelu podjele vlasti. Ono nije izričito proglašeno u tekstu Ustava, već proističe iz analize ustavnih i drugih⁴ odredaba o odnosu Predsjedništva, Parlamentarne skupštine i Savjeta ministara.

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, zakonodavna vlast pripada Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, a izvršna Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Savjetu ministara. Odnos Parlamentarne skupštine i Predsjedništva, prema tome, predstavlja odnos zakonodavne vlasti i jedne institucije izvršne vlasti. Načelno, taj odnos bi mogao biti dvojak – državna vlast bi bila koncentrisana u rukama jedne od ove dvije institucije ili bi svaka od njih bila samostalna u vršenju svojih funkcija.⁵ U Bosni i Hercegovini ne postoji podređenost zakonodavne vlasti izvršnoj ili obratno, već svaka od njih vrši po jednu funkciju državne vlasti kao osnovnu, pri čemu mogu uticati na funkcionisanje one druge. Predsjedništvo vrši izvršnu vlast, ali može u određenoj mjeri sudjelovati u radu zakonodavnog organa.

⁴ Za razumijevanje prirode sistema državne vlasti u Bosni i Hercegovini su, pored ustavnih, od naročito značaja zakonske i poslovničke odredbe (Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, poslovni Predsjedništva, Savjeta ministara i domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine).

⁵ Državna vlast bi, dalje, mogla biti koncentrisana u rukama zakonodavnog tijela ili šefa države (skupštinski ili autoritarni sistem), a u slučaju njihove samostalnosti, zakonodavno tijelo i šef države bi mogli biti strogo odvojeni u vršenju svojih funkcija ili bi njihova samostalnost bila relativna (predsjednički, mješoviti ili parlamentarni sistem).

Njemu pripada pravo zakonodavne inicijative, što znači da može podnositi prijedloge zakona Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Osim toga, Predsjedništvo ima pravo da daje mišljenje o orijentacionom radnom planu Predstavničkog doma (član 60 Poslovnika Predstavničkog doma) i Doma naroda (član 54 Poslovnika Doma naroda).

Predsjedništvu pripada i pravo ulaska u parlament, budući da njegovi članovi mogu prisustvovati sjednicama domova Parlamentarne skupštine i učestvovati u njihovom radu (čl. 68 st. 1 i čl. 69 Poslovnika Predstavničkog doma i čl. 62 i 63 Poslovnika Doma naroda). Pravo zakonodavne inicijative daje pravo Predsjedništvu da učestvuje u utvrđivanju dnevnog reda sjednica domova. Prema članu 94 st. 1 tačka c) Poslovnika Predstavničkog doma, predsjedavajući domova će biti dužni da u izuzetnim okolnostima na zahtjev Predsjedništva sazovu njihovu zajedničku sjednicu.

Predsjedništvo saraduje s Parlamentarnom skupštinom Bosne i Hercegovine u još nekoliko slučajeva. Ono na prijedlog Savjeta ministara Bosne i Hercegovine podnosi izvještaj o izvršenju budžeta, te podnosi zahtjev za davanje saglasnosti za ratifikaciju ili otkazivanje ratifikovanih međunarodnih ugovora, sporazuma i konvencija. Parlamentarna skupština može utvrditi političke smjernice o političkim pitanjima i socijalnim problemima koje Predsjedništvo mora sprovesti (čl. 148 Poslovnika Predstavničkog doma i čl. 141 Poslovnika Doma naroda).

Važno ovlaštenje Predsjedništva je njegovo pravo raspuštanja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Član IV 3g Ustava Bosne i Hercegovine predviđa da Dom naroda može biti raspušten odlukom Predsjedništva, ne navodeći slučajeve i okolnosti u kojima je to moguće. Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine u članu 44 reguliše raspuštanje Doma naroda i u svom stavu 1 predviđa da "Predsjedništvo može raspustiti Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, uključujući slučajeve promjene parlamentarne većine" u Narodnoj skupštini Republike Srpske, bošnjačkom ili hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Odluka o raspuštanju Doma naroda Parlamentarne skupštine može biti donesena od strane dva člana Predsjedništva.

Ustav Bosne i Hercegovine nije precizirao u kojim slučajevima Predsjedništvo može koristiti ovo ovlaštenje, zbog čega se može tumačiti da je ono opšteg karaktera i da ga Predsjedništvo može iskoristiti u bilo kom trenutku. Poslovníkom o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine se ovo ovlaštenje ne bi moglo ograničiti na slučajeve promjene parlamentarne većine u entitetskim zakonodavnim tijelima, pošto jedan podzakonski akt ne može ograničiti pravo koje je instituciji dato ustavom kao najvišim pravnim aktom. Poslovnik koristi nedovoljno jasnu formulaciju, kad kaže da raspuštanje uključuje ("uključujući") slučajeve parlamentarne većine. Jezičkim tumačenjem se može zaključiti da je ovo jedna vrsta slučajeva u kojima dolazi do raspuštanja Doma naroda, mada je ono moguće kad god to Predsjedništvo smatra oportunističkim. U suprotnom, u Poslovníku bi pisalo da Predsjedništvo "može raspustiti Dom naroda u slučaju promjene parlamentarne većine u Narodnoj

skupštini Republike Srpske, bošnjačkom ili hrvatskom klubu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH“.

Pravo raspuštanja Doma naroda Parlamentarne skupštine ukazuje na jak položaj Predsjedništva Bosne i Hercegovine u sistemu državne vlasti, jer ono time može uticati na vršenje zakonodavne vlasti. Ovo ovlaštenje može biti iskorišteno ukoliko se Predsjedništvo ne slaže sa zakonodavnom ili drugom politikom Parlamentarne skupštine BiH, u nastojanju da se spriječi donošenje odluka koje su u nadležnosti Parlamentarne skupštine odnosno da bude izabran sastav Doma naroda koji će voditi politiku komplementarnu politici Predsjedništva. Učestalost korišćenja ovog ovlaštenja Predsjedništva zavisi od toga da li većina članova Predsjedništva pripada političkoj stranci ili koaliciji koja ima većinu u Narodnoj skupštini Republike Srpske odnosno klubu delegata bošnjačkog ili hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao i od toga da li postoji saglasnost između Predsjedništva i Doma naroda Parlamentarne skupštine o državnoj politici.

6.2. ODNOS PREDSJEDNIŠTVA I SAVJETA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini je bicefalna, jer je vrše Predsjedništvo i Savjet ministara. Član V Ustava Bosne i Hercegovine je u cijelosti posvećen izvršnoj vlasti. Uprkos tome, njegov naslov glasi “Predsjedništvo”, što je prvi, mada nedovoljan, pokazatelj odnosa dviju institucija koje vrše izvršnu vlast. Štaviše, Savjetu ministara je posvećena samo tačka 4 ovog člana, u kojoj je njegov ustavnopravni položaj nedovoljno jasno određen.

Osim obima i sadržaja nadležnosti ovih institucija, odnos Predsjedništva i Savjeta ministara Bosne i Hercegovine određuje način izbora, smjenjivanja i političke odgovornosti ovog drugog, kao i mogućnost uzajamnog uticaja u vršenju nadležnosti. Najznačajniji poslovi u okviru izvršne funkcije su povjereni Predsjedništvu, a ne Savjetu ministara.⁶ Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Savjeta ministara (čl. 9 st. 1 Zakona o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine), što treba da potvrdi Predstavnički dom Parlamentarne skupštine (čl. 9 st. 3). Prilikom imenovanja predsjedavajućeg, Predsjedništvo se može konsultovati s dotadašnjim predsjedavajućim Savjeta ministara i njegovim ministrima, predsjedavajućim Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine i njegovim zamjenicima, predsjednicima poslaničkih klubova u Predstavničkom domu, predsjedavajućim Doma naroda Parlamentarne skupštine i njegovim zamjenicima, premijerima entiteta i gradonačelnikom Brčko distrikta BiH, “vođama demokratskih misija” i misija međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini (član 43 st. 2 Poslovnika o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine).

⁶ Najupečatljiviji primjer je spoljna politika, koju definiše i vodi Predsjedništvo, u čemu mu Savjet ministara pomaže. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine u članu 8 određuje da će Ministarstvo spoljnih poslova, između ostalog, biti nadležno za: sprovođenje utvrđene spoljne politike u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva, predlaganje Predsjedništvu uspostavljanja ili prekidanja diplomatskih ili konzularnih odnosa s drugim državama, predlaganje Predsjedništvu učlanjenja Bosne i Hercegovine u međunarodne organizacije i dr.

Svaki član Predsjedništva može predložiti najviše tri kandidata za funkciju predsjedavajućeg Savjeta ministara. Ukoliko ima više kandidata, članovi Predsjedništva ih ocjenjuju (glasaju za njih) i onaj s najvišom ocjenom će biti imenovan za predsjedavajućeg.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nije dužan da odobri to imenovanje. U tom slučaju, Predsjedništvo će imenovati druge kandidate, sve dok jedan od njih ne dobije povjerenje Predstavničkog doma. To znači da Predsjedništvo i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine ograničavaju jedan drugog u postupku imenovanja predsjedavajućeg Savjeta ministara, jer može biti imenovan samo onaj kandidat koji je njihov zajednički izbor. Imenovanje predsjedavajućeg Savjeta ministara Bosne i Hercegovine će bez odlaganja biti potvrđeno u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kada većina članova Predsjedništva pripada političkim strankama koje čine parlamentarnu većinu u ovom domu. Ukoliko većina članova Predsjedništva pripada političkim strankama koje nisu dio parlamentarne većine (što se zove kohabitacija), veći su izgledi da predsjedavajući Savjeta ministara ne bude imenovan u dužem vremenskom periodu. Članovi Predsjedništva su se dosad uspijevali saglasiti o ličnosti predsjedavajućeg Savjeta ministara Bosne i Hercegovine. Izuzetak predstavlja odluka o imenovanju Nikole Špirića za predsjedavajućeg Savjeta ministara 2006. godine, koja je donesena većinom glasova članova Predsjedništva.

Predsjedništvo ne može uticati na sastav Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, pošto njegove članove imenuje predsjedavajući Savjeta ministara, što treba da potvrdi Predstavnički dom Parlamentarne skupštine.

Predsjedništvo može samo posredno uticati na političku sudbinu Savjeta ministara. Predsjedavajući Savjeta ministara podnosi ostavku Predsjedništvu (čl. 12 st. 2 Zakona), što nužno slijedi iz činjenice da ga je ono imenovalo, ali ga ono ne može smijeniti. Predsjedništvo samo može predložiti smjenu predsjedavajućeg Savjeta ministara, o čemu odlučuje Parlamentarna skupština (čl. 13 Zakona).

6.3. POLOŽAJ PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE U SISTEMU DRŽAVNE VLASTI

Prema međusobnom odnosu institucija zakonodavne i izvršne vlasti, pri čemu se imaju u vidu i nadležnosti Predsjedništva i njegov odnos prema Parlamentarnoj skupštini i Savjetu ministara, u Bosni i Hercegovini postoji mješoviti (polupredsjednički) sistem vlasti. Njegova obilježja u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine su: neposredan izbor Predsjedništva, značajne nadležnosti,⁷ odsustvo političke odgovornosti drugim institucijama Bosne i Hercegovine, pravo raspuštanja Doma naroda Parlamentarne skupštine i pravo zakonodavne

⁷ Posebno značajna nadležnost je vođenje spoljne politike. U tom pogledu je sistem državne vlasti Bosne i Hercegovine sličan polupredsjedničkom sistemu Finske, čiji ustav daje pravo predsjedniku Republike da, u saradnji s vladom, vodi spoljnu politiku.

inicijative. Da li će i u kojoj mjeri Predsjedništvo koristiti pojedine nadležnosti, i time predstavljati snažnog šefa države, zavisi i od političkih prilika u zemlji i partijskog sastava ove institucije, odnosno od toga da li će postojati tzv. kohabitacija – situacija u kojoj će većinu u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine imati političke stranke kojima ne pripadaju svi ili većina članova Predsjedništva. Predsjedništvo može odlučiti da rijetko koristi neko od svojih ovlašćenja, kao što je pravo zakonodavne inicijative, čime slabi svoju poziciju u odnosu na ostale ključne političke institucije.⁸ Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao šef države, ima veća ovlašćenja nego šef države u parlamentarnoj republici. Njegove nadležnosti su daleko iznad ceremonijalnih, jer ono znatno utiče na pojedine aspekte državne politike. Dok Predsjedništvo ne igra odlučujuću ulogu u vođenju unutrašnje politike, njegova uloga u oblikovanju spoljne politike Bosne i Hercegovine je odlučujuća.

Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Savjeta ministara, ali to ne čini samostalno, dok Savjet ministara ne snosi političku odgovornost pred Predsjedništvom već pred Parlamentarnom skupštinom, što je element parlamentarnog sistema vlasti. Savjet ministara, stoga, nije servis Predsjedništva.

Snažna ustavna i politička pozicija Predsjedništva, koja prevazilazi ovlašćenja šefa države u parlamentarnom sistemu, je njegovo pravo raspuštanja Doma naroda. I dok šef države u parlamentarnom sistemu raspušta parlament, ili njegov donji dom, na prijedlog vlade, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine samostalno donosi tu odluku.

Osim toga što je šef države i što predstavlja državu u zemlji i inostranstvu, Predsjedništvu je, njegovim poslovníkom, dato i ovlašćenje da koordinira odnosno usklađuje rad institucija Bosne i Hercegovine. Iako ovo ovlašćenje ne proizlazi neposredno iz Ustava, ono ipak ukazuje i na političku svijest o ustavnoj i političkoj ulozi Predsjedništva u sistemu državne vlasti.

Polupredsjednički sistem u Bosni i Hercegovini ima dvije značajne specifičnosti. Prva je da Predsjedništvu ne pripada pravo zakonodavnog veta, koje inače pripada šefu države u polupredsjedničkom sistemu, što znači da Predsjedništvo nema pravo tražiti od Parlamentarne skupštine da ponovo raspravlja i glasa o usvojenom zakonu koji još nije stupio na snagu. Druga specifičnost je da Predsjedništvu ne pripada pravo raspuštanja Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine kao doma koji je neposredno biran i, barem formalno, predstavlja građane.

⁸ Tako je u mandatu 2002-2006. godina, od ukupno 229 usvojenih zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine samo 12 predložilo Predsjedništvo, i to su najvećim dijelom bili zakoni koji se odnose na budžet institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine. U mandatnom periodu 2000-2002. godina, Predsjedništvo je predložilo sedam od 63 usvojena zakona u Parlamentarnoj skupštini.

7. POLITIČKI SASTAV PREDSJEDNIŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE

Prvi izbori za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine su održani septembra 1996. godine. Na njima je učestvovalo ukupno šesnaest kandidata – osam kandidata za mjesto člana Predsjedništva iz reda bošnjačkog naroda i po četiri kandidata za mjesto člana Predsjedništva iz hrvatskog odnosno srpskog naroda. Ubjedljivu pobjedu su odnijeli kandidati vodećih nacionalnih stranaka. Kandidat SDA je dobio 730.592 glasa od ukupno 913.277 glasalih. Kandidat HDZ-a BiH je osvojio 330.477 glasova od ukupno 372.566 izašlih na birališta, dok je kandidat SDS-a dobio povjerenje 690.646 birača od ukupno 1.026.157 glasalih.

Već su izbori 1998. godine bili specifični po tome što pojedine vodeće nacionalne stranke ulaze u koalicije kako bi zadržale ili osvojile mjesta u Predsjedništvu, što je bilo uslovljeno političkom diferencijacijom unutar dotad neprikosnovenih nacionalnih stranaka, koje se počinju dijeliti prema različitim taktičkim pravcima koje žele slijediti u svojoj praktičnoj politici. Nakon rascjepa u Srpskoj demokratskoj stranci (SDS), na izborima 1998. godine nastupa moćna koalicija tri stranke – dviju socijaldemokratskih (Socijalistička partija Republike Srpske i Stranka nezavisnih socijaldemokrata) i jedne koja je nastala izdvajanjem dijela članstva i vođstva SDS-a – Srpskog narodnog saveza. Ta koalicija, nazvana “Sloga”, dobija na izborima za Predsjedništvo 359.937 glasova, dok koalicija SDS-a i Srpske radikalne stranke Republike Srpske (SRS RS) osvaja 314.236 glasova, od ukupno 701.561 glasalih. Time po prvi put jedna od nacionalnih stranaka koja je vodila rat gubi na izborima, što su pojedini analitičari suviše vrednovali u pogledu političkih posljedica po budućnost Bosne i Hercegovine.

Dotad neprikosnovena stranka među bosanskohercegovačkim Hrvatima – HDZ BiH – na ovim izborima osvaja samo 189.438 glasova od ukupno 358.006 glasalih. Uzrok takvom padu popularnosti treba tražiti kako u 40.880 glasova koje je, doduše u koaliciji, osvojila Nova hrvatska inicijativa (NHI), stranka nastala rascjepom u HDZ-u, tako i u činjenici da je kandidat Socijaldemokratske partije BiH (SDPBiH) osvojio 113.961 glas. To je dijelom rezultat činjenice da je dio birača ove stranke iz reda bošnjačkog naroda glasao za kandidata svoje stranke iz reda hrvatskog naroda, budući da ova stranka nije isticala kandidata za člana Predsjedništva iz bošnjačkog naroda.

Na koncu, bošnjačke političke stranke stvaraju novu koaliciju – Koaliciju za cjelovitu i demokratsku Bosnu i Hercegovinu, čiju okosnicu čine SDA i Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH), čiji kandidat osvaja predominantnu većinu glasova, 511.541 glas od ukupno 589.360 glasalih.

Na opštim izborima 2002. godine za člana Predsjedništva se takmičilo čak 35 kandidata – osam iz reda hrvatskog, šesnaest iz reda srpskog i jedanaest iz reda bošnjačkog naroda. Pobjedu su ponovo odnijeli kandidati SDS-a, SDA i HDZ-a, iako je procenat glasova koji su osvojili daleko manji u odnosu na prve poslijeratne izbore – kandidat SDS-a je osvojio 35,52%, kandidat HDZ-a 61,52%, a kandidat SDA 37,29% glasova. Ovim glasovima treba dodati i glasove drugih, izrazito nacionalno orijentisanih, stranaka, da bi se razumjelo kako,

u ideološko-političkom smislu, ni ovi izbori nisu doveli do bitnih promjena, uprkos samo relativnoj pobjedi vodećih nacionalnih stranaka, uz izuzetak HDZ-a (naime, Stranka za BiH je osvojila 34,79% glasova, SRS 8,72%, itd.).

Na izborima 2006. godine je došlo do smjene političkih stranaka čiji kandidati su pobijedili na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Tako je kandidat Stranke za BiH ovaj put osvojio 62,80% glasova, dok je kandidat SDA dobio povjerenje 27,53% birača. Za srpskog člana Predsjedništva je izabran kandidat SNSD-a sa osvojenih 53,26% glasova, dok je kandidat SDS-a ovaj put dobio 24,22%. Najveće iznenađenje je predstavljao izbor kandidata SDP-a za hrvatskog člana Predsjedništva, koji je osvojio 39,56% glasova, dok su kandidati HDZ-a i HDZ-a 1990 osvojili 26,14 odnosno 18,18% glasova.

Rezultati izbora su pokazali ne samo da su se birači opredijelili za kandidate s najsnažnijom retorikom nacionalne isključivosti, nego i da sam sistem ima jednu "konstrukcijsku grešku" – prvi put se dogodilo da je izabran kandidat za koga nije glasala većina birača iz reda one nacije koju on treba da predstavlja. Naime, kandidat SDP-a za člana Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda je izabran dominantno glasovima birača iz reda bošnjačkog naroda. Ova politička stranka je, budući da nije imala izgleda da bude izabran njen kandidat iz reda bošnjačkog naroda, kandidovala svog predstavnika iz reda hrvatskog naroda, znajući da će dio njenog biračkog tijela glasati za tog kandidata. Pogodovala joj je činjenica da se hrvatsko biračko tijelo podijelilo na više političkih stranaka, kao i činjenica da se od dotad dominantne hrvatske političke stranke – HDZ-a BiH – odvojio znatan dio članova i vođstva, povukavši za sobom znatan dio biračkog tijela. Poređenje rezultata Socijaldemokratske partije u izbornim jedinicama s dominantno hrvatskim biračkim tijelom i rezultata njenog kandidata za člana Predsjedništva na nivou Federacije Bosne i Hercegovine nedvosmisleno ukazuje da su za ovu političku stranku i njenog kandidata najvećim dijelom glasali birači iz reda brojnijeg naroda u ovom entitetu, čime je obesmišljena suština i svrha ovakve strukture i funkcije Predsjedništva Bosne i Hercegovine (to najbolje potvrđuju rezultati po izbornim jedinicama za Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, jer se u većini njih birači iz reda bošnjačkog ili hrvatskog naroda nalaze u izrazitoj većini, pa je lako pratiti uticaj pojedinih političkih stranaka u njima).

Nakon izbora 2010. godine mandat su obnovila dva člana Predsjedništva – Nebojša Radmanović iz SNSD-a i Željko Komšić iz SDP-a. Upadljiv je značajan gubitak glasova trećeg dotadašnjeg člana Predsjedništva Harisa Silajdžića, za koga je glasalo samo 25% birača, što je dva i po puta manje u odnosu na izbore 2006. godine. Ovi izbori su istakli nekoliko pitanja koja su politički analitičari i pravni teoretičari postavljali i ranije. Prvo je pitanje legitimnosti izabranih članova Predsjedništva, pošto su dva člana dobila samo relativnu većinu glasova, uz visoku izbornu apstinenciju. Drugo pitanje je legitimnost člana Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda. Ovaj problem se javlja drugi put, pošto je isti kandidat, Željko Komšić, i 2006. godine biran za člana Predsjedništva, a hrvatska politička elita je dovela u pitanje legitimnost izbora. Pošto hrvatska politička elita insistira na stavu da hrvatski narod nije ravnopravan u procesu odlučivanja s druga dva konstitutivna naroda, ovakav način izbora članova Predsjedništva s ovakvim ishodom doprinosi jačanju uvjerenja Hrvata da su zaista

ugroženi u Bosni i Hercegovini i olakšava hrvatskoj političkoj eliti da ostvari homogenizaciju hrvatskog biračkog tijela oko parola o ugroženosti hrvatskih nacionalnih interesa, čime se otežava izražavanje mišljenja hrvatskog naroda o politici hrvatske političke elite.

Način izbora i sastav Predsjedništva Bosne i Hercegovine ohrabruju etničko fragmentiranje biračkog tijela, učvršćuju podijeljenost društva i omogućavaju nacionalnim političkim elitama da, samoidentifikacijom s nacionalnim interesima, zanemare znatno izraženiju heterogenost i složenost društva, svodeći sve društvene interese na nacionalne (ili državne) a sve društvene grupe na etničke. Stoga ne iznenađuje što su političke stranke i koalicije, kandidujući svoje predstavnike za članove Predsjedništva, isticale u prvi plan potrebu političke borbe za odbranu jednostrano definisanih nacionalnih ili državnih interesa, čime je politički pluralizam osiromašio u sadržini i sveo se na specifičan model elitističke demokratije s etničkim predznakom.

Tabela 2: Sastav sazivâ Predsjedništva Bosne i Hercegovine u periodu 1996-2010.

| Mandatni period | Članovi Predsjedništva | Osvojeni glasovi |
|-----------------|--|------------------|
| 1996-1998. | Alija Izetbegović (SDA) | 730.592 (79,99%) |
| | Momčilo Krajišnik (SDS) | 690.646 (67,30%) |
| | Krešimir Zubak (HDZ) | 330.477 (88,70%) |
| 1998-2002. | Alija Izetbegović (Koalicija za CDBiH) | 511.541 (86,79%) |
| | Živko Radišić (Sloga) | 359.937 (51,30%) |
| | Ante Jelavić (HDZ) | 189.438 (52,91%) |
| 2002-2006. | Sulejman Tihić (SDA) | 192.661 (37,29%) |
| | Dragan Čović (HDZ i Demokršćani) | 114.606 (61,52%) |
| | Mirko Šarović (SDS) | 180.212 (35,52%) |
| 2006-2010. | Haris Silajdžić (Stranka za BiH) | 350.520 (62,80%) |
| | Nebojša Radmanović (SNSD) | 287.675 (53,26%) |
| | Željko Komšić (SDP) | 116.062 (39,56%) |
| 2010-2014. | Bakir Izetbegović (SDA) | 162.831 (34,86%) |
| | Nebojša Radmanović (SNSD) | 295.629 (48,92%) |
| | Željko Komšić (SDP) | 337.065 (60,61%) |

8. ZAKLJUČAK

Iako je izvršna vlast u Bosni i Hercegovini bicefalna, Predsjedništvo je, imajući u vidu njegove nadležnosti, njen pretežniji činilac. Njegove nadležnosti su neuobičajeno široke i značajne za instituciju šefa države u sistemu vlasti koji nema obilježja čistog predsjedničkog sistema. Značaj tih nadležnosti bi naročito došao do izražaja ukoliko barem jedan član Predsjedništva ne bi pripadao političkoj stranci ili koaliciji iz reda njegovog naroda koja je dio većine u

Parlamentarnoj skupštini. Odnos Predsjedništva s jedne i Savjeta ministara i Parlamentarne skupštine s druge strane navodi na zaključak da u Bosni i Hercegovini postoji mješoviti sistem državne vlasti.

Političku moć Predsjedništva pojačava neposredan izbor njegovih članova, koji time dobijaju demokratski legitimitet direktno od naroda. Prenos dijela nadležnosti Predsjedništva, koje bi, po uzoru na nadležnosti šefa države u parlamentarnoj republici, bile manje-više ceremonijalne, na Parlamentarnu skupštinu odnosno Savjet ministara bi, barem formalno-pravno, omogućio da ove dvije institucije neprekidno kontrolišu i ograničavaju jedna drugu, a sistem odlučivanja na državnom nivou bi bio pojednostavljen. To je naročito važno ako se zna da Predsjedništvo u načelu nastoji odlučivati konsenzusom, što usložnjava proces odlučivanja i funkcionisanja države.

Neposredan izbor članova Predsjedništva stvara težak problem – mogućnost da jednog od njih izaberu birači koji ne pripadaju njegovom konstitutivnom narodu. Tako se može desiti da jedan konstitutivni narod nema svog legitimnog člana Predsjedništva, dok drugi narod faktički može izabrati dva svoja predstavnika. Osim toga, postojeći način izbora članova Predsjedništva treba uskladiti s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama. Rješenje bi mogao biti posredan izbor šefa države, koga bi birali poslanici i delegati u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Time bi šef države bio istovremeno predstavnik svih građana i svih naroda, izabran konsenzusom nacionalnih političkih elita, bez ograničavanja pasivnog biračkog prava.

Kolektivni šef države u Bosni i Hercegovini odražava složenost državnog uređenja i segmentiranost njenog društva, a na prvom mjestu činjenicu njegove podijeljenosti na tri podsistema. Tročlano Predsjedništvo je odraz činjenice da se sve diferencijacije u bosanskohercegovačkom društvu svode na jednu – etničku, čime se zanemaruje postojanje mnogobrojnih društvenih grupa i raznovrsnih i suprotstavljenih društvenih interesa.

SAVJET/VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

Ines Krtalić

Sažetak *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine kao organ izvršne vlasti uspostavljeno je Ustavom BiH, koji je svoj današnji oblik dobio donošenjem niza zakona kojima se imala za cilj uspostava efikasnog političkog sistema, pa samim tim i efikasnog Vijeća ministara BiH.*

Ključne riječi: *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine; ministarstva; ministri; izbor; raspuštanje; stalna tijela Vijeća ministara; podzakonski akti.*

1. PRAVNA PRIRODA VIJEĆA MINISTARA

Za sve oblike demokratskih društava karakteristična je vlada kao organ izvršne vlasti. U ovisnosti od oblika organizacije političkog društva, uloga i sastav same vlade se mijenjaju. Za parlamentarni sistem karakteristično je da vladu čini premijer i njegov kabinet koji je sačinjen od određenog broja ministara. U većini zemalja ustrojenih po parlamentarnom sistemu premijera vlade bira parlament, a sam premijer bira i razrješava ministre, pri čemu je uloga predsjednika, odnosno šefa države samo ceremonijalna. U parlamentarnim sistemima premijer je obično član pobjedničke političke partije ili koalicije i za svoj rad u potpunosti odgovara parlamentu. Odgovornost premijera prema parlamentu, kao, i kontrola parlamenta se ogleda kroz dužnost podnošenja izvještaja, odgovaranje na pitanja parlamenta kao i na mogućnost parlamenta da ne usvoji neki prijedlog zakona ili budžeta vlade. Moguće je da u sistemima kao što su republike i ustavne monarhije, gdje šef države ima izvorna ovlaštenja postoji i funkcija premijera kao šefa vlade, što je u suprotnosti sa ustrojtstvom predsjedničkih sistema. Naime, u predsjedničkim sistemima šef države je ujedno i šef vlade. Od ovoga postoji izuzetak u nekim državama predsjedničkog sistema gdje se pored predsjednika pojavljuje i premijer, kojeg imenuje predsjednik i koji je izvršilac njegovih odluka, npr. Francuska. U takvim situacijama imenovanje obično mora potvrditi parlament koji ujedno ima i pravo razriješiti premijera dužnosti. Polupredsjednički sistem je model ustrojstva vlasti, koji predstavlja oblik parlamentarizma poremećene ravnoteže u korist izvršne vlasti. Oblikovao se unutar parlamentarnog sistema kao sistema gdje vlada i njezin predsjednik temeljno, funkcionalno i jedino tijelo izvršne vlasti, pa je ona stvarno monistička, a formalno dualistička. U polupredsjedničkom sistemu oba tijela izvršne vlasti (šef države i vlada) imaju i pravno i stvarno ustavne ovlasti, pri čemu su ovlasti predsjednika republike veće i odlučujuće, uz činjenicu da ga neposredno bira narod, što ga čini i ustavno i politički moćnijim od vlade, pa on *de facto* postaje šef izvršne vlasti. U polupredsjedničkom

sistemu predsjednik republike imenuje vladu, kao i predsjednika vlade, te mu je ona politički odgovorna, no istovremeno, vlada je odgovorna i zakonodavnom tijelu. Posredstvom političke odgovornosti vlade i predsjednik je odgovoran zakonodavnom tijelu.

Ustav BiH propisuje da predsjedavajući i ministri sačinjavaju Vijeće ministara koje je nadležno za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine. Kao polazna tačka u analizi pravne prirode i položaja Vijeća ministara BiH potrebno je definisati prirodu ustrojstva BiH. BiH se danas smatra parlamentarnom predstavničkom demokratskom republikom s višepartijskim sistemom i podjelom vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast. "Politički sistem BiH ima nekoliko obilježja, federalno državno uređenje, konsocijativna elitistička demokratija, polupredsjednički sistem vlasti i podijeljeno društvo. Ova obilježja dominantno određuju ne samo trenutno stanje ustavnog i političkog sistema već perspektive njihove reforme. Sistem konsocijativne demokratije u načelu počiva na širokim koalicionim vladama političkih elita, paritetnom sastavu najvažnijih političkih institucija, pravu veta, te široko postavljenom konsenzusu. Smatra se da su principi konsocijativne demokratije naročito zastupljeni i u Vijeću ministara." (Knaus i Martin, 2003)

Vijeće ministara je, dakle, dio izvršne vlasti. Postoje različiti stavovi u odnosu na pravnu prirodu Vijeća ministara (da li je *vlada* u teoretskom smislu ili ne) što ne predstavlja iznenađenje kada se u obzir uzmu kompleksni politički uticaji koji su bili prisutni prilikom stvaranja postojećeg političkog sistema. S jedne strane postoji stav da je Vijeća ministara vlada, dok je predsjedavajući šef vlade, a ministri članovi kabineta (www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2868.htm). Ako se uzmu osnovne teorijske postavke o položaju i funkciji šefa vlade potrebno je imati na umu sljedeće; šef vlade u različitim sistemima najčešće nosi titulu *prime minister*, *predsjednik vlade*, *premijer* i sl. U Bosni i Hercegovini predsjedavajući Vijeća ministara upravo nosi titulu *predsjedavajući Vijeća ministara* bez dodatnog označavanja poput predsjednika vlade ili premijera. Međutim, puka jezička sintagma ne bi trebala odrediti pravnu prirodu njegovog položaja, te je u tom smislu neophodno razmotriti stvarnost njegove funkcije kroz prizmu ustavnog položaja, ovlaštenja, stepena moći i uticaja koji može vršiti tokom mandata. Iz navedenog proizlazi da pravnu prirodu Vijeća ministara u cjelini uveliko određuje karakterizacija predsjedavajućeg Vijeća ministara.

Ustavi različito postavljaju opseg ovlaštenja povjerenih šefu vlade. Neki stariji ustavi, kao npr. ustav Australije i Belgije, uopšte ne spominju poziciju premijer, ali ista *de facto* postoji bez formalnog ustavnog statusa. Neki ustavi tretiraju premijera kao *primus inter pares*, što predstavlja praktičnu realnost kao npr. u ustavima Finske ili Belgije. Predsjedavajući Vijeća ministara u BiH nije *primus inter pares* s obzirom na to da ima drugačiju funkciju – ne drži ministarstvo, nema pravo veta, nema mogućnost preglasavanja ostalih članova budući da je za odluke potreban konsenzus. U drugim sistemima, pak, premijeri imaju centralni dominantan položaj unutar svojih kabineta, poput Irske ili Ujedinjenog Kraljevstva. Ustav Bosne i Hercegovine u tom smislu ne sadrži detaljan opis ovlaštenja povjerenih predsjedavajućem Vijeća ministara niti Vijeću ministara. Ova materija je detaljno regulisana posebnim Zakonom o Vijeću ministara o kojem će više biti riječi u nastavku. Međutim,

članom V.4. Ustava funkcija predsjedavajućeg Vijeća ministara jeste predviđena, pa za razliku od na primjer Belgije ista postoji i formalnopravno. Stoga, kada se u obzir uzmu funkcije koje šef vlade uobičajeno obavlja, moglo bi se zaključiti da je opravdano poimanje predsjedavajućeg Vijeća ministara kao šefa vlade. S druge strane u tipičnim parlamentarnim sistemima šef vlade je obično lider većinske stranke ili koalicije koji formira vladu i koji odgovara parlamentu. Posmatrajući bosanskohercegovačku političku realnost jasno proizlazi da to nije slučaj. Problematika se ogleda u više nivoa. Primarno, jedinstvena većinska partija gotovo da ne postoji imajući u vidu složen sistem i izbornu strukturu BiH. Potom, predsjedavajući Vijeća ministara nema potpunu slobodu izbora ministara kada se isto posmatra kroz dinamiku političkih odnosa. Iako je formalnopravno predsjedavajući Vijeća ministara ovlašten u skladu s članom 10. Zakona o Vijeću ministara da samostalno imenuje ministre koje poslije toga potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u političkoj realnosti takva imenovanja su rezultat dugotrajnih pregovora političkih stranaka o raspodjeli ministarskih pozicija. Druga tipična karakteristika parlamentarnih sistema jeste moć parlamenta koji je ovlašten da izglasa nepovjerenje vladi, obori prijedloge legislative, fiskalnih mjera i budžeta, te na taj način direktno utiče na ulogu i operativnost vlade i šefa vlade. Posmatrajući s ovog aspekta može se zaključiti da je Vijeće ministara BiH zajedno s predsjedavajućim pod direktnim nadzorom parlamenta, s obzirom na to da sva ovlaštenja postoje i na strani Parlamentarne skupštine BiH kao zakonodavnog organa, upravo kao u tipičnim parlamentarnim sistemima.

Pozicija šefa vlade se neminovno mora posmatrati i kroz međusobni odnos sa šefom države. S obzirom na to da obje ove funkcije postoje u Bosni i Hercegovini jasno je da iz ove karakteristike proizlazi karakter parlamentarne demokratije. Uprkos činjenici da je šef države u BiH kolektivni organ djelovanja, odnos šefa države i šefa vlade se odvija kroz veoma dinamičan, ali ne i direktno korelacijski uslovljen odnos. Šef države nije ovlašten direktno uticati na operativne funkcije šefa vlade, odnosno predsjedavajućeg Vijeća ministara s obzirom na to da su njihova ovlaštenja decidno regulisana, kako Ustavom, tako i Zakonom o Vijeću ministara i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Stoga se može zaključiti da se dinamika međusobnih odnosa ove dvije funkcije više razvija kroz političke vrijednosti, nego kroz formalnopravno uspostavljena mjerila. Međutim, u ovom smislu je neophodno uzeti u obzir političku stvarnost BiH uspostavljenu Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini u kojoj postoji Ured visokog predstavnika. Definiranje pravne prirode Vijeća ministara dodatno se komplicira uzimajući u obzir ulogu visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Naime, visoki predstavnik je uspostavljen Aneksom 10. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini s ciljem civilne implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma u kojem su decidno navedene njegove ovlasti. Napredak međunarodne zajednice u poslijeratnoj BiH je uvijek bila nadgledana od strane državnih službenika ministarstava vanjskih poslova zainteresiranih strana, tzv. Vijeće za implementaciju mira (PIC). U decembru 1997. godine PIC se sastao u njemačkom gradu Bonnu, gdje je odlučio tumačiti Aneks 10. Sporazuma. Nakon toga je iznenada visoki predstavnik prerastao iz facilitatora i medijatora u osobu

koja može izdavati obvezujuće odluke, tzv. bonske ovlasti, što je iznenađujuće ako se uzme u obzir duh i sam tekst Aneksa 10. Sporazuma. Naime, zbog kompleksnosti provedbe Sporazuma, potrebe osnivanja niza novih političkih i ustavnih institucija u BiH, provedbe izbora, unaprjeđenja poštivanja ljudskih prava, obnove infrastrukture i privrednog razvoja, strane su se dogovorile da Ujedinjeni narodi imenuju posebnog visokog predstavnika (Mato Tadić, Priručnik za pravosudni ispit, Ustavni sustav i ustroj pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2009) Mandat visokog predstavnika prvenstveno predviđen Aneksom 10. bio je nadziranje implementacije Sporazuma, održavanje kontakata sa stranama potpisnicama Sporazuma, koordinacija civilnih organizacija i agencija, osnivanje novih, izvještavanje Ujedinjenih naroda i Europske unije o provedbi Sporazuma i slično. Iz ovako postavljenih ovlaštenja visokog predstavnika može se zaključiti da je isti uspostavljen s ciljem omogućavanja lakše provedbe Sporazuma, kao i kontrola provedbe istog. Sve do donošenja bonskih ovlasti visoki predstavnik je imao ulogu posmatrača, a ne aktivnog sudionika u unutrašnjoj politici BiH sa snagom nametanja odluka i odlučivanja u ime legitimno izabranih predstavnika naroda u BiH. Bonske ovlasti zapravo znače da visoki predstavnik ima pravo uplitanja u izvršnu i zakonodavnu vlast na način da, između ostalog, može smijeniti ministre kao i nametati zakonske i podzakonske akte.

S obzirom na navedeno, iako postoje teorijska neslaganja o decidno određenoj pravnoj prirodi Vijeća ministara, te pitanje da li se radi o vladi u pravom smislu te riječi, a kako smo vidjeli ova debata uvelike počiva na diskusiji o pravnoj prirodi pozicije predsjedavajućeg Vijeća ministara, u političkoj realnosti i svakodnevnicu *de facto* predsjedavajući Vijeća ministara vrši funkciju šefa vlade na najsličniji način kao u ostalim parlamentarnim demokratijama. U kolikoj mjeri su pojedine funkcije predsjedavajućeg Vijeća ministara izražene, uslovljeno je političkim okolnostima koje definišu njegov mandat, kao i individualnim karakteristikama. U tom smislu i u BiH postoji prostor za raspravu o rastućoj personalizaciji vodstva, kao i u velikom broju drugih država, koja je rezultirala u činjenici da šefovi vlade postaju semipredsjedničkog karaktera djelimično zahvaljujući medijima koji se koncentrišu na vođu i pripadajući mandat više nego na parlament, a djelimično zahvaljujući rastućoj centralizaciji moći u rukama šefa vlade. Kao primjeri navedenom često se ističu mandati Margaret Thatcher i Tonyja Blaira u Velikoj Britaniji, zatim kanadskog premijera Pierrea Trudeaua i kancelara Zapadne Njemačke (kasnije jedinstvene Njemačke) Helmuta Kohla (Jean Blondel & Ferdinand Muller – Rommel Kabinets in Western Europe New York MacMilan 1998). U BiH navedeno je ojačano činjenicom da je šef države ustavnopravno ograničen u političkoj moći pa *de facto*, bar kada je državni nivo u pitanju, ista leži u instituciji Vijeća ministara s predsjedavajućim na čelu.

Gledajući teorijski koncept iznietog u odnosu na stvarno ustrojstvo Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, moglo bi se zaključiti da Vijeće ministara predstavlja ekvivalent vladi u demokratskim društvima, a predsjedavajući Vijeća ministara ekvivalent šefu vlade.

2. USTAVNI I ZAKONSKI POLOŽAJ VIJEĆA MINISTARA

Vijeće ministara BiH je regulisano članom V. stav 4. Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini kao organ izvršne vlasti u BiH. Ustav je definirao Vijeće ministara BiH koncipirajući odredbu na način da predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka BiH u oblastima isključive nadležnosti BiH, međuentitetske koordinacije i dodatne nadležnosti koje BiH može preuzeti ukoliko se entiteti sporazume o prenosu poslova iz isključive nadležnosti entiteta na BiH ili preuzeti od entiteta one nadležnosti koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Iz navedenog se može zaključiti da je Ustav samo okvirno definirao ustroj i ovlasti Vijeća ministara BiH dok je detaljnija regulacija izvršena Zakonom.

Zakon o Vijeću ministara BiH, koji je temeljem Aneksa 4 Sporazuma, odnosno Ustava BiH donijela Parlamentarna skupština BiH, regulira sastav i nadležnost Vijeća ministara. Do 2003. godine, donesena su dva zakona o Vijeću ministara. Prvi Zakon o Vijeću ministara je donesen 1995. godine, koji je stavljen van snage 2000. godine novim Zakonom o Vijeću ministara, kojim su izvršene značajnije promjene u strukturi Vijeća ministara. Zakonom o Vijeću ministara iz 2003. godine, koji je i danas na snazi, svi raniji zakoni su stavljeni van snage i ovaj zakon reguliše ustroj Vijeća ministara BiH kakvo je danas. Struktura Vijeća ministara se mijenjala od njegovog uspostavljanja 1995. godine, pa je 1997. godine Vijeće ministara činilo 3 ministra i predsjedavajući, što znači da je Vijeće ministara imalo ukupno 4 člana. Sa izmjenama Zakona o Vijeću ministara, odnosno pored proširivanja nadležnosti već postojećih ministarstava došlo je do osnivanja novih ministarstava na državnom nivou. Imajući u vidu da je rastao broj ministarstava, tako je 2000. godine Vijeće ministara činilo 5 ministara, odnosno 6 članova jer predsjedavajući Vijeća ministara nije ministar, dok od 2002. Vijeće ministara čini 9 ministara. Imajući u vidu navedeno može se zaključiti da je Vijeće ministara evoluiralo s razvojem društva i političkih prilika u Bosni i Hercegovini. Naime, dok su prvobitno Vijeće ministara činila ministarstva u čijoj nadležnosti su bili samo pojedini poslovi iz isključive nadležnosti Bosne i Hercegovine sukladno Ustavu BiH, danas su u nadležnosti ministarstava na državnom nivou svi poslovi koji su Ustavom stavljeni u isključivu nadležnost BiH. Zakonom iz 2003. godine uređena je struktura Vijeća ministara na način da Vijeće ministara čine predsjedavajući i ministri, i to:

- ministar vanjskih poslova,
- ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa,
- ministar finansija i trezora,
- ministar komunikacija i prometa,
- ministar civilnih poslova,
- ministar za ljudska prava i izbjeglice,
- ministar pravde,

- ministar sigurnosti,
- ministar odbrane.

Ministri imaju po jednog zamjenika, osim ministra odbrane koji ima dva zamjenika, pri čemu zamjenici ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda kao i ministar. Također, sastav i broj zamjenika ministara se mijenjao kako se mijenjalo i samo Vijeće ministara. Naime, 1995. godine svaki ministar je imao dva zamjenika koja nisu smjela biti iz istog konstitutivnog naroda kao i ministar, što je odraz ustavne formulacije da se BiH sastoji od konstitutivnih naroda – Bošnjaka, Srba i Hrvata. Na ovaj način omogućeno je da svi konstitutivni narodi na jednak način budu zastupljeni u izvršnoj vlasti i da imaju jednako pravo odlučivanja o pitanjima koja se tiču države. Ovakvo uređenje je ostalo i nakon donošenja novog Zakona 2000. godine. Svoj današnji oblik, gdje svaki ministar ima jednog zamjenika, osim ministra odbrane koji ima dva zamjenika, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda, ministarstva su dobila Zakonom iz 2003. godine.

Mandat Vijeća ministara je isti kao mandat Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, odnosno četiri godine. Predsjedavajući Vijeća ministara, radi boljeg i efikasnijeg izvršavanja vladinih funkcija, ima ovlaštenje da imenuje dva ministra za zamjenike predsjedavajućeg Vijeća ministara, koji stupaju na dužnost nakon što njihovo imenovanje odobri Predstavnički dom Parlamentarne skupštine, i koji ne smiju biti iz istog konstitutivnog naroda kao i predsjedavajući. Zakonom je predviđeno da zamjenici predsjedavajućeg upravljaju i sjednicama Odbora za unutrašnju politiku i Odbora za ekonomiju.

3. POSTUPAK I NAČIN IZBORA PREDSEDAVAJUĆEG I ČLANOVA VIJEĆA MINISTARA

Postupak imenovanja članova Vijeća ministara BiH je uređen Ustavom BiH i Zakonom o Vijeću ministara BiH, odnosno predsjedatelja imenuje Predsjedništvo BiH uz potvrdu Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Bitno je naglasiti da postoji problematika u odnosu na samu proceduru imenovanja s obzirom na to da su Zakon o Vijeću ministara i Poslovnik o radu Predsjedništva u koliziji. Naime, Ustav BiH u članu V.4. propisuje da će Predsjedništvo BiH imenovati predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH koji će preuzeti dužnost po odobrenju od strane Predstavničkog doma. Član 43. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH propisuje postupak imenovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH i dostavljanje na potvrđivanje Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, na način da svaki član Predsjedništva BiH može predložiti najviše tri imena. Nakon toga generalni sekretar sastavlja glasački listić s njihovim imenima navedenim abecednim redom, a svaki član Predsjedništva dodjeljuje svakom kandidatu ocjenu koja se kreće od broja tri na listiću (onaj koji najviše odgovara) do jedan (onaj koji najmanje odgovara). Ime s najvećom ocjenom (koja se dobija zbrajanjem ocjena od svakog člana predsjedništva) postaje imenovani predsjedavajući Vijeća ministara, a ostali kandidati čine rezervnu listu u skladu s rasporedom ocjena. Ukoliko dva kandidata dobiju istu ocjenu, po godinama stariji kandidat ima prednost. Generalni

sekretar šalje imenovanje i spisak rezervnih imena Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Tri člana Predsjedništva prisustvuju sjednici Parlamenta BiH na kojoj se razmatra imenovanje. Ako Predstavnički dom ne prihvati ime predsjedatelja odmah se predstavlja prva rezerva kao novoimenovani i tako redom sa svim rezervnim imenima sve dok jedno ne bude prihvaćeno.

U članu 9. Zakona o Vijeću ministara propisano je da predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo BiH kod svakog novog mandata Parlamentarne skupštine BiH sukladno postupku utvrđenom ovim zakonom, vodeći pri tome računa o nacionalnoj zastupljenosti iz člana IX.3. Ustava BiH.¹ Odluka o imenovanju donosi se najkasnije u roku od 15 dana nakon održavanja konstituirajućih sjednica Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Predsjedavajući Vijeća ministara stupa na dužnost nakon što njegovo imenovanje odobri Predstavnički dom. Potvrda imenovanju predsjedavajućeg Vijeća ministara mora biti završena u roku od 30 dana imenovanja. Članom 11. Zakona o Vijeću ministara propisano je da, ukoliko Predstavnički dom ne potvrdi imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara, Predsjedništvo BiH dužno je u roku od 8 dana imenovati drugog predsjedatelja Vijeća ministara i takvu odluku dostaviti na potvrdu Predstavničkom domu. Može se zaključiti da su odredbe Poslovnika o radu Predsjedništva BiH neusaglašene s odredbama Zakona o Vijeću ministara u kojem je ova problematika normirana na drugačiji i precizniji način. Prilikom davanja prioriteta jednom od ova dva propisa, prije svega treba imati u vidu da je Zakon o Vijeću ministara donesen od strane Parlamentarne skupštine BiH, dok je Poslovnik o radu Predsjedništva BiH podzakonski akt, donesen od strane Predsjedništva. Nadalje, pored činjenice da podzakonski akti moraju biti usaglašeni sa zakonom, što znači da se u slučajevima neusaglašenosti primjenjuje zakon, ovdje je specifičan slučaj jer je Zakon o Vijeću ministara *lex specialis* u odnosu na Poslovnik o radu Predsjedništva. Poslovnik o radu Predsjedništva, između ostalog, propisuje proceduru imenovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara, dok je Zakonom o Vijeću ministara ova procedura uređena detaljno i koncizno.

Nakon odobrenja Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH predsjedavajući preuzima dužnost i imenuje ministre koje, također, mora odobriti Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Naime, za odobrenje imenovanja potrebna je prosta većina u Predstavničkom domu nakon što imena s liste prođu provjeru Komisije za pripremu izbora Vijeća ministara. Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara BiH ispituje i analizira sve dostupne informacije radi ocjene i utvrđivanja podobnosti osoba za obnašanje dužnosti predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara BiH na koje su imenovane, te svojim mišljenjem daje preporuku Predstavničkom domu za potvrdu kandidata imenovanih na položaj predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara BiH. Broj članova Komisije nije stalan i utvrđuje se zasebno za svaki saziv Predstavničkog doma na konstituirajućoj sjednici ovisno o izbornim rezultatima, jer članove Komisije čini po jedan predstavnik iz svake političke

¹ Dužnosnici imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine će predstavljati narode Bosne i Hercegovine.

stranke, koalicije, liste neovisnih kandidata, te svi neovisni kandidati koji su nositelji predstavničkih mandata u Predstavničkom domu.

S obzirom na to da je predsjedavajućem za imenovanje potrebna većina u Predstavničkom domu, nužno je da stranke koje imaju parlamentarnu većinu postignu dogovor oko osobe predsjedavajućeg koji će kasnije biti imenovan od strane Predsjedništva BiH, na isti način neophodan je i dogovor oko imenovanja ministara koje kasnije sukladno njihovom dogovoru imenuje predsjedavajući .

4. POLOŽAJ *DE IURE* I *DE FACTO* PREDSJEDAVAJUĆEG SAVJETA MINISTARA

Sukladno Zakonu predsjedavajući predstavlja Vijeće ministara i odgovoran je za usklađivanje rada Vijeća ministara, odnosno staranje da Vijeće ministara radi efikasno te da obavlja sve zakonom predviđene dužnosti, kroz osiguravanje saradnje između Vijeća ministara i vlada entiteta i nižih nivoa vlasti, kroz sazivanje i održavanje redovitih sjednica Vijeća ministara te kroz provedbu odluka Vijeća ministara. Nadalje, predsjedatelj je odgovoran za usklađivanje ustavnih odnosa Vijeća ministara s radom Predsjedništva BiH, Parlamentarne skupštine BiH, kao i s entitetima i Brčko distriktom BiH, s obzirom na to da Predsjedništvo BiH imenuje predsjedatelja kao i da je Vijeće ministara kao organ izvršne vlasti za svoj rad odgovorno Parlamentarnoj skupštini BiH.

Nadalje, u saradnji sa svojim zamjenicima, predsjedavajući utvrđuje politiku rada Vijeća ministara, a posebno prioritete i dinamiku u radu Vijeća ministara. Predsjedavajući Vijeća ministara posebno usklađuje i prati aktivnosti institucija vlasti u Bosni i Hercegovini vezane za integriranje Bosne i Hercegovine u EU. Najvažniji način usklađivanja i praćenja aktivnosti vlasti u Bosni i Hercegovini vezanih za integriranje u EU predsjedavajući vrši kroz praćenje i nadziranje rada Direkcije za evropske integracije. Naime, predsjedavajući Vijeća ministara je odgovoran za rad ove direkcije.

S obzirom na način glasanja na sjednicama Vijeća ministara BiH, koji je kasnije opisan, predsjedavajući nema mnogo mogućnosti uticanja na akte koje donosi Vijeće ministara, jedini način uticanja jeste neuvršavanje određenog pitanja na sjednicu Vijeća i na taj način onemogućavanje odlučivanja o određenom pitanju. Jedna od značajnih funkcija predsjedavajućeg jeste njegovo nastupanje na međunarodnom planu, pa stoga je bitna njegova politička orijentacija. Mnogi smatraju da iz ovoga proizlazi njegova politička moć, s obzirom na to da samostalno nastupa u inostranim odnosima, postoji mogućnost da predsjedavajući iznosi stavove svoje političke stranke i političke orijentacije bez prethodnog konsultiranja s članovima Vijeća ministara kao i protivno njihovim stavovima. Naravno, ovdje prije svega dolazi do izražaja individualni karakter osobe koja je predsjedavajući Vijeća ministara pa će, shodno tome, i činiti ono što je Vijeće ministara kao organ odlučilo ili će samoinicijativno donositi odluke i iznositi stavove na međunarodnom planu.

5. RAZVOJ VIJEĆA MINISTARA OD 1995.

Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma, a sukladno odredbama istog, Parlamentarna skupština je 1997. godine donijela Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine. Zakonom je uređeno da su članovi Vijeća ministara dva kopredsjedavajuća, potpredsjedavajući, ministar vanjskih poslova, ministar civilnih poslova i komunikacija, te ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. Iz navedenog se zaključuje da je sukladno ovom zakonu Vijeće ministara imalo samo tri ministarstva, pri čemu je uređeno da svaki ministar ima dva zamjenika koja ne smiju biti iz istog konstitutivnog naroda, te da je prvi mandat dvije, a svaki sljedeći četiri godine. Ovim zakonom Vijeće ministara je ustrojeno na način da se kopredsjedavajući, kojeg imenuje Predsjedništvo BiH uz odobrenje Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, smjenjuju na mjestu predsjedavajućeg. Potpredsjedavajućeg i ostale članove imenuju kopredsjedavajući uz pribavljeno mišljenje Predsjedništva i uz odobrenje Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

Parlamentarna skupština BiH je 13. aprila 2000. godine donijela novi Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine kojim je Vijeće ministara BiH ustrojeno na potpuno suprotan način u odnosu na prvi zakon. Naime, ovim zakonom je uređeno da su članovi Vijeća ministara BiH predsjedavajući, koji je ujedno i ministar jednog ministarstva i pet ministara: ministar za ljudska prava i izbjeglice, ministar za trezor institucija BiH, ministar za europske integracije, ministar za vanjske poslove, ministar za civilne poslove i komunikacije i ministar za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose.

Razlika u odnosu na prvobitno ustrojstvo Vijeća ministara je da je mandat predsjedavajućeg osam mjeseci nakon čega će Predsjedništvo BiH imenovati drugog predsjedavajućeg iz drugog konstitutivnog naroda. Dosljednost u odnosu na prethodni Zakon se ogleda u tome što je ostavljeno i dalje da svaki ministar ima dva zamjenika koji ne smiju biti iz istog konstitutivnog naroda kao i da je kvorum za odlučivanje četiri člana, što podrazumijeva najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda, s tim da se odluke donose konsenzusom.

Parlamentarna skupština BiH 2002. godine donosi Zakon o Vijeću ministara koji je i sada na snazi.

U sklopu pregovora oko ustavnih promjena, poznatih javnosti pod nazivom "aprilski paket" koje su vodile najjače političke partije BiH, obuhvatale su i promjene koje su se odnosile na Vijeće ministara. Način na koji je Vijeće ministara prema aprilskom paketu ustavnih promjena trebalo biti ustrojeno, uslovljeno je i idejom o slabljenju funkcije Predsjedništva BiH, odnosno jačanju funkcije samog Vijeća ministara. Vijeće ministara bi bilo organ izvršne vlasti koji bi bio ustrojen na relativno isti način kako je i danas, s tim da bi se u njegovom sastavu našla još dva nova ministarstva, što ustvari predstavlja širenje nadležnosti državnih institucija. Sve ostale odredbe ustavnih promjena koje se odnose na Vijeće ministara,

uređivale su, od procesa izbora članova Vijeća ministara do načina rada, na sličan način kako je to uređeno i danas. S obzirom na to da dogovor oko ovog paketa ustavnih promjena nije postignut, za sada ne postoje indikacije o uspostavljanju novih ministarstava na državnom nivou niti da će u skorije vrijeme biti razgovora o promjenama u ustroju Vijeća ministara.

6. RASPUŠTANJE PREDSJEDAVALJUĆEG, SAVJETA MINISTARA, POJEDINIH MINISTARA: POSTUPAK, USLOVI, POSLJEDICE

Predsjedništvo BiH može predložiti smjenu predsjedavajućeg Vijeća ministara, te u tom slučaju odlučuje Parlamentarna skupština BiH. Ukoliko Parlamentarna skupština BiH izglasa nepovjerenje predsjedavajućem, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini, ali dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Parlamentarna skupština također može, na svoju inicijativu, izglasati nepovjerenje Vijeću ministara.

Članovi Vijeća ministara mogu podnijeti ostavku, s tim da su posljedice različite u ovisnosti da li se radi o predsjedavajućem ili ministru. Predsjedavajući Vijeća ministara može podnijeti ostavku Predsjedništvu BiH bez obrazloženja. Ako predsjedavajući Vijeća ministara podnese ostavku ili ako je trajno spriječen da vrši svoju dužnost, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Ministri i zamjenici ministra ostavku podnose predsjedavajućem Vijeća ministara. Ako ministar ili zamjenik ministra podnese ostavku ili ako je trajno spriječen da vrši svoju dužnost, predsjedavajući Vijeća ministara imenuje njegovog nasljednika. Nasljednik ministra ili zamjenika ministra preuzima dužnost nakon što ga potvrdi Predstavnički dom. Predsjedavajući Vijeća ministara može pokrenuti postupak za smjenu ministra i zamjenika ministra. Ako Parlamentarna skupština donese odluku o potvrdi smjene ministra ili zamjenika ministra, predsjedavajući Vijeća ministara dužan je imenovati novog ministra, odnosno zamjenika ministra. Novoimenovani ministar odnosno zamjenik ministra preuzima dužnost nakon potvrde Predstavničkog doma.

7. PARTIJSKE KONSTELACIJE DOSADAŠNJIH SAZIVA SAVJETA MINISTARA

S obzirom na karakteristiku ustrojstva Vijeća ministara kao i činjenicu da je od 1997. godine pa do 2003. godine bilo više zakona koji su uspostavljali Vijeće ministara na potpuno suprotstavljene načine, kao i razlike u trajanju mandata osoba koje su bile na čelu Vijeća, teško je utvrditi partijske konstelacije dosadašnjih saziva Vijeća ministara. S obzirom ne to da je u BiH zastupljen višepartijski sistem čija je osnovna karakteristika velika brojnost stranaka pa se u tom smislu može zaključiti da su najveće stranke, odnosno Socijal-

demokratska stranka, Hrvatska demokratska zajednica i Srpska demokratska stranka a kasnije Savez nezavisnih socijaldemokrata, uglavnom bile zastupljene u Vijeću ministara, osim u periodu 2001. kada su bili u opoziciji. Uz ove najveće stranke u vlasti je u svim periodima učestvovala i Stranka za Bosnu i Hercegovinu ukoliko i sama nije bila u opoziciji. Tematika je dodatno komplikovana jer su određene partije ulazile u vlast kao koalicije, dok su se i tokom samog trajanja mandata dijelile na više partija, što se dogodilo nakon izbora 2001. godine kada je Vijeće ministara BiH činila alijansa u čijem sastavu su bile Socijaldemokratska partija, Stranka za Bosnu i Hercegovinu, Bosansko-podrinjska stranka, Radom za boljitak, Nezavisna hrvatska inicijativa, Hrvatska seljačka stranka i Liberali, s tim da su sljedeći izbori održani u oktobru 2002. godine.

Na čelu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine od 30. 01. 1996. pa do izbora 01. 10. 2010. godine izmijenjalo se 11 čelnika. Retrospektivno gledajući, to su bili

predsjedavajući i kopredsjedavajući Vijeća ministara

03. 01. 1997. – 03. 02. 1999. Haris Silajdžić (Stranka za BiH) i Boro Bosić (SDS)
03. 02. 1999. – 06. 06. 2000. Haris Silajdžić (Stranka za BiH) i Svetozar Mihajlović (Socijalistička partija RS)

predsjedavajući Vijeća ministara

06. 06. 2000. – 18. 10. 2000. Spasoje Tuševljak (nezavisni kandidat)
18. 10. 2000. – 22. 02. 2001. Martin Raguž (HDZ BiH)
22. 02. 2001. – 18. 05. 2001. Božidar Matić (SDP)
18. 05. 2001. – 15. 03. 2002. Zlatko Lagumdžija (SDP)
15. 03. 2002. – 23. 12. 2002. Dragan Mikerević (PDP)
23. 12. 2002. – 11. 01. 2007. Adnan Terzić (SDA)
11. 01. 2007. – 03. 10. 2010. Nikola Špirić (SNSD)

8. MINISTARSTVA: BROJ, RAZVOJ, ULOGA, NADLEŽNOSTI (Tabelarni pregled)

Ministarstva su prvobitno bila uređena Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne u Hercegovine, kako njihovo uspostavljanje, tako i njihove nadležnosti. Tek 2003. godine usvajaju se paralelno dva zakona – Zakon o Vijeću ministara BiH i Zakon o ministarstvima Bosne i Hercegovine pri čemu je Zakonom o Vijeću ministara određen broj ministarstava dok je Zakonom o ministarstvima utvrđena nadležnost ministarstava na državnom nivou. S ciljem boljeg pregleda aktivnosti ministarstava, prilikom opisivanja nadležnosti ministarstava pojedinačno, biće naznačena i realizacija programskih zadataka Vijeća ministara za razdoblje januar-septembar 2010. godine. Naime, svako ministarstvo ima svoj godišnji program rada, koji se preklapa s programom rada Vijeća ministara u onom dijelu u kojem Vijeće ministara usvaja ili odlučuje o pojedinim pitanjima

Tabela 1. Prikaz broja ministarstava, godina uspostavljanja i njihove nadležnosti.

| | | |
|--|---|---|
| 1. Ministarstvo vanjskih poslova | osnovano 1997. | Ustavom utvrđena isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine – vanjska politika BiH |
| 2. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa | osnovano 1997. | Ustavom utvrđena isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine – vanjskotrgovinska politika |
| 3. Ministarstvo finansija i trezora | osnovano 2000. kao Ministarstvo trezora institucija BiH, 2003. uspostavljeno kao Ministarstvo finansija i trezora | Ustavom utvrđena isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine – finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH |
| 4. Ministarstvo komunikacija i prometa | osnovano 1997. kao Ministarstvo civilnih poslova i komunikacija, svoj današnji oblik dobilo 2003. | Ustavom utvrđena isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine – uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava |
| 5. Ministarstvo civilnih poslova | | Osnovna nadležnost je pitanje državljanstva, boravišta i prebivališta državljana, pitanja penzija na državnom nivou, zdravstvenog i socijalnog osiguranja, obrazovanja i nauke i deminiranja u Bosni i Hercegovini |
| 6. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice | osnovano 2000. | Ustavom utvrđena isključiva nadležnost Bosne i Hercegovine – politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila |
| 7. Ministarstvo pravde | osnovano 2003. | Osnovna nadležnost je pitanje međunarodne pravne pomoći i saradnje, donošenje zakona i usklađivanje međuentitetskog zakonodavstva, zaključivanje bilateralnih sporazuma. Najzanimljivija je tzv. negativna nadležnost koju Ministarstvo pravde ima, odnosno nadležno je za sva pitanja za koja druga ministarstva nisu. |
| 8. Ministarstvo sigurnosti | osnovano 2003. | Osnovne nadležnosti su zaštita državnih granica kao i teritorija unutar granica BiH, zaštita lica i objekata, otkrivanje učinilaca najtežih krivičnih djela, saradnja s međunarodnim organizacijama iz svoje nadležnosti |
| 9. Ministarstvo odbrane | osnovano 2003. | Uspostavom ovog ministarstva uređeno je pitanje odbrane na državnom nivou na jedinstven način, te su ukinuta entitetska ministarstva |

iz djelokruga rada samog ministarstva, što znači da kada se govori o programu rada Vijeća ministara, ministarstva su nositelji aktivnosti za Vijeće ministara. S obzirom na to da još uvijek nisu usvojeni izvještaji o radu ministarstava pojedinačno, za sada ne postoje jasni pokazatelji koliko su programskih zadataka predviđenih vlastitim programom rada ministarstva izvršila.

Ministarstvu vanjskih poslova su osnovne nadležnosti, kako je to napisano u samoj tabeli iznad, vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH. Naime, u sklopu Ministarstva vanjskih poslova su ambasade i diplomatsko-konzularna predstavništva Bosne i Hercegovine u svijetu, putem kojih se zastupaju interesi BiH u diplomatskim odnosima i poboljšavaju međunarodni odnosi BiH. Također, putem ambasada i diplomatsko-konzularnih predstavništva Ministarstvo vanjskih poslova štiti prava i interese državljana BiH. Jedan od značajnijih poslova koji su u okviru nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova jeste pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Ministarstvo vanjskih poslova je u razdoblju januar-septembar 2010. godine, od 11 planiranih programskih zadataka realiziralo 10, što u procentima iznosi 91% (Izvešće o realizaciji Programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za razdoblje januar-septembar 2010. godine). Naime, ovdje se radi o programskim zadacima koje je Ministarstvo vanjskih poslova izvršilo u okviru Programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Pokazatelji o realizaciji zadataka predviđenih u okviru Ministarstva vanjskih poslova bit će poznati tek pošto Vijeće ministara BiH usvoji Izvještaj o radu Ministarstva vanjskih poslova.

Najvažnija aktivnost ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa jeste uspostavljanje i kontrola vanjskotrgovinske politike i carinsko-tarifne politike BiH. Naime, ovu aktivnost Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa vrši kroz pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti ekonomskih odnosa i trgovine s drugim državama, kao i kroz održavanje i uspostavljanje odnosa s međunarodnim organizacijama i institucijama iz te oblasti. Nadalje, s ciljem poboljšanja ekonomskih odnosa u BiH, te samim tim i poboljšanje vanjske trgovine, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa se brine za poslovno okruženje, jedinstven ekonomski prostor, razvoj preduzetništva, kontrolu prometa roba i usluga koji imaju poseban režim, zaštitu potrošača, konkurenciju i veterinarstvo. S ciljem stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa koordinira djelatnosti i usklađuje planove entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima poljoprivrede, energetike, zaštite okoline i turizma. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 77 planiranih programskih zadataka realiziralo 45, što u procentima iznosi 58%.

Ministarstvo komunikacija i prometa, kao ustavnu nadležnost ima politiku i regulisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih uređaja, međunarodni i međuentitetski promet i infrastrukturu kao i civilno vazduhoplovstvo i nadzor vazdušnog prometa. Naime, kada je riječ o nadzoru vazdušnog prometa, ova nadležnost je Ustavom dodijeljena državnim institucijama i jedna je od nadležnosti ovog ministarstva, bez obzira što još uvijek

nije došlo do preuzimanja ovih poslova od strane BiH. Pored ovih ustavom predviđenih nadležnosti, Ministarstvo komunikacija i prometa je nadležno i za pripremanje ugovora i sporazuma iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa kao i za odnose s međunarodnim organizacijama. Ministarstvo komunikacija i prometa je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 11 planiranih programskih zadataka realiziralo 4, što u procentima iznosi 36%.

Ministarstvo finansija i trezora, nadležno je za, prije svega, principe poreske politike, taksi i propisa, kao i za odnose s međunarodnim i domaćim finansijskim institucijama kroz, između ostalog, pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata kojim BiH preuzima kredite i druge finansijske obaveze s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Jedna od značajnijih nadležnosti Ministarstva finansija i trezora jeste planiranje i upravljanje dugom BiH, izvršavanje međunarodnih finansijskih obaveza, politika novog zaduživanja u zemlji i inostranstvu. Pored finansijskih obaveza Bosne i Hercegovine, Ministarstvo finansija i trezora je nadležno i za pripremu budžeta BiH, koordiniranje aktivnosti za obezbjeđenje budžetskih sredstava BiH, izvršavanje budžeta BiH i staranje o finansiranju institucija BiH. Nadalje, Ministarstvo finansija i trezora je nadležno i za bankarske propise koji se odnose na funkcionisanje Centralne banke BiH. Ministarstvo finansija i trezora je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 63 planiranih programskih zadataka realiziralo 43, što u procentima iznosi 68%.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice kao osnovnu nadležnost ima praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i izvještavanje o stanju, s obzirom na to da Ustav BiH garantira najveći stepen zaštite ljudskih prava i sloboda. Imajući u vidu činjenicu da je Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama sastavni dio Ustava BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice kreira i provodi aktivnosti u vezi s primjenom Evropske konvencije i njenim protokolima. U okviru Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice je Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava kao i Agencije za ravnopravnost spolova u BiH i staranje o ravnopravnosti spolova. Osim pitanja koja se odnose na zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava u BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice saraduje s vjerskim zajednicama, nacionalnim manjinama, institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih lica u BiH kao i humanitarnim organizacijama, te se bavi pitanjima izbjeglica u BiH nakon utvrđivanja njihovog statusa. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 29 planiranih programskih zadataka realiziralo 20, što u procentima iznosi 69%.

Najvažnija nadležnost Ministarstva pravde jeste međunarodna i međuentitetska saradnja, kako je to i napisano u tabeli naprijed. Pored ove nadležnosti, jedna od značajnijih nadležnosti Ministarstva pravde jeste izrada odgovarajućih zakona i propisa, kao i poslovi upravne inspekcije u organima uprave. Nadalje, Ministarstvo pravde je nadležno za pitanja udruženja građana, vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH, kao i za saradnju nevladinog sektora s Vijećem ministara.

Ministarstvo pravde je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 17 planiranih programskih zadataka realiziralo 11, što u procentima iznosi 65%.

Ministarstvo sigurnosti kao najznačajniju nadležnost ima zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i regulisanje prometa na graničnim prijelazima BiH, zaštitu lica i objekata. Pored pitanja bezbjednosti BiH, Ministarstvo sigurnosti je nadležno i za sprječavanje i otkrivanje učinilaca najtežih krivičnih djela protiv BiH, zbog čega je u okviru Ministarstva sigurnosti osnovana Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), Granična policija, Biro za saradnju s Interpolom i Služba za poslove sa strancima. Ministarstvo sigurnosti je u razdoblju januar-septembar 2010. godine, od 53 planiranih programskih zadataka realiziralo 33, što u procentima iznosi 62%.

Ministarstvo civilnih poslova kao najvažnije poslove obavlja poslove državljanstva, upis i evidenciju građana, lične i putne isprave, te poslove deminiranja. Pored nabrojanih poslova, Ministarstvo civilnih poslova je nadležno i za usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definisanje strategije na međunarodnom planu u područjima zdravstva i socijalne zaštite, penzija, nauke i obrazovanja, rada i zapošljavanja, kulture i sporta i geodetskih poslova. Ministarstvo civilnih poslova je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 40 planiranih programskih zadataka realiziralo 26, što u procentima iznosi 65%.

Ministarstvo odbrane kao najvažniju nadležnost ima stvaranje i održavanje odbrambenog kapaciteta kako bi se osigurala zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Ministarstvo odbrane je u razdoblju januar-septembar 2010. godine od 14 planiranih programskih zadataka realiziralo 7, što u procentima iznosi 50%.

Prema Programu rada Vijeća ministara za 2010. godinu, Vijeće ministara BiH je u razdoblju januar-septembar imalo obavezu realizirati 431 programski zadatak. Uvidom u izjašnjenja nositelja aktivnosti programskih zadataka za navedeno razdoblje utvrđeno je da je realizirano 273 programska zadatka, što u procentima iznosi 63%. Vijeće ministara je u sklopu usvajanja Izvještaja o realizaciji programa rada za navedeno razdoblje, donijelo zaključak kojim ocjenjuje da procent realizacije programskih zadataka nije zadovoljavajući zbog čega zahtijeva od svih nositelja aktivnosti da ulože dodatne napore kako bi programske obaveze bile što prije izvršene.

9. ODNOS VIJEĆA MINISTARA I DRUGIH DRŽAVNIH ORGANA

Najvažniji odnos Vijeća ministara jeste odnos s Parlamentarnom skupštinom BiH, s obzirom na to da Vijeće ministara odgovara za svoj rad Parlamentarnoj skupštini. Jedan od načina kontrole rada Vijeća ministara od strane Parlamentarne skupštine BiH jeste u tome što je Vijeće ministara dužno najmanje jednom godišnje podnosi izvještaj Parlamentarnoj skupštini, uključujući i izvještaj o budžetu. Također, Parlamentarna skupština može zatražiti

da joj Vijeće ministara podnese i vanredni izvještaj o određenom pitanju. Nadalje, Vijeće ministara Parlamentarnoj skupštini predlaže zakone i druge akte u okviru svoga djelokruga, odnosno Vijeće ministara priprema prijedloge zakona, drugih akata i potrebnih materijala na zahtjev Parlamentarne skupštine. Pored navedenog Vijeće ministara BiH kao organ izvršne vlasti provodi zakone i odluke Parlamentarne skupštine kao zakonodavnog organa. Vijeće ministara može predložiti sazivanje sjednice bilo kojeg doma ili radne komisije domova Parlamentarne skupštine, koje će na takav prijedlog postupati u skladu s poslovníkom odgovarajućeg Doma. Članovi Vijeća ministara imaju pravo i dužnost sudjelovati na sjednicama domova i radnih komisija Parlamentarne skupštine BiH. Na pitanja članova Parlamentarne skupštine postavljena Vijeću ministara, Vijeće ministara daje odgovore. Naime, jedna od osnovnih obaveza Vijeća ministara jeste davanje odgovora na tzv. poslanička pitanja vezano za provođenje zakona iz svoje nadležnosti, kao i pripremanje informacija po zahtjevu poslanika ili delegata iz Parlamentarne skupštine BiH. Iz navedenog se može zaključiti da je odnos Vijeća ministara i Parlamentarne skupštine dvosmjernan, pri čemu jedan organ vlasti bez drugog ne mogu funkcionisati. U prilog svemu navedenom stoji i pokazatelj: "Samo 13% zakona koje je Vijeće ministara utvrdilo u 2010. godini usvojeno u PS BiH" (Centar civilnih inicijativa Monitoring rada Vijeća ministara BiH za period 1. 1. – 31. 8. 2010. godine), što nedvojbeno pokazuje da bez političke volje u oba organa isti ne mogu funkcionirati ispravno, odnosno mogu otežavati rad jedan drugog.

Odnos Vijeća ministara i Predsjedništva BiH je utoliko drugačiji jer se ovdje radi o dva organa izvršne vlasti. Naime, iako Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara, samo nema velik utjecaj na rad Vijeća ministara kao samostalnog organa u obavljanju povjerenih dužnosti. Za razliku od predsjedničkih sistema vlasti u kojima je šef države ujedno i šef vlade u parlamentarnim republikama kao što je slučaj Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara ima predsjedatelja koji je odgovoran za rad samog Vijeća Parlamentarnoj skupštini BiH. Vijeće ministara redovno informira Predsjedništvo BiH o odlukama i drugim aktivnostima Vijeća ministara, te može predložiti tačke za dnevni red Predsjedništva i Predsjedništvo može predložiti tačke za dnevni red Vijeća ministara. Predsjedništvo, s druge strane, može predložiti sazivanje sjednice Vijeća ministara na kojoj bi se raspravljalo o pitanju od posebne važnosti za Predsjedništvo. Iz navedenog je vidljivo da i Vijeće ministara i Predsjedništvo BiH mogu funkcionisati jedno bez drugog, odnosno njihovo obavljanje Ustavom i zakonom povjerenih nadležnosti nije uslovljeno međusobnim odnosom kao što je to slučaj s Parlamentarnom skupštinom BiH. Jedna od relativno novih institucija u Bosni i Hercegovini je Visoko sudsko i tužilačko vijeće koje je nadležno za osiguranje neovisnog pravosuđa kroz nadležnost za smjenjivanje i postavljanje sudaca u Bosni i Hercegovini, kao i vođenje disciplinskih postupaka protiv istih. Vijeće ministara, kada je u pitanju VSTV, ima ograničene ovlasti, prije svega što se VSTV u jednu ruku posmatra kao pravosudni organ, a u Bosni i Hercegovini je, kako je to ranije naznačeno, izvršna vlast odvojena od sudske. Međutim, Vijeće ministara je nadležno za predlaganje zakona i propisa kojima se reguliše rad VSTV-a, te je dužno u sam sastav VSTV-a imenovati jednog člana ispred Vijeća ministara, pa samim tim ima određenog utjecaja na sam rad VSTV-a.

Vijeće ministara BiH saraduje sa svim agencijama, direkcijama i zavodima koji su osnovani na državnom nivou s ciljem što efikasnijeg obavljanja povjerenih poslova i zadataka. Naime, zakonska obaveza svakog organa uprave u Bosni i Hercegovini, pa samim tim i Vijeća ministara, jeste zakonito obavljanje povjerenih poslova i saradnja sa svim institucijama. Dalje, Vijeće ministara saraduje u okviru svoje nadležnosti sa izvršnim i zakonodavnim tijelima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, u onoj mjeru u kojoj je to neophodno kako bi se provodili zakoni i propisi koje je donijela Parlamentarna skupština BiH i kako bi se poštovali međunarodni ugovori i konvencije. Na primjer, ukoliko država BiH želi zaključiti međunarodni sporazum koji se tiče interesa entiteta onda se svakako traži suglasnost entitetskih vlada na predloženi nacrt sporazuma prije pristupanja zaključivanju istog.

Kao što je ranije napisano, a s obzirom na bonske ovlasti visokog predstavnika, odnosno mogućnost nametanja odluka i zakona od strane visokog predstavnika, Vijeće ministara saraduje s Kancelarijom visokog predstavnika s ciljem iznalaženja prihvatljivih rješenja za sve zainteresirane strane i izbjegavanja nametanja bilo kakvih odluka.

10. NAČIN RADA VIJEĆA MINISTARA

Vijeće ministara radi i odlučuje u sjednicama, pri čemu je kvorum za odlučivanje više od polovine članova Vijeća ministara, najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda. Vijeće ministara donosi akte iz svoje nadležnosti većinom glasova od ukupnog broja svojih članova o svim pitanjima i temama o kojima u daljoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. O ostalim pitanjima Vijeće ministara u pravilu odlučuje konsenzusom a osobito o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju. Sjednice Vijeća ministara mogu biti redovne i vanredne. Vanrednu sjednicu zakazuje predsjedatelj najmanje 24 sata unaprijed. Redovna sjednica se zakazuje u pravilu sedam dana ranije. Pitanje blokade rada Vijeća ministara je često postavljano pitanje, mada je u praksi teško blokirati rad Vijeća ministara. Naime, kako je već rečeno o pitanjima o kojima nakon potvrde na Vijeću ministara raspravlja Parlamentarna skupština BiH, odlučuje se prostom većinom prisutnih članova, pa sam nedolazak određenih ministara neće spriječiti da određeni prijedlog bude usvojen na sjednici Vijeća, osim ukoliko se radi o odsutnosti svih članova istog konstitutivnog naroda što dovodi do nedostatka kvoruma, pa se na taj način blokira rad Vijeća ministara. Kada je riječ o blokadi rada Vijeća ministara i načinu na koji se ista može postići, može se zaključiti da se ovdje radi političkoj blokadi rada Vijeća ministara. Nadalje, a imajući u vidu karakterističnu strukturu Bosne i Hercegovine, kao i slojevitost sastava samog Vijeća ministara, teško bi se, u praksi, moglo dogoditi da ne dođu bar dva predstavnika jednog konstitutivnog naroda, s obzirom na to da je rijetko da svi predstavnici jednog konstitutivnog naroda budu iz iste političke partije. Kako je ranije naznačeno, a kada se radi o redovnim sjednicama dosadašnja praksa je da se u pravilu sjednice Vijeća ministara

zakazuju do 7 dana unaprijed na način da se svim ministarstvima dostavlja dnevni red za zakazanu sjednicu. Ukoliko neki od ministara nije u mogućnosti prisustvovati zakazanoj sjednici dužan je o tome obavijestiti predsjedatelja Vijeća ministara i pismeno ovlastiti zamjenika da umjesto njega prisustvuje sjednici. Slijedom navedenog, sva ministarstva su zastupljena na sjednicama Vijeća ministara, bilo putem ministra, bilo putem zamjenika, a zamjenik ima pravo da glasa o svim pitanjima o kojima bi ministar raspravljao a sukladno prenesenim ovlaštenjima.

U slučaju da je zakonom propisan konsenzus za odlučivanje o određenom pitanju a isti se ne postigne, predsjedavajući Vijeća ministara saziva člana odnosno članove Vijeća ministara koji su protiv kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da konsenzus ne bude postignut u roku od sedam dana ni na taj način, odluku donosi Vijeće ministara većinom glasova koja podrazumijeva i po najmanje dva člana iz svakog konstitutivnog naroda.

11. DRŽAVNE AGENCIJE/SLUŽBE/TIJELA U SASTAVU VIJEĆA MINISTARA

Stalna tijela u okviru Vijeća ministara su prema redoslijedu sljedeća: Direkcija za evropske integracije, Generalni sekretarijat, Ured za zakonodavstvo, Odbor za unutrašnju politiku i Odbor za ekonomiju i Ured koordinatora Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Svako od navedenih tijela je samostalno tijelo s vlastitom strukturom i rukovodiocem, koji za svoj rad odgovaraju Vijeću ministara BiH. Tijela Vijeća ministara se mogu posmatrati kao službe Vijeća ministara koje imaju za cilj omogućavanje rada Vijeća ministara kao velikog mehanizma, koji bi bez administrativnih službi bio trom i spor, te stoga ne bi efikasno odgovorio na postavljene izazove. Bitno je napomenuti, a kako se može zaključiti iz teksta koji slijedi, da Odbor za unutrašnju politiku i Odbor za ekonomiju nisu *de facto* tijela, već bi se mogla posmatrati kao podvijeća Vijeća ministara, na kojima zakonom određeni ministri razmatraju materijale iz oblasti koje se razmatraju na Odboru za unutrašnju politiku i Odboru za ekonomiju, koje, ukoliko budu usvojeni, poslije toga razmatra Vijeće ministara.

Direkcija za evropske integracije vrši naročito poslove koji se odnose na usklađivanje aktivnosti tijela vlasti u Bosni i Hercegovini, a koji se odnose na sve odgovarajuće aktivnosti koje je Bosna i Hercegovina dužna poduzimati kako bi se uključila u procese evropske integracije. Direkcija za evropske integracije učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacрте i prijedloge politika, zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršenje poslova koje je Bosna i Hercegovina dužna poduzimati na putu prema evropskim integracijama, kao i druge poslove koji se odnose na pokretanje inicijativa i savjetovanje o pitanjima usklađivanja ukupnih procesa i aktivnosti tijela vlasti u Bosni i Hercegovini na ispunjenju obaveza prema evropskim integracijama.

Generalni sekretarijat obavlja naročito poslove koji se odnose na obavljanje materijalno-finansijskih, administrativnih i tehničkih poslova za Vijeće ministara u izvršavanju njegovih

zadataka. Naime, Generalni sekretarijat je zadužen za pripremu sjednica i sastanaka, vođenje zapisnika i evidencija, čuvanja stenograma sa sjednica Vijeća ministara, informiranje javnosti, praćenje provedbe odluka Vijeća ministara, kao i protokolarne poslove Vijeća ministara. S obzirom na to da bez Generalnog sekretarijata ni samo Vijeće ministara ne bi funkcionisalo, s pravom se može zaključiti da je Generalni sekretarijat služba Vijeća ministara.

Ured za zakonodavstvo je mjerodavan za davanje pravnog mišljenja o materijalima koji se upućuju Vijeću ministara u pogledu njihove usuglašenosti sa Ustavom BiH i zakonima BiH.

Odbor za unutrašnju politiku je koordinirajuće tijelo za oblast iz djelokruga rada slijedećih ministarstava: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo pravde i Ministarstvo sigurnosti. Sva pitanja iz nadležnosti ministarstava, koja čine odbor za unutrašnju politiku, prije rasprave na sjednici Vijeća ministara obavezno se prethodno raspravljaju na sjednici Odbora za unutrašnju politiku.

Odbor za ekonomiju je koordinirajuće tijelo za oblasti iz djelokruga rada slijedećih ministarstava: Ministarstvo za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose, Ministarstvo finansija i trezora i Ministarstvo komunikacija i prometa. Sva pitanja iz nadležnosti ministarstava koja čine Odbor za ekonomiju, prije rasprave na sjednici Vijeća ministara obavezno se prethodno raspravljaju na sjednici Odbora za ekonomiju.

Ured koordinatora Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured koordinatora) nadležan je da vrši sve aktivnosti s ciljem koordinacije rada Vijeća ministara i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, a u svrhu primjene konačne arbitražne odluke za Brčko.

S obzirom na to da je svako od tijela samostalno u svom radu u smislu Zakona o upravi, koji propisuje da organi uprave obavljaju poslove iz svoje nadležnosti samostalno, u skladu sa zakonom i drugim propisima, njihova međusobna veza se ne može prikazati niti posmatrati drugačije od međusobne veze svake od institucija na državnom nivou, odnosno sve institucije su dužne saradivati s ciljem efikasnog obavljanja povjerenih poslova.

12. AKTI VIJEĆA MINISTARA

Vijeće ministara u ostvarivanju svojih prava i dužnosti donosi slijedeće akte:

- a) odluke,
- b) zaključke,
- c) rješenja,
- d) uputstva.

Odlukom se uređuju određena pitanja za izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata, osnivaju radna tijela Vijeća ministara, uređuju određena pitanja i određuju mjere iz okvira prava i dužnosti Vijeća ministara i vrše izmjene i dopune Poslovnika o radu Vijeća ministara.

Zaključci sadrže, po pravilu, prijedloge konkretnih mjera, kao i radne zadatke ministarstava i drugih organa državne vlasti s rokovima za njihovo izvršenje. Prijedlozi zaključaka, odnosno stavova datih u materijalima izlažu se u obliku u kojem Vijeće ministara treba da ih usvoji.

Vijeće ministara donosi akte u obliku rješenja kada odlučuje o imenovanjima, postavljenjima i razrješenjima, o osnivanju privremenih radnih tijela, o pojedinačnim pitanjima, o davanju saglasnosti na opće i druge akte ministarstava i drugih institucija i organa Bosne i Hercegovine, ako je takva saglasnost predviđena zakonom, kao i u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

Uputstvom se propisuje način rada ministarstava i drugih organa i institucija Bosne i Hercegovine u izvršavanju pojedinih odredaba zakona, drugih propisa i općih akata.

Vijeće ministara iz okvira svoje nadležnosti podnosi prijedloge zakona Parlamentu radi njihovog razmatranja i usvajanja. Zakon se podnosi u obliku kakav treba da se usvoji u formi prijedloga, s obrazloženjem.

Pored navedenih akata, Vijeće ministara u svom radu takođe usvaja:

- a) nacрте i prijedloge zakona koji se upućuju Parlamentarnoj skupštini,
- b) analize,
- c) informacije,
- d) izvještaje.

Analizom se, na osnovu detaljnog praćenja i izučavanja pojava i problema u pojedinim oblastima ili o pojedinim pitanjima iz određene oblasti za određeni vremenski period, potpunije ocjenjuje postojeće stanje i ukazuje na uzroke i posljedice takvog stanja.

Informacijom se Vijeće ministara informiše o određenim pitanjima, odnosno problemima.

U izvještaju se prikazuje rad, problemi u radu i rezultati postignuti u pojedinim oblastima u određenom vremenskom periodu, a naročito u pogledu sprovođenja utvrđene politike i izvršavanja zakona, drugih propisa i općih akata Parlamenta i propisa Vijeća ministara, kao i provođenja smjernica i načelnih stavova ovih organa i daje ocjena postignutih rezultata. Izvještaj se podnosi i radi obavještanja Vijeća ministara o izvršenju određenog zadatka.

Svaki od navedenih akata Vijeće ministara donosi na način da ministarstva u okviru oblasti za koju su uspostavljena, a s ciljem obavljanja povjerenih poslova sačinjavaju odluke, rješenja, upustva i izvještaje, koje dostavljaju Vijeću ministara. Prilikom sačinjavanja dnevnog reda Vijeća ministara naznačavaju se akti koji Vijeće ministara treba razmatrati na zakazanoj sjednici. Na samoj sjednici Vijeća ministara, ministri raspravljaju, i na gore opisan način, usvajaju ili ne usvajaju određeni prijedlog akta. Ukoliko je akt usvojen, Vijeće ministara donosi zaključak da je određeni akt usvojen, odnosno donosi zaključak kojim se nalaže ministarstvima poduzimanje određenih mjera u ovisnosti o kojoj vrsti usvojenog akta se radi. Ukoliko Vijeće ministara ne usvoji akt, isti se vraća obrađivaču akta na dalju doradu i

usaglašavanje s uputama Vijeća ministara. Razlika u navedenim aktima jeste što odluke, rješenja, zaključke i uputstva donosi Vijeće ministara na način da ih potpisuje predsjedatelj i time dobijaju pravnu snagu, dok analize, nacрте i prijedloge zakona, informacije i izvještaje Vijeće ministara kao organ usvaja, na prijedlog obrađivača akta, ali i dalje ostaje akt onog ministarstva ili upravne organizacije koja je predložila isti, primjena mu je ograničena na to ministarstvo te nema onu pravnu snagu koju imaju akti koje donosi Vijeće ministara.

13. ZAKLJUČAK

Osvrt na instituciju Vijeća ministara BiH kroz vrijeme i prostor uz konzultiranje legislative koja se vremenski transformirala i prilagođavala društvenim potrebama i procesima predstavlja pokušaj prikaza evolucije ove institucije od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma do danas. Usporednim sistemom analize s drugim sustavima željelo se ukazati na neke specifičnosti, ali i nedostatke Vijeća ministara BiH u odnosu na vlade drugih zemalja. Slobodno se može konstatirati da ovaj evolutivni proces u funkcioniranju Vijeća ministara BiH ima uzlaznu putanju kako u funkcionalnom tako i u legislativnom smislu. Također se može konstatirati da je ovaj proces nedovršen, kao i mnogi drugi društveni procesi u BiH, te da se u narednom periodu očekuju daljnje transformacije, a pogotovo u smislu primjene europskih standarda. Međunarodna zajednica je u ovim procesima dala poseban doprinos a pogotovo u dijelu uspostavljanja demokratskih standarda i primjene pozitivnog modela razvijenih država svijeta a što je bilo i očekivano s obzirom na to da karakter i provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma. I u narednom periodu će, imajući u vidu predviđanja i očekivanja u razvitku bosanskohercegovačkog društva, pa samim tim i Vijeća ministara, uloga i značaj međunarodne zajednice biti potrebna.

PRAVOSUDNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

Nedžad Smailagić, Nermin Keranović

Sažetak *U ovom poglavlju se razmatra pravosudni sistem Bosne i Hercegovine kao sistem sudova i drugih pravosudnih organa koji imaju ustavnu i zakonsku nadležnost da tumače i primjenjuju pozitivno pravo Bosne i Hercegovine, kao i relevantno međunarodno pravo. Taj sistem je složen i direktno je ovisan o ustavnom poretku Bosne i Hercegovine. Na taj način pravosudni sistem se u funkcionalnom smislu može posmatrati (i) na državnom nivou i (ii) na entitetskom nivou. Pravosudne institucije na državnom nivou, pored Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koji je uspostavljen Aneksom IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, rezultat su opsežnih reformi preduzetih u sektoru pravosuđa u periodu od 2000. do 2006. godine. Osnivanjem Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine, uveden je sistem imenovanja nosilaca pravosudnih institucija u cijeloj zemlji. Također, analizirani su i pravosudni sistemi u entitetima Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, koji se sastoje od ustavnih sudova, vrhovnih sudova, kantonalnih (okružnih) sudova i općinskih sudova. Uzimajući u obzir poseban status Brčko distrikta Bosne i Hercegovine obrađene su i pravosudne institucije te administrativno-teritorijalne jedinice Bosne i Hercegovine. Na kraju, izlažu se izazovi pravosuđa Bosne i Hercegovine.*

Ključne riječi: *pravna država, nezavisnost i nepristrasnost suda, pravosudni sistemi, sud, tužilaštvo*

1. UVOD

U sistemu trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, sudska vlast predstavlja samostalnu cjelinu čiji je zadatak rješavanje sporova koji nastanu u primjeni prava. Ipak, sudstvo treba razlikovati od pravosuđa kao šireg pojma. U najširem smislu, pravosudni sistem BiH je termin koji označava ukupnost institucija u BiH koje u najširem smislu imaju veze s funkcijom rješavanja pravnih sporova na određenom području. Takve institucije ne moraju eksplicitno samo rješavati sporove, ali obavljaju važne zadatke u svojoj nadležnosti koji omogućavaju sudovima da na pravu ustanovljen način rješavaju pravne sporove. To znači da se u pravosudni sistem ubrajaju i ministarstva pravde kao upravna tijela u izvršnoj vlasti na svim nivoima u BiH, tužilaštva, pravobranilaštva, advokatura i, s obzirom na to da je BiH od 2002. godine članica Vijeća Evrope, Evropski sud za ljudska prava sa sjedištem u Strasbourgu. Općenito govoreći, funkcija koju sudovi obavljaju (sudska funkcija) "ogleda se u primjeni određenog sistema pravnih propisa na konkretne društvene odnose. Primjenjujući određeni sistem pravnih propisa na konkretne društvene odnose, sud raspravlja protivrječnosti u društvu i rješava sukob interesa kroz prizmu sudskih rješenja." (Sijerčić-Čolić, 2008: 165).

Reforma pravosuđa u Bosni i Hercegovini koja je nedavno završena, uz sve svoje manjkavosti,¹ može se smatrati jednim, ako ne i najuspješnijim reformskim projektom. Od originalnog ustavnopravnog rješenja u kojem je pravosuđe, izuzev Ustavnog suda BiH, bilo u potpunosti u nadležnosti entiteta, do danas kada su uspostavljene i zaživjele nove institucije i reformisane postojeće, predstavlja značajan pomak u realizaciji nužnih koraka za uspješne euroatlantske integrativne procese BiH. Uspostava državnih pravosudnih institucija, te način izbora nosilaca pravosudnih funkcija predstavljaju najznačajnije uspjehe reforme pravosuđa u BiH. Stoga je cilj ovog poglavlja da predstavi pravosudni sistem BiH u svjetlu sadašnjih ustavnih i zakonskih rješenja.

Ovo poglavlje strukturirano je u sedam dijelova. U prvom dijelu razmatraju se pitanja pravne države i nezavisnosti pravosuđa kao temelja pravosudnih sistema modernih zemalja zasnovanih na poštivanju ljudskih prava i sloboda. Drugi dio daje strukturalni prikaz pravosuđa BiH. Predmet trećeg dijela je Ministarstvo pravde BiH. Predmet četvrtog dijela ovog poglavlja je pravosuđe na državnom nivou: Ustavni sud BiH, VSTV BiH, Sud BiH, Tužilaštvo BiH i Ured registrara. Peti dio daje pregled pravosuđa u entitetima BiH. Advokatura i notarijat (kao nova institucija u BiH) predstavljeni su u šestom dijelu. Aktuelni izazovi i problemi u smislu nepovezanosti pravosuđa BiH, neprimjerenog uticaja političkih struktura na pravosuđe, procesuiranja predmeta ratnih zločina te veliki broj neriješenih predmeta analiziraju se u posljednjem, sedmom, dijelu rada. Na kraju se prezentiraju zaključci.

2. PRAVNA DRŽAVA I NEZAVISNOST PRAVOSUĐA

1. Pojam *pravna država* može se široko tumačiti i u tom smislu predstavlja složen pravno-filozofski pojam koji se može različito shvatiti. Ipak, u najopćenitijem smislu, pravna država je koncept prema kojem su državna vlast i ponašanje pojedinca ograničeni pravom, tj. koncept u kojem su i vlast i pojedinci obavezni pokoravati se pravu. Prema modernoj pravnoj teoriji, elementi pravne države su: "vladavina općih, racionalnih i neretroaktivnih normi, podjela vlasti sa primatom zakonodavstva i nezavisnim sudstvom, politički pluralizam, nepovredivost ljudskih prava, pretpostavka slobode na strani individue, funkcioniranje državnog sistema kroz mehanizam ustanova, odgovornost i kontrola državnog djelovanja vlasti i doziranje svakog oblika državne moći, primarno, instrumentima prava." (Šarčević, 1989: 444). Prema tome, u pravnoj državi se "svaka vlast mora obnašati prema pravnim procedurama, načelima i ograničenjima i u kojoj svaki građanin u slučaju kršenja njegovih prava ima na raspolaganju pravna sredstva obrane protiv svih drugih subjekata prava bez obzira na njihov društveni položaj i moć." (Pravni leksikon, 2007: 1190) Dakle, (i) podjela vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska vlast), (ii) pravna sigurnost i (iii) poštovanje osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i jednakost pred zakonom (tj.

¹ Misli se na propust oko osnivanja vrhovnog suda BiH što posljedično rezultira nepovezanim pravosudnim sistemom (v. 7.1.).

pravna zaštita, nezavisnost sudstva i zakonom ustanovljen sud) predstavljaju *bitne elemente pravne države*. U ustavnom pravu, sadržina pojma *pravna država* određuje se sintagmom "ustavnost i zakonitost" (Pobrić, 1999: 451).

U pravnoj teoriji, postoje različita shvatanja pravne države, koja u osnovi ovise o drugačijim percepcijama pravne države na pojedinim prostorima. Tu se u prvom redu misli na razlikovanje angloameričkog shvatanja *the rule of law*, francuskog *l'État de droit* i njemačkog *Rechtsstaatlichkeit*. Razlika je posebno uočljiva između angloameričkog pojma *the rule of law* i njemačkog pojma *Rechtsstaat*. Angloamerički pojam se može sagledati u tri shvatanja: (i) pozitivističko, (ii) procesno i (iii) materijalno. Ipak, sva tri shvatanja polaze od društva u kojem u idealnom smislu vlada pravo, a ne ljudi (Pravni leksikon, 2007: 1192). Njemačka pravna teorija ima razvijeno shvatanje ideje pravne države. Prve rasprave susreću se u djelima I. Kanta i A. von Humboldta tokom XVIII stoljeća. U svojim zaključcima smatraju da se pravna država treba temeljiti na ljudskim pravima i slobodama putem prava kao sredstva njihove zaštite. U tom sistemu država je podvrgnuta pravu. A pravna država je "vladavina kralja Bogom i pravom" (Bracton, XVIII stoljeće). To je tzv. *materijalna pravna država* sadržajno jednaka načelu vladavine prava. U drugoj polovini XIX stoljeća smatra se da je pravna država metod ostvarivanja državne vlasti. Takvo mišljenje je kasnije prevladalo, i u tom smislu se govori o tzv. *formalnoj pravnoj državi*, koje polazi od toga "da ako u državi postoji utuživo i objektivno pravo, postoji i legitiman zahtjev da se takva država smatra pravnom državom." (Pravni leksikon, 2007: 1192-3). Ovom konceptu se s pravom prigovara zbog historijskih činjenica, koje upućuju da se "formalna pravna država pretvorila u ilegalu i tiraniju. Stoga, treba posebno razlikovati pojmove formalne i materijalne pravne države.

Materijalnom shvatanju pravne države Ustav Bosne i Hercegovine daje ustavni karakter. Član I/2 ("Demokratska načela") propisuje da: "Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora", dok je Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine, u čl. VI/3/C (Jurisdikcija), stavljeno u nadležnost da ispituje da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa Ustavom, s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

2. Načelom nezavisnog i nepristrasnog suda se "afirmira (...) princip pravne države koji je zapravo bitno svojstvo države koja je član Savjeta Evrope (...)" (Sadiković, 2003: 90), i kao takvo je "osnovna pretpostavka pravičnog suđenja, poštovanja zakonitosti i ostvarenja ostalih međunarodnih pravnih standarda (...)" (Beljanski, 2001: 36). Ideal suda koji je nezavisan, nepristran i ustanovljen zakonom predstavlja cilj historijske borbe čovjeka za ostvarenje njegovih osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Između ostalog, ono predstavlja osnov pravne sigurnosti čovjeka u cjelokupnom nacionalnom i međunarodnom pravnom poretku. Iako je predmet rasprave ovog rada pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini, ova rasprava će biti opća rasprava o nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva iz više razloga: (i) ovo načelo je ustavna kategorija u Bosni i Hercegovini; (ii) također je i općeprihvaćeno načelo međunarodnog prava ljudskih prava proklamovano u svim

pozitivnim međunarodnopravnim dokumentima koji se odnose na ljudska prava i temeljne slobode i (iii) predstavlja civilizacijski nivo čovječanstva. Nezavisan i nepristrasan sud je bitan element prava na pravično suđenje prema članu 6. st. 1. EKLJP. "Da bi postojao nezavisan i nepristrasan sud kao uvjet pravičnog suđenja, potrebno je da se ispune sljedeći uslovi: (i) sud ustanovljen zakonom, (ii) zahtjev da sud bude nezavisan i (iii) zahtjev da sud bude nepristrasan." (Sadiković, 2003: 91).

Nezavisnost i nepristrasnost sudstva predstavlja mehanizam kojim sudije osiguravaju supremaciju prava prilikom obavljanja njihovih dužnosti. S tim u vezi, danas postoji cijeli niz *jus cogens* i pravila tzv. mehkog međunarodnog prava koji se slobodno može nazvati *međunarodnim sudskim Corpus Jurisom*. Treba svakako poći od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, te Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, regionalnih dokumenata o zaštiti ljudskih prava (npr. EKLJP i dr.), kao i regulativa međunarodnih strukovnih udruženja koji razrađuju načelo nezavisnosti i nepristrasnosti sudstva. Ova načela su razrađena i u pravu Bosne i Hercegovine, mada sam Ustav Bosne i Hercegovine, kao temeljni pravni akt, ne propisuje *expressis verbis* zahtjev nezavisnog i nepristrasnog sudstva. Ipak, ako se uzme u obzir odredba čl. II/2 Ustava koja se odnosi na direktnu primjenu i ustavni karakter EKLJP u Bosni i Hercegovini, vidi se da odredbe čl. 6. EKLJP koje, *inter alia*, propisuju nezavisan i nepristrasan sud, nalaze svoje pravno utemeljenje u pravu BiH. Stoga, treba smatrati da Ustav, i to kroz predviđanje ustavnog karaktera EKLJP u BiH, propisuje standard nezavisnog i nepristrasnog sudstva. EKLJP u članu 6/1 (Pravo na pravično suđenje), predviđa da: "Svako ima pravo da zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrasni sud (...) ispita njegov slučaj." Ovo pravo, prema Sadikoviću, predstavlja "jedno od najvažnijih prava koja su u vezi sa karakterom i namjenom same konvencije" (Sadiković, 2003: 91).

Nezavisnost sudstva ne treba posmatrati kao privilegiju pojedinaca koji obavljaju dužnost sudija, nego kao privilegiju javnosti (Dumbrava, *et. al.*, 2007: 31). Javnost suda je značajan kriterij koji određuje njegovu nezavisnost i nepristrasnost. Kriteriji kojima se određuje nezavisnost sudija mogu biti, između ostalih, i način imenovanja,² trajanje i stabilnost mandata, mogućnost udaljenja s dužnosti, finansijska sigurnost, zaštita sudija, odgovornost sudija, sloboda izražavanja i udruživanja, pravo i dužnost da omogući pravičan postupak, utemeljenost i dužnost obrazlaganja presude. *Kodeks sudijske etike u Bosni i Hercegovini* propisuje da nezavisnost pravosuđa predstavlja uslov za vladavinu prava i da sudija obavlja sudijsku funkciju nezavisno, na osnovu zakona i vlastite procjene činjenica, podržavajući nezavisnost pravosuđa s individualnog i institucionalnog aspekta. Taj kodeks istovremeno propisuje i obaveze koje izabrani sudija, u toku svog mandata, mora poštovati.

² U okviru reforme pravosuđa ustanovljeno je *Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine* (VSTV BiH) kao centralno tijelo na državnom nivou koje se bavi imenovanjem sudija i tužilaca u sve sudske i tužilačke institucije u BiH sa izuzetkom Ustavnog suda BiH. O ovoj instituciji, njenim nadležnostima i postupcima posebno se raspravlja u dijelu 4.1. ovog poglavlja. Ipak, ovdje treba napomenuti da Zakon o VSTV BiH u čl. 21., pored opštih uslova za obavljanje sudijske i tužilačke funkcije, predviđaju i posebni uslovi kao što su stručno znanje, sposobnost da nepristrasno, savjesno, marljivo, odlučno i odgovorno obavlja dužnost u okviru funkcije za koju se prijavljuje, radno iskustvo i rezultati.

3. STRUKTURA PRAVOSUDNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE

Okončanjem sukoba u Bosni i Hercegovini 1995. godine ostvaren je osnovni preduvjet izgradnje demokratskog društva i pravne države koja svojim institucijama jamči, između ostalih, pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim predmetima. Sve postojeće institucije zajedno – ma koliko da je njihov broj danas jako veliki – ne mogu nadomjestiti ulogu pravne države u zaštiti ljudskih prava (Sadiković, 2003: 185). Ostvarenje pravne države i vrijednosti kojima je protkana ovisi od postojanja neovisnog i nepristrasnog suda ustanovljenog zakonom i lišenog arbitarnosti u svom djelovanju.

Proces tranzicije BiH ka društvu utemeljenom na vladavini prava u oblasti pravosuđa počeo je formiranjem posebnog tijela Ujedinjenih nacija u julu 1998. godine poznatog kao Projekt procjene pravosudnog sistema, da bi 2000. godine Vijeće za implementaciju mira i visoki predstavnik u BiH dogovorili uspostavljanje Neovisne pravosudne komisije. Od marta 2001. godine do 2004. godine postojale su entitetske komisije i komisija na nivou države BiH sa zadatkom izrade strategije pravosudne reforme, restrukturiranja pravosudnog sistema i procesa ponovnog imenovanja sudaca i tužilaca. Komisije su okončale svoj rad 2004. godine kad je uspostavljeno jedinstveno Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. Značajni pomaci učinjeni su u periodu 2001.–2006. godine približavanjem pravosuđa BiH evropskim standardima reduciranjem broja tužilaštava i sudova te kvalitativnim iskoracima u samom radu pravosudnih organa u smislu neovisnosti od lokalnih političkih moćnika i političkih subjekata. BiH je smanjenjem broja prvostepenih sudova na broj od 1.7 na 100.000 stanovnika prva u regiji u ostvarenju ovog evropskog standarda funkcionalnog pravosudnog sistema (VSTV, 2007: 24).

Polazeći od razlikovanja primarne pravosudne institucije suda i ostalih pravosudnih institucija, modeliranih prema ustavnim načelima koji su izraz općecivilizacijskih shvatanja o vladavini prava, pravosudni sistem BiH čine pravosudne institucije na nivou BiH i entiteta. Unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine uslovalo je, u jednakoj mjeri, kako prethodne reformske korake tako i utemeljenje pravosudnog sistema BiH na dejtonskoj logici administrativne podjele BiH. Entitetski pravosudni sistemi, iako uokvireni *sui generis* sistemi, nužno su komplementarni i međuslovljeni, čineći više zajednički nego jedinstven pravosudni sistem BiH u kojem značajnu ulogu pored pravosudnih institucija imaju i odgovarajuća ministarstva pravde.

Na nivou države pravosudni sistem čine Sud BiH s krivičnim i upravnim odjeljenjem kao i neovisno VSTV BiH nadležno za izbor, imenovanje, kontrolu rada i sankcionisanje sudija i tužilaca u BiH. Pravosudna struktura na nivou BiH unaprijeđena je uspostavljanjem Pravobranilaštva BiH, iako nije upotpunjena jedinstvenom advokatskom komorom, niti vrhovnim sudom BiH. Ministarstvo pravde BiH osnovano je 2003. godine, Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, ono je nadležno za administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou.

Ured ombudsmana za ljudska prava BiH, kao kvazipravosudna institucija, utemeljen je 2002. godine uz stvarno kasnije preuzimanje svoje uloge, nakon prelaznog perioda u kojem su postojali entitetski uredi ombudsmana. Uredu je povjeren zadatak razmatranja predmeta koji se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od strane bilo kojeg organa BiH, njenih entiteta i Brčko distrikta BiH, te po utvrđenim povredama sačinjava neobavezujuće preporuke, po kojima nepostupanje za krajnju posljednicu ima uvrštavanje date institucije u godišnji izvještaj Ureda o stanju ljudskih prava u BiH.

Nepostojanje odnosa subordinacije entitetskih pravosudnih tijela onim državnim, brojna ograničenost nadležnosti državnih pravosudnih institucija, kao i supsidijarnost u odnosu na entitetske pravosudne sisteme, upućuju na zaključak kako na državnom nivou danas, za razliku od entitetskih, ne postoji zaokružen pravosudni sistem. Ovo je prepoznao Sadiković (2003: 185): "Potrebno je da se kompletira sistem državnog sudstva, na način na koji se to čini u svakoj savremenoj demokratskoj državi."

Pravosudni sistem entiteta Republike Srpske čini Vrhovni sud, okružni sudovi i osnovni sudovi. Sistem okružnih sudova čine okružni sudovi u Banja Luci, Bijeljini, Doboju, Trebinju, Istočnom Sarajevu, s njima podređenih devetnaest osnovnih sudova u većim naseljenim mjestima i njihovih devet odjeljenja.

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine ima složeniji pravosudni sistem sačinjen od Vrhovnog suda FBiH, kantonalnih i općinskih sudova. Pored deset kantonalnih sudova ustrojeno je i dvadeset šest općinskih sudova.

Specifičnost Brčko distrikta BiH u unutrašnjem uređenju BiH došla je do izražaja u pravosudnom sistemu osnivanjem Osnovnog suda te Apelacionog suda Distrikta 2001. godine, a nakon konačne odluke arbitražnog Tribunala za oblast Brčko s Aneksom iz 1999. godine, koji s Javnim tužilaštvom Brčko distrikta BiH, Pravosudnom komisijom Brčko distrikta BiH i Kancelarijom za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH čine zaokružen pravosudni sistem na nivou Brčko distrikta BiH. Ustavni sudovi kao kontrolne institucije ustanovljeni su i na entitetskom nivou.

Sistem ostalih pravosudnih institucija, tužilaštava, pravobranilaštava i advokature u BiH ustrojen je na istovjetnim osnovama. Pored Tužilaštva BiH postoje tužilaštva entiteta koji čine zaokružene pravne i funkcionalne cjeline obavezne na pružanje pravne pomoći Tužilaštvu BiH, ali bez stvarne hijerarhijske podređenosti, te Javno tužilaštvo Brčko distrikta BiH. U korist Suda BiH ustanovljena je apelaciona nadležnost u odnosu na Apelacioni sud Brčko distrikta, na taj način integrišući pravosudne institucije Brčko distrikta BiH u pravosudni sistem BiH.

Zakonsku regulativu kojom se uređuje pravosudni sistem BiH čini odgovarajući ustavni tekst kad je riječ o Ustavu BiH i entiteta, te posebni zakoni kojima se uređuje pitanje uspostavljanja, funkcioniranja, unutrašnje organizacije, financiranja, te nadležnosti organa na koji se odnosi.

Na nivou Bosne i Hercegovine zakonski okvir organizacijskog ustrojstva pravosudnih institucija, s pozivom na Ustav BiH, čine Zakon o Sudu BiH, Zakon o Tužilaštvu BiH, te Zakon o VSTV BiH. Njihovo djelovanje i ovlaštenja dalje su određena i zakonima BiH napose Krivičnim i Zakonom o krivičnom postupku BiH kad je riječ o Sudu i Tužilaštvu BiH. Specifičnost pravosudnog sistema BiH je i postojanje Ureda registara kao organa podrške i upravljanja posebnim odjeljenjima Suda i Tužilaštva s mandatom do kraja 2009. godine.

Ustavni sud BiH, pozivajući se na izvorni ustavni tekst, uredio je svoj rad usvajanjem Poslovnika Ustavnog suda, te Pravila procedure za rješavanje predmeta bivšeg Doma za ljudska prava BiH.

Zakonima o sudovima i Zakonom o Vrhovnom sudu u entitetu Republici Srpskoj utvrđena je organizacijska struktura, nadležnost i postupanje sudskih tijela, dok je tužilački sistem pravno regulisan Zakonom u javnom Tužilaštvu RS-a. U entitetu Federaciji BiH položaj Vrhovnog suda određen je Zakonom o Vrhovnom sudu, dok je djelovanje Ustavnog suda uokvireno ustavnim tekstom, te autonomnim aktima Ustavnog suda. Sistem redovnih sudova regulisan je zakonima o sudovima koje usvajaju predstavnička tijela kantona. Usvajanjem odgovarajućih zakona kojima se uspostavlja pravosudni sistem entiteta i BiH ispunjen je, pored nužne neovisnosti i nepristranosti pravosudnih institucija, treći preduvjet ostvarenja prava na pravično suđenje kao temeljnog zahtjeva vladavine prava.

BiH je članica Vijeća Evrope od 2002. godine, a Evropsku konvenciju o osnovnim ljudskim pravima ratifikovala je, iako ista čini sastavni dio Ustava BiH, 12. juna 2002. godine. Predviđena mogućnost obraćanja konvencijskim tijelima, napose Evropskom sudu za ljudska prava radi zaštite prava iz Konvencije, nakon iscrpljivanja dostupnih, redovnih pravnih sredstava u pravnom poretku BiH, predstavlja konačan okvir pravosudnog sistema BiH.

4. MINISTARSTVO PRAVDE BOSNE I HERCEGOVINE

Ministarstvo pravde BiH, jedno od ukupno deset ministarstava u sastavu Vijeća ministara BiH, prema Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, nadležno je za poslove pravosudne uprave. Uzimajući u obzir njenu složenu ustavnu strukturu, pored ministarstva pravde na državnom nivou, u BiH postoji još dvanaest ministarstava pravde.³ Nadležnosti Ministarstva pravde BiH jasno su određena prethodno spomenutim Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH.

Prije svega, Ministarstvo je nadležno za pitanja administrativne funkcije prema pravosudnim organima na državnom nivou i izradom zakonskih rješenja u vezi s tim. Na pitanjima međunarodne pravne pomoći i međuentitetske saradnje, Ministarstvo pravde BiH nadležno je za međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju (međusobna pravna pomoć u

³ Dva entitetska i deset kantonalnih ministarstava. Pored toga, Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH obavlja mnoge funkcije ministarstva pravde za teritorij Brčko distrikta BiH.

svim oblicima i kontakti s međunarodnim tribunalima), te saradnja s Ministarstvom vanjskih poslova BiH i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Kada je u pitanju standardizacija, ovo ministarstvo djeluje kao centralni koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa, te daje smjernice i prati sektor pravnog obrazovanja, kako bi se obezbijedila međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje u skladu s najboljim standardima. Također, ministarstvo je nadležno i za poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i kancelarijsko poslovanje u organima uprave. Kada je u pitanju civilno društvo, ministarstvo je nadležno za vođenje registara udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH.

Na čelu ministarstva nalazi se ministar koji za svoj rad i stanje u područjima koja su u nadležnosti rada ministarstva odgovara Vijeću ministara BiH. Ministar ima jednog zamjenika koji ne može biti iz reda istog konstitutivnog naroda kao i ministar. Shodno nadležnostima Ministarstvo je organizirano po sektorima koji pokrivaju određenu oblast.⁴

Prema *Srednjoročnom strateškom planu od 2009. do 2011. godine* Ministarstvo pravde usmjereno je na ojačanje sektora pravde u BiH. Kao strateški ciljevi izdvajaju se: (i) jačanje neovisnog, odgovornog, učinkovitog, profesionalnog i usklađenog sistema pravde u BiH kojim se ujedno doprinosi stvaranju pretpostavki za ekonomski rast u BiH, (ii) osiguranje preduslova za napredak sistema izvršenja krivičnih sankcija u BiH u skladu s evropskim obavezama i standardima, (iii) unaprjeđenje sistema međunarodne pravne pomoći, (iv) stvaranje pretpostavki za aktivniji angažman civilnog društva, (v) jačanje kapaciteta nezavisnosti i funkcionalnosti upravnog inspektorata za institucije BiH (vi) doprinos uspostavi koordiniranog, efikasnog, funkcionalnog sektora pravde i javne uprave (Strategija, 2008: 4-5).

5. PRAVOSUDNI SISTEM NA DRŽAVNOM NIVOU

Struktura pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine pokazuje da se pravosudni sistem ima posmatrati kako na državnom tako i na entitetskom nivou. U ovom dijelu se analiziraju pravosudne i druge srodne institucije na nivou države Bosne i Hercegovine, i to: Sud Bosne i Hercegovine, Tužilaštvo Bosne i Hercegovine, Ured registrara Bosne i Hercegovine, Visoko sudsko i tužilačko vijeće i Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine.

⁴ Sektor za kadrovske, opće i finansijsko-materijalne poslove, Sektor za pravosudna tijela na državnom nivou, Sektor za izvršenje krivičnih sankcija i rad zavoda, Sektor za međunarodnu i međuentitetsku pravnu pomoć i saradnju, Sektor za upravu na državnom nivou, Upravni inspektorat na državnom nivou, Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije, Pritvorska jedinica i Zavod za izvršenje krivičnih sankcija na državnom nivou u izgradnji, i Sektor za saradnju sa nevladinim organizacijama i razvitak civilnog društva.

Aneks IV *Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Ustav Bosne i Hercegovine)*, u članu VI, predvidio je Ustavni sud BiH kao jedinu pravosudnu instituciju na nivou BiH. Cjelokupni sistem sudova i drugih pravosudnih organa je ostao u nadležnosti entiteta. S obzirom na to da postoje nadležnosti države BiH koje su u tom sistemu ostale sudski nezaštićene, uvidjelo se da je potreban redovni sudski sistem na državnom nivou, i u tom pravcu od 2000. godine ustanovljen je niz pravosudnih institucija na državnom nivou, i to: Sud BiH, Tužilaštvo BiH, VSTV, te Ured registrara.

5.1. VISOKO SUDSKO I TUŽILAČKO VIJEĆE BOSNE I HERCEGOVINE

Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (VSTV BiH) je organ koji imenuje nosioce sudskih i tužilačkih funkcija u BiH, s glavnim ciljem obezbjeđenja nezavisnosti i nepristrasnosti nosilaca pravosudnih funkcija. Nadležnost, sastav, postupci i finansiranje VSTV BiH uređeni su Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.

Svakako najznačajnija nadležnost VSTV BiH je imenovanje sudija, predsjednika sudova, tužilaca i glavnih tužilaca na svim nivoima BiH.⁵ Iz nadležnosti imenovanja izostavljeni su ustavni sudovi u BiH, jer u odnosu na njih VSTV BiH jedino daje prijedloge nadležnim organima u vezi s njihovim predlaganjem i izborom sudija Ustavnog suda RS i imenovanjem sudija u Ustavni sud Federacije BiH, uz prethodno dobijeno pismeno mišljenje odgovarajućeg ustavnog suda. U odnosu na Ustavni sud BiH, VSTV BiH nema nikakve nadležnosti u postupku imenovanja. Od drugih nadležnosti VSTV treba izdvojiti mogućnosti provođenja disciplinskih postupaka protiv nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija, nadzor nad stručnim usavršavanjem sudija i tužilaca te odlučivanje o pitanjima nespojivosti drugih dužnosti koje sudije i tužioci obavljaju s dužnostima sudija i tužilaca, s ciljem uspostavljanja pravosudnog sistema zasnovanog na evropskim i međunarodnopravnim standardima nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti i kvaliteta, dostupnog svim građanima u svim dijelovima BiH. U ostale nadležnosti spadaju učešće VSTV BiH u izradi budžeta sudova i tužilaštava; pokretanje, nadzor i koordinacija projekata koji se odnose na poboljšanje pitanja vezanih za upravljanje sudovima i tužilaštvima; davanje mišljenja o nacrtima zakona, propisa, i o važnim pitanjima koja mogu uticati na pravosuđe, pokretanje postupaka usvajanja zakona i drugih propisa i davanje smjernica sudovima i tužilaštvima iz nadležnosti VSTV BiH, te objavljivanje etičkih kodeksa sudija i tužilaca.

VSTV BiH čini 15 članova, koji se imenuju iz reda predstavnika sudija, tužilaca i advokata sa svih nivoa Bosne i Hercegovine, te predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti BiH. Također,

⁵ Radi se o sljedećim sudovima i tužilaštvima: (i) Sud Bosne i Hercegovine; (ii) Tužilaštvo Bosne i Hercegovine; (iii) entitetski vrhovni sudovi; (iv) okružne i osnovne sudove u entitetu RS; (v) kantonalni i općinski sudovi u entitetu FBiH; (vi) Republičko tužilaštvo RS i Federalno tužilaštvo FBiH; (vii) okružna tužilaštva u entitetu RS i kantonalna tužilaštva u entitetu FBiH; i (viii) Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Osnovni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Tužilaštvo Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

VSTV ima i jednog međunarodnog člana. Mandat članovima VSTV traje četiri godine uz mogućnost izbora na još jedan uzastopni mandat u istom trajanju. Zakonska je kategorija da sastav VSTV BiH mora odražavati odgovarajuću nacionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine kao i spolnu strukturu.

Pored izbora domaćih sudija, treba napomenuti da VSTV vrši izbor međunarodnih sudija i tužilaca u Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine. Postupak izbora međunarodnih sudija i tužilaca propisan je Sporazumom o uspostavi Ureda registrara iz 2006. godine i Zakonom o VSTV. Njihov broj određuju predsjednik Suda BiH, odnosno glavni tužilac BiH i Ured registrara, koji onda obavještavaju VSTV o upražnjenim mjestima. VSTV oglašava upražnjeno mjesto i ostvaruje kontakte s ambasadama i relevantnim stranim vlastima kako bi se osigurala dostupnost odgovarajućih kandidata. Kandidati upućuju prijave VSTV. Kriteriji za imenovanje sudija i tužilaca su visoki i uključuju minimalno osam godina radnog iskustva u pravosuđu, specijalističko znanje međunarodnog krivičnog prava, dokazanu sposobnost u radu, visoke moralne kvalitete i sl. Međunarodni sudija ili tužilac imenuje se na najviše dvije godine i može biti imenovan još jednom na najviše dvije godine. Nijedan mandat ne može trajati duže od roka predviđenog Zakonom o Sudu Bosne i Hercegovine.

Konačno, uzimajući u obzir cilj osnivanja VSTV BiH – imenovanje nosilaca pravosudnih funkcija na cijeloj teritoriji BiH putem jedinstvenog postupka, naše je mišljenje da VSTV BiH predstavlja jedan od najznačajnijih rezultata postignutih provođenjem cjelokupne reforme pravosuđa u BiH. Ovo, tim prije, ako se sagleda raniji izbor sudija i tužilaca, te odlučujuća uloga političko/etničkih struktura u imenovanju u vrijeme ranijeg sistema, nivo profesionalnog integriteta pravosuđa i povjerenje javnosti u vladavinu prava nije bilo na odgovarajućem nivou, a ozbiljnije reforme nisu mogle polučiti zadovoljavajućim rezultatima bez radikalnijih reformskih zahvata u sistem imenovanja sudija i tužilaca (Popović, 2009: 131).

5.2. USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Članom III Ustava Bosne i Hercegovine određeno je da zakoni BiH, ustavi i zakoni entiteta moraju biti u skladu sa Ustavom BiH. Kontrolni mehanizam, te usklađenosti sadržan je u članu VI Ustava BiH kojim je predviđeno postojanje Ustavnog suda BiH (dalje Sud) svrstavši time BiH u krug zemalja sa sudskom kontrolom ustavnosti zakona povjerenom posebnom sudu. Pravna teorija o sudskoj kontroli ustavnosti prvi put je navedena u Ustavu Austrije iz 1920. godine čiji je glavni redaktor bio Hans Kelzen, da bi u bivšoj SFRJ, a time i BiH, ustavni sud prvi put postao dio pravnog sistema Ustavom iz 1963. godine (Pobrić, 2000:462). Ustavni sudovi su primarno državni, i nadpravosudni organi koji po sudskom postupku rješavaju u ustavnim sporovima u cilju zaštite Ustava.

Normativni okvir djelovanja Ustavnog suda BiH čine odredbe Ustava BiH, te Poslovnika Ustavnog suda. Ustavnim tekstom, u članu VI, određen je sastav, procedure, nadležnost i način donošenja odluka.

Ustavni sud BiH čini devet članova, od kojih četiri iz entiteta Federacije BiH izabrana od strane Parlamenta FBiH, dva člana iz entiteta Republike Srpske izabrana od strane Narodne Skupštine RS-a i tri člana koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava uz konsultacije s Predsjedništvom BiH. Međunarodne sudije ne mogu biti državljani BiH, niti susjednih zemalja.

Izbor za člana Suda formalno je uslovljen visokim pravničkim i moralnim svojstvima kandidata o kojima se sudi promatranjem cjelokupnog profesionalnog rada. Upitno je da li taj kriterij dolazi najbolje do izražaja u parlamentarnoj proceduri izbora kandidata gdje je naglasak, češće, na drugim kriterijima izbora, kada su u nekoliko slučajeva izabrani kandidati koji svojim profesionalnim radom nisu imali višegodišnjeg praktičnog doticaja sa sudskim i tužilačkim institucijama. Mandat sudija je do navršene 70. godine starosti, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija.⁶

Jedini kriterij za izbor sudija Ustavnog suda BiH je da oni budu "pravnici visokog moralnog ugleda", pri čemu je primjetno da nisu uvijek birani kandidati s najdužim radnim iskustvom ili najistaknutijim obrazovanjem. Izbor bivših političara, članova parlamenta kao i bivših članova predsjedništva vladajućih stranaka, bez dana sudijskog iskustva, naspram pravnika s višegodišnjim iskustvom, ostavlja dovoljno povoda i prostora za diskusije i svakako predstavlja način osiguravanja dugotrajnog, nepoželjnog, političkog uticaja na Ustavni sud, pa i pravosuđe u cjelini. Opravdane su sve glasnije kritike da je teže postati stručni saradnik ili sudija na nekom od nižih sudova nego napredovati do pozicije sudije najvišeg suda u državi. Budući pravni savjetnici ili sudije nižih sudova moraju imati položen pravosudni ispit, objavljene stručne radove te dugogodišnje radno iskustvo.

Članom VI(3) Ustava utvrđene su nadležnosti Ustavnog suda BiH. Specifičnosti unutrašnjeg uređenja BiH došle su do izražaja i u nadležnostima Ustavnog suda kojem je povjereno da odlučuje o ustavnosti odluka entiteta o uspostavljanju posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama (član VI(3)(a)). Odredbom iz tačke a) koja se odnosi na sporove povodom sukoba nadležnosti nisu izrijekom obuhvaćeni sporovi koji se mogu pojaviti između sudova koji nisu iz istog entiteta. Pitanju da li se pod "sporovima entiteta" podrazumijevaju i sporovi između organa entiteta, kao i druga pitanja, treba pristupiti u duhu u kojem je Ustav BiH pisan, ne zanemarujući unesene elemente anglosaksonskog prava. Upravo širim tumačenjem odredbi Ustava, koji je nastao kao kompromis različitih i suprotstavljenih političkih interesa pod međunarodnim nadzorom, možemo reći da je Ustavni sud nadležan i za sukobe nadležnosti entiteta koji je ostvaruju djelovanjem svojih organa.

Ustavnom sudu povjeren je zadatak klasičnog ustavnog sudovanja kakav se ostvaruje u složenim, napose federalnim državama, u vidu ispitivanja usklađenosti zakona države i

⁶ Jedini slučaj razrješenja sudije Ustavnog suda konsenzusom ostalih sudija je razrješenje sudije Krstana Simića u prvoj polovini 2010. godine zbog njegovih neprimjerenih istupa u javnosti.

administrativnih jedinica, odnosno entiteta. Izričitom odredbom nije predviđena kontrola ustavnosti zakona koje usvaja Parlamentarna skupština BiH, te općih pravnih akata institucija BiH. Može se, ipak, iz člana III(3)(b) i (c) zaključiti o postojanju i utemeljenju takve nadležnosti. Prijedlog za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti entitetskih zakona iz člana VI(3)(c), svojstveno našem ustavnom sudovanju, može podnijeti "bilo koji sud u Bosni i Hercegovini" povodom konkretnog spora.

U najvećem broju predmeta koje je zaprimio Ustavni sud u dosadašnjoj praksi radilo se o povredi prava na pravično suđenje u postupcima pred redovnim sudovima i pravu na imovinu.

Sud "ima drugostepenu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini" (član VI(3)(b) Ustava). Zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda sadržanih u Ustavu BiH i entitetskim ustavima ovom odredbom podignuta je na razinu ustavne tužbe. Značajno pitanje kod apelacione nadležnosti Suda je mogućnost apelacije na odluke ustavnih sudova entiteta. Odredba se, jamačno, odnosi na redovna pravna sredstva, jer na odluke ustavnih sudova entiteta nije moguće podnositi bilo kakav pravni lijek, a time ni apelaciju Ustavnom sudu BiH. Konačno, odluke Ustavnog suda su, kako je to predviđeno članom VI (4), konačne i obvezujuće.

Ovlašteni predlagači ustavnih sporova o sukobu nadležnosti i usklađenosti entitetskih ustava i zakona sa Ustavom Bosne i Hercegovine su: članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući ili zamjenik bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, jedna četvrtina zastupnika u bilo kojem domu Parlamentarne skupštine, te jedna četvrtina bilo kojeg doma zakonodavnog tijela entiteta.

Poslovnik Ustavnog suda, kao oživotvorenje ustavnog teksta o Ustavnom sudu, usvojen je 2001. godine regulišući detaljnije organizaciju, postupak i pravna dejstva odluka koje Sud donosi, te je kao takav primjenjivan do 2005. godine, kada su usvojena Pravila Ustavnog suda BiH (u daljem tekstu Pravila), sveobuhvatno uređujući pitanja organizacije Suda i postupka pred istim.

Pravila postupka pred Ustavnim sudom predviđaju odlučivanje u Vijeću od pet sudija i Malom vijeću od troje sudija (član 7. Pravila). Sud odlučuje u plenarnoj sjednici većinom glasova svih članova kada odlučuje o predmetima iz nadležnosti Suda iz člana VI(3)(a), odnosno sporu između entiteta, entiteta i BiH te između institucija BiH, zatim VI(3)(c) postupajući po sporu prosljeđenom od bilo kojeg suda u BiH, te IV(3)(f) kada je Sud pozvan da preispita proceduralnu ispravnost pitanja vitalnog nacionalnog interesa, kao i u predmetima iz apelacione nadležnosti Suda iz člana VI(3)(b) koja se stave na dnevni red sjednice, kao i drugim pitanjima utvrđenim Ustavom Pravilima (član 8. Pravila).

Rad Suda je, načelno, javan, izuzev na radnim sjednicama pri vijećanju i odlučivanju kao i pitanjima koja imaju karakter tajnosti po zakonu, odnosno kada to zahtijevaju razlozi zaštite morala, javnog reda, sigurnosti države, prava privatnosti ili ličnih prava. Predviđena je

ravnopravnost jezika konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine, te latiničnog i ćirilskog pisma.

Članom 15. Pravila određeni su učesnici u postupku: (i) pokretači sporova iz člana VI(3)(a) Ustava i donosioci akata koji su predmet spora; (ii) stranke u postupku u kojem je donesena odluka koja se pobija apelacijom i sud, odnosno organ čija je presuda, odnosno odluka, predmet apelacije (član VI(3)(b) Ustava); (iii) predsjedavajući Doma naroda, kad je pokrenut spor iz člana IV(3)(f) Ustava; i (iv) sud koji je prosljedio pitanje Sudu i donosilac zakona o čijem važenju ovisi odluka suda (član VI(3)(c) Ustava).

Malo vijeće Suda ispituje dopustivost svih zahtjeva i apelacije utvrđujući prijedlog odluke o dopustivosti koju dostavlja Vijeću. Razlozi nedopuštenosti zahtjeva ili apelacije određeni su u članu 16. Poslovnika. Poslovníkom uređena pravila postupka predviđaju dostavljanje zahtjeva Sudu neposredno ili poštom, kao i nužne elemente individualizacije zahtjeva, te dalji tok postupka preko imenovanja sudije izvjestioca do prava učesnika u postupku, te odlučivanja Suda i održavanja javnih rasprava.

Postupak pred Ustavnim sudom okončava se meritornom, nužno obrazloženom odlukom. Prema članu 59. Pravila odluke Suda su: (i) o dopustivosti zahtjeva, odnosno apelacije; (ii) o meritumu zahtjeva, odnosno apelacije (potpuna ili djelimična); (iii) o prestanku važenja odredbe nesaglasne sa Ustavom; (iv) o obustavi postupka; (v) o privremenoj mjeri.

Odluke Suda su konačne i obvezujuće za sva fizička i pravna lica, a pitanje izvršenja odluka detaljno je regulisano Poslovníkom kojim se konstituiše obaveza svih organa vlasti u BiH na provođenju odluka Suda. Svako lice s pravnim interesom može zahtijevati izvršenje odluke, a sam Sud može detaljnije odrediti načine i rok izvršenja odluke, kao i privremene mjere ukoliko su neophodne.

Organizacijska struktura Suda, posebno regulisana Pravilima detaljnije određuje način izbora, prava i obaveze sudija kao i pravila o razrješenju sudija prije isteka mandata. Iznimno su značajne odredbe o popunjavanju upražnjenih sudačkih mjesta u kojima do izražaja dolazi sva kompleksnost unutrašnjeg ustrojstva BiH. Izbor članova Ustavnog suda od strane zakonodavnih tijela entiteta podložan je kritici u smislu dosadašnjeg iskustva, u odnosu na nespojivosti političke funkcije i članstva u Sudu. Primjetno je, u oba entiteta, imenovanje sudija u Ustavni sud BiH osoba koje su do samog imenovanja obnašali najviše stranačke dužnosti. Smatramo nužnim usklađivanje načina izbora s reformskim pomacima u bh. pravosuđu, prevashodno davanje savjetodavne uloge Visokom sudskom i tužilačkom vijeću pri izboru članova Ustavnog suda.

Neophodno je rasteretiti Ustavni sud BiH koji, shodno apelacionoj nadležnosti, zaprima veliki broj predmeta na odluke nižih sudova, osnivanjem Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine.

U praksi Ustavnog suda dešavalo se da izvršenje određene presude suda, koja ima šire političke implikacije postane predmet političkih nagodbi i "pregovora". To je bio slučaj s

odlukom o “konstitutivnosti naroda u BiH” koja je donijeta u julu 2000. godine i još uvijek nije u cijelosti implementirana. Odlukom je bilo naloženo entitetima da izmijene svoje ustave kako bi se obezbijedila ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda na čitavoj teritoriji BiH. Tek dvije godine nakon donošenja odluke, uz pritisak međunarodne zajednice, entiteti su unijeli amandmane u svoje ustave. Međutim, dosljedna primjena ove odluke je još uvijek nepotpuna i izaziva političke kontroverze (Popović, 2009: 130).

Upravo je u oblasti zaštite jednakopravnosti svih državljana Bosne i Hercegovine uloga Suda posebno izražena, najprije preko Doma za ljudska prava uspostavljenog Aneksom 6. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te kroz Komisiju za ljudska prava Ustavnog suda BiH kao pravnu sljednicu spomenutog doma, i konačno samog Suda.

5.3. SUD BOSNE I HERCEGOVINE

Sud Bosne i Hercegovine (Sud BiH) osnovan je s ciljem efikasnog ostvarivanja nadležnosti države Bosne i Hercegovine, te poštivanja ljudskih prava i vladavine zakona. Nadležnost, organizacija, finansiranje i druga bitna pitanja uređena su Zakonom o Sudu Bosne i Hercegovine kojeg je 2000. godine nametnuo visoki predstavnik u BiH u okviru reforme pravosuđa, a Parlamentarna skupština BiH je naknadno usvojila tekst zakona.

Kada je u pitanju nadležnost Suda BiH, govori se u krivičnoj i upravnoj nadležnosti, apelacionoj nadležnosti u odnosu na prvostepene nadležnosti Suda BiH, te prigovore koji se odnose na kršenje izbornog zakona i dodatnih propisa i uputstava koje donosi Centralna izborna komisija BiH. U okviru krivične nadležnosti, Sud BiH je prije svega nadležan za vođenje postupaka za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima BiH, te zakonima entiteta i Brčko distrikta BiH kada ta krivična djela ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH ili mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu, druge štetne posljedice, ekonomske i slične štete po BiH, unutar ili izvan njene teritorije. U odnosu na upravnu nadležnost, Sud BiH u prvom stepenu odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o upravnoj šutnji institucija BiH i njenih tijela, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brčko distrikta BiH i drugih organizacija utvrđenih zakonima BiH donesenih u vršenju javnih ovlaštenja. Kada je u pitanju apelaciona nadležnost, Sud BiH odlučuje o žalbama protiv presuda ili odluka donesenih u okviru svoje prvostepene nadležnosti, zatim za odlučivanje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka Suda (izuzev zahtjeva za ponavljanje postupka), te za rješavanje prigovora koji se odnose na kršenje Izbornog zakona i dodatnih propisa koje donosi Centralna izborna komisija BiH. Za takve prigovore aktivno su legitimisani pojedinci, političke stranke i političke koalicije.

Također, Sud BiH u okviru krivične nadležnosti zauzima konačan i pravno obavezujući stav u vezi s provođenjem zakona BiH i međunarodnih ugovora na zahtjev bilo kojeg nižeg suda kojem je povjereno provođenje zakona BiH. Kada su u pitanju krivična djela genocid,

zločin protiv čovječnosti, ratni zločini i kršenje zakona i običaja ratovanja, te oblici krivične odgovornosti za ova krivična djela, Sud BiH je nadležan za donošenje praktičnih uputstava. Isto tako, sud odlučuje o pitanjima koja se tiču provođenja međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući saradnju s Interpolom i drugim međunarodnim policijskim organima. Ovaj sud također rješava eventualne sukobe nadležnosti između sudova entiteta, između sudova entiteta i distriktnog suda, te između Suda BiH i bilo kojeg drugog suda. Konačno, Sud BiH odlučuje o ponavljanju krivičnog postupka za krivična djela predviđena zakonima BiH. U okviru upravne nadležnosti, Sud BiH ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih organa vlasti BiH, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje. Sud također rješava imovinske sporove između države i drugih administrativno-teritorijalnih jedinica u BiH (entiteti i Brčko distrikt BiH), kao i između administrativno-teritorijalnih jedinica BiH međusobno.

Organi Suda BiH su predsjednik, opća sjednica suda i sekretarijat. Organizacija Suda BiH prati nadležnost suda, tako da se Sud BiH sastoji od Krivičnog, Upravnog i Apelacionog odjeljenja. Apelaciono odjeljenje odlučuje po žalbama na prvostepene odluke Krivičnog i Upravnog odjeljenja. Krivično odjeljenje se sastoji od tri odjela: Odjel I za ratne zločine, Odjel II za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju, te Odjel III za opći kriminal. Također i Apelaciono odjeljenje se sastoji od tri odjela, istovjetna odjelima u Krivičnom odjeljenju, s tim što Odjel III Apelacionog odjeljenja pored odlučivanja o žalbama na prvostepene odluke u krivičnim stvarima, odlučuje u drugom stepenu i na prvostepene odluke Upravnog odjela.

5.3.1. Ustavnost osnivanja Suda Bosne i Hercegovine

Kako je napomenuto, Sud BiH osnovan je donošenjem Zakona o Sudu BiH od strane visokog predstavnika u BiH temeljem tzv. bonskih ovlasti. Time je osnovana sudska institucija koja nije kao takva predviđena Ustavom BiH, koji je, podsjetimo, predvidio samo Ustavni sud BiH kao jedinu pravosudnu instituciju na državnom nivou. Ipak, Ustav BiH je u okviru nadležnosti organa BiH (čl. III(1)(g) Ustava BiH) u nadležnost BiH stavio provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa. O uspostavljanju i nadležnosti Suda BiH do sada bila dva predmeta pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine. U prvom predmetu (U-21/01, Ustavni sud BiH, Odluka od 28. 9. 2001. godine), pokrenutom od strane zastupnika u Narodnoj skupštini RS, osporena je ustavnost donošenja Zakona o Sudu BiH s tvrdnjom da se time krše odredbe o nadležnosti i odnosi između BiH i entiteta na način da pravosuđe nije u nadležnosti države BiH, već entiteta i da, osim Upravnog suda, nije predviđena nijedna druga sudska instanca na državnom nivou (stav 2 Odluke). Ustavni sud BiH, u svojoj Odluci od 28. 9. 2001., utvrdio je da je Zakon o Sudu BiH u skladu sa Ustavom BiH s obrazloženjem da će uspostavljanje Suda BiH osigurati djelovanje državnih institucija u skladu za zahtjevima vladavine prava i ispunjavanja zahtjeva Evropske konvencije o ljudskim pravima u pogledu standarda pravičnog suđenja i zahtjeva za efektivnim pravnim lijekom, te da izostavljanjem Suda BiH nije postojala mogućnost osporavanja odluka institucija BiH pred organom koji ispunjava preduslove nezavisnog i nepristrasnog tribunala.

Također, Ustavni sud je naglasio da BiH kao demokratska država u okviru svojih nadležnosti može da uspostavi i druge mehanizme i dodatne institucije koje su joj potrebne, pa i uspostavljanje suda za jačanje pravne zaštite njenih građana (stavovi 24-26. Odluke). U svojim izdvojenim mišljenjima, tadašnje sudije Ustavnog suda BiH, Snežana Savić i Zvonko Miljko, ističu da nema ustavnog osnova za donošenje Zakona o Sudu BiH jer "Ustav BiH ne poznaje, ne predviđa postojanje ovakve institucije, i da predmetni zakon nije u skladu sa Ustavom BiH" (Izdvojeno mišljenje prof. dr. Snežane Savić na Odluku Ustavnog suda BiH br. U-21/01 od 28. 9. 2001. godine), odnosno da ne može postojati Sud BiH, jer nije predviđen kao takav Ustavom BiH, a da ni Parlamentarna skupština ne bi mogla donijeti takav zakon bez ustavne revizije (Izdvojeno mišljenje doc. dr. Zvonka Miljka na Odluku Ustavnog suda BiH br. U-21/01 od 28. 9. 2001. godine).

Drugi ustavni spor odnosio se na ustavnost određenih krivičnih nadležnosti Suda BiH, i to u dijelu u kojem je Sud BiH nadležan za krivična djela predviđena zakonima entiteta i Brčko distrikta BiH kada ta krivična djela ugrožavaju suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost, nacionalnu sigurnost i međunarodni subjektivitet BiH ili mogu imati ozbiljne reperkusije ili štetne posljedice na privredu, druge štetne posljedice, ekonomske i slične štete po BiH, unutar ili izvan njene teritorije. Temeljni argument zahtjeva za ocjenu ustavnosti podnesenog od strane Milorada Živkovića⁷ je da se osporenim odredbom Zakona o Sudu BiH (tadašnja odredba čl. 13(2)(b), a današnja odredba čl. 7(2)(b)) uvodi konkurentna nadležnost koja je protivna principima podjele nadležnosti sudova i da se uvodi supremacija Suda BiH koji uopće nije ni predviđen Ustavom BiH (st. 11. Odluke). Također, podnosilac zahtjeva smatrao je da osporena odredba Zakona o Sudu BiH stvara veliki prostor za manipulaciju "pa i političke procese na prostoru Bosne i Hercegovine", te da ugrožava pravnu sigurnost građana BiH (st. 12. Odluke). Podnosilac zahtjeva je tvrdio da se ovdje radi o "tihom prenosu" nadležnosti sa entiteta na Sud BiH (st. 12. Odluke). Ustavni sud je, ocjenjujući da je osporena odredba Zakona o Sudu BiH u skladu sa Ustavom BiH (Odluka od 28. 3. 2009. u predmetu U-16/08), zaključio da odredba ispunjava zahtjeve principa pravne sigurnosti kao elementa principa vladavine prava i da, s obzirom na to da se nadležnost Suda BiH temelji na određenim pravnim standardima kojima nije unaprijed određen njihov sadržaj, da se mora voditi računa o objektivnim mjerilima i cilju norme da bi se izbjegla arbitrarnost i samovolja, te da u tom smislu Sud BiH ima ovlaštenje da odredi sadržaj tih pravnih standarda, vodeći računa o tome da pažljivo utvrdi da li su propisani uslovi ispunjeni u svakom konkretnom slučaju, zavisno od datih okolnosti (st. 39, 42. i 43. Odluke od 28. 3. 2009. u predmetu U-16/08).

U konačnici, može se primijetiti da su pokrenuti ustavni sporovi dolazili uvijek od parlamentarnih predstavnika ili dužnosnika iz entiteta Republika Srpska u kontekstu protivljenja provedenim pravosudnim reformama. Pored toga, i proces imenovanja i produžetak mandata međunarodnim sudijama i tužiocima krajem 2009. bio je obilježen značajnim političkim pritiscima na Sud i Tužilaštvo BiH, pogotovo na rad međunarodnih sudija,

⁷ U vrijeme podnošenja zahtjeva predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

odnosno tužilaca u odjeljenjima za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju (v. F. J., 16. decembar 2009).

5.4. TUŽILAŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE

Tužilaštvo Bosne i Hercegovine osnovano je s ciljem ostvarivanja nadležnosti države Bosne i Hercegovine i poštivanja ljudskih prava i zakonitosti na njenoj teritoriji, kako stoji u članu 1. Zakona o Tužilaštvu BiH koji je donio visoki predstavnik za BiH u augustu 2002. godine, a Parlamentarna skupština BiH usvojila u oktobru 2003. godine.

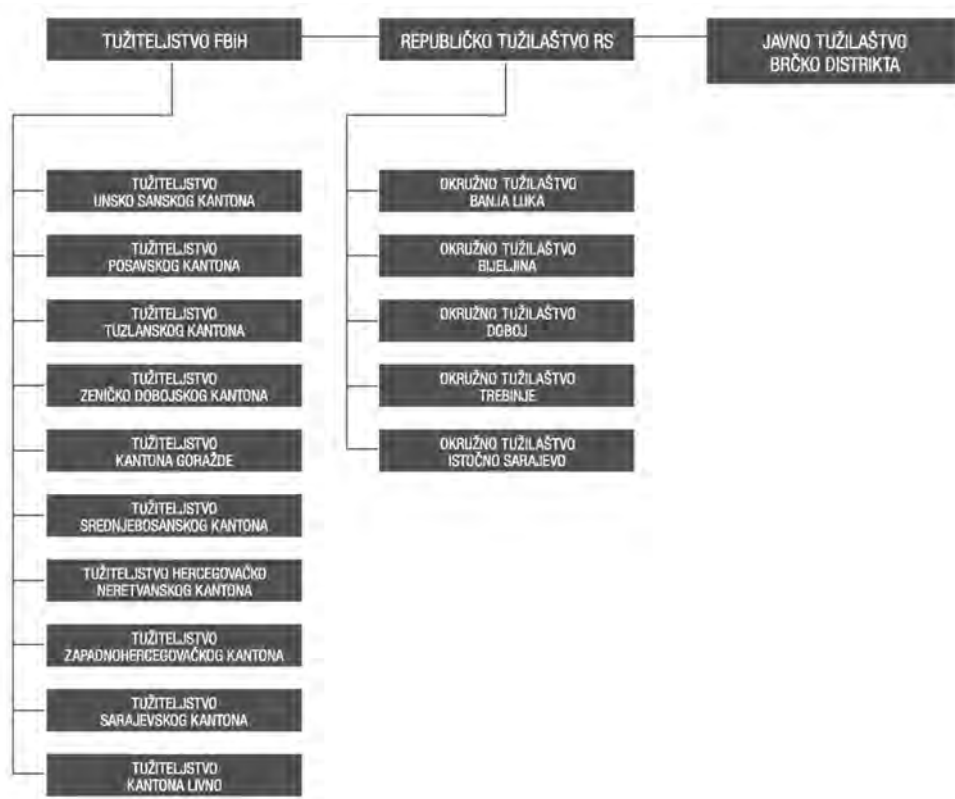
Tužilaštvo je počelo s radom 2003. godine imenovanjem prve četvorice domaćih tužilaca od strane visokog predstavnika te, nešto kasnije, međunarodnih sudija. Naknadno je, pored postojećih odjela za opći kriminal i odjela za organizirani kriminal, uspostavljen i Odjel za procesuiranje ratnih zločina. Visoko sudsko i tužilačko vijeće imenuje glavnog tužioca na mandat od šest godina koji rukovodi radom Tužilaštva, podnosi prijedlog budžeta Tužilaštva Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, zastupa taj prijedlog na sjednicama Parlamentarne skupštine BiH i odgovarajućih komisija, te je nadležan za pripremu i izvršenje budžeta. Visoko sudsko i tužilačko vijeće imenuje i zamjenike glavnog tužioca. Posebnim odjelima rukovode za to određeni tužioci, dok svi tužioci zajedno s glavnim tužiocem i zamjenicima čine Kolegij tužilaca Tužilaštva BiH.

Poseban odjel za ratne zločine je odgovoran za procesuiranje predmeta ratnih zločina koji su počinjeni na teritoriji Bosne i Hercegovine u periodu agresije na BiH od 1992. do 1995. godine. Važno je istaći ulogu Tužilaštva u procesu preuzimanja slučajeva s Tribunala u Hagu kojim se iskazuje povjerenje u pravosuđe Bosne i Hercegovine. Odjel za ratne zločine ima pet timova koji su raspoređeni u Bosni i Hercegovini i poseban tim za Srebrenicu: Tim 1 za sjeverozapadnu Bosnu i dio Posavine, Tim 2 za srednju Bosnu, Tim 3 za istočnu Bosnu i dio Posavine, Tim 4 za Sarajevo, uključujući i istočnu Hercegovinu i Tim 5 za zapadnu Hercegovinu i dolinu Neretve, i poseban tim za Srebrenicu. U timu se nalaze tužioci – državljani Bosne i Hercegovine, međunarodni tužioci i istražitelji, te pripravnici Odjela za podršku Tužilaštvu Ureda registrara, a na čelu tima nalazi se tužilac iz Bosne i Hercegovine.

U nadležnosti Posebnog odjela Tužilaštva za organizirani kriminal spada procesuiranje počinilaca organiziranog, privrednog kriminala i korupcije u skladu sa zakonima Bosne i Hercegovine. Ovdje spadaju krivična djela korupcije koja se odnose na predstavnike institucija Bosne i Hercegovine, krivična djela privrednog i finansijskog kriminala uključujući krivična djela poreske utaje, krijumčarenja, carinskih prevara i pranja novca, te krivična djela organiziranog kriminala uključujući, ali ne i ograničavajući se na djela međunarodne trgovine drogama, trgovine ljudima i slično. Odjel za Opšti kriminal je odgovoran za procesuiranje počinilaca krivičnih djela koja spadaju u opšti kriminal u skladu sa zakonom Bosne i Hercegovine. Tužilaštvo BiH čini, zajedno s ostalim tužilaštvima u BiH, tužilački sistem u kojem je naglašena podijeljenost nadležnosti shodno administrativnom uređenju Bosne i Hercegovine. U entitetu FBiH najveći značaj imaju kantonalna tužilaštva, dok je

federalnom tužilaštvu povjeren zadatak postupanja u žalbenim postupcima, kao i kontroli rada kantonalnih tužilaštava.

Shema br. 2 – Tužilački sistem BiH (VSTV, 2007: 87).



U entitetu RS uspostavljen je zaokružen i jedinstven tužilački sistem zajedno s republičkim entitetskim tužilaštvom. Tužilaštvo BiH nema mogućnost kontrole nad radom spomenutih tužilaštava, davanja obaveznih instrukcija u pogledu rada kao ni uputstava za preduzimanje određenih radnji mimo izvorne nadležnosti Tužilaštva.

Tužilaštvo BiH ima stvarnu potrebu kontinuiranog profesionalnog usavršavanja zaposlenika kao i dodatnih napora u predmetima ratnih zločina, u kojima se Tužilaštvo susreće s opstrukcijama, često i od uposlenika drugih državnih institucija upitne ratne prošlosti. Tužilaštvo BiH, ipak, predstavlja pokazni primjer dobrog funkcioniranja institucija Bosne i Hercegovine, kako zbog zavidnog nivoa profesionalnosti iznad prosjeka Bosne i Hercegovine, tako i zbog uspješnosti u radu, i višegodišnjeg odolijevanja raznim političkim uticajima koji kontinuirano vrše pritisak na rad glavnog tužioca i Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

5.5. URED REGISTRARA BOSNE I HERCEGOVINE

Ured registrara⁸ je organ koji je osnovan Sporazumom između visokog predstavnika u BiH i Predsjedništva BiH⁹ s ciljem pružanja materijalno-tehničke podrške Sudu i Tužilaštvu BiH u procesuiranju predmeta ratnih zločina, organiziranog kriminala, privrednog kriminala i korupcije. Uzimajući u obzir da Ured registrara pruža podršku u radu državnog suda i tužilaštva, potrebno je naglasiti da se isključivo radi o pomoći materijalno-tehničke prirode, te da Sud i Tužilaštvo uživaju potpunu nezavisnost u vršenju svojih nadležnosti. Prema Sporazumu o osnivanju Ureda registrara, mandat ovog organa je "upravljanje i pružanje usluga podrške Odjelima I i II Suda te pružanje usluga podrške posebnim odjeljenjima Tužilaštva" (čl. 2. Sporazuma) koje, *inter alia*, mogu biti: organiziranje i koordiniranje aktivnosti vezanih za prittvor, obranu i zaštitu i podršku svjedocima i sl.

Materijalno-tehnička pomoć Ureda registrara sastoji se u pružanju usluga administrativne podrške relevantnim odjelima Suda BiH i Tužilaštva BiH (kao npr. vođenje sudnica, postupanje sa spisima predmeta ili rukovanje tehničkom opremom u sudnicama), pružanje pravne podrške, pružanje logističke i psihološke podrške svjedocima prije, tokom i nakon suđenja, održavanje veze s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju, i sl.

Uzimajući u obzir da se radi o tzv. hibridnom organu (sa značajnim međunarodnim elementom), u toku je proces tranzicije Ureda registrara u domaću instituciju.

5.6. PRAVOBRANILAŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE

Pravobranilaštvo BiH je organ na državnom nivou koji ima zadatak pružanja pravnih savjeta i zastupanja Bosne i Hercegovine (njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i dr. organizacija) pred svim tijelima u zemlji i međunarodnim sudovima i arbitražama, kao i sudovima u inostranstvu i organima drugih država. Ova institucija također zastupa Vijeće ministara BiH pred Ustavnim sudom BiH i Evropskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu. Pravobranilaštvo BiH je osnovano s ciljem da država BiH raspolaže s efikasnom pravnom zaštitom i zastupanjem u pogledu zaštite njenih Ustavom utvrđenih nadležnosti, interesa i prava. Na čelu ove institucije je pravobranilac koji ima dva zamjenika. Njih imenuje Vijeće ministara BiH na mandat od četiri godine s mogućnošću ponovnih imenovanja.

⁸ Puni naziv ovog organa je *Ured registrara za Odjel I za ratne zločine i Odjel II za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju Krivičnog i Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, kao i Posebnog odjela za ratne zločine, te Posebnog odjela za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužilaštva BiH.*

⁹ Puni naziv sporazuma je *Sporazum između visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu i Bosne i Hercegovine o uspostavi Ureda registrara Odsjeka I za ratne zločine i Odsjeka II za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju Krivičnog i Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, kao i Posebnog odjeljenja za ratne zločine te Posebnog odjeljenja za organizirani kriminal, privredni kriminal i korupciju Tužilaštva Bosne i Hercegovine.*

Zakon o Pravobranilaštvu BiH reguliše nadležnost ovog tijela, u koje između ostalog spadaju: vršenje poslova pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja BiH pred svim zakonskim tijelima; vršenje poslova pravne zaštite imovine i imovinskih interesa BiH, njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija BiH utvrđenih zakonom BiH; zastupanje Vijeća ministara BiH pred Ustavnim sudom BiH; poslovi zastupanja BiH i njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija BiH utvrđenih zakonom BiH, Pravobranilaštvo naročito vrši pred Sudom BiH, i institucijama BiH u upravnom postupku, pred sudovima i drugim organima u entitetima, kao i pred Sudom Brčko distrikta BiH i organima uprave u Brčko distriktu BiH u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom BiH; i dr.

6. ENTITETSKO PRAVOSUĐE

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine predviđa vršenje sudske funkcije na tri nivoa – na nivou Federacije, kantona i općina, u skladu sa Zakonom o sudovima FBiH.

Osnovna načela funkcionisanja sudske vlasti proklamovana na nivou Bosne i Hercegovine, neovisnosti i samostalnosti, ugrađena su u entitetska pravosuđa. Načelo javnosti, izvršavanja i pomaganja u izvršavanju presuda i rješenja drugih sudova, osiguravanja jednakog položaja stranaka u postupku podignuta su na nivo ustavnih načela i obaveza.

Nadležnost za donošenje procesnih zakona je na nivou Federacije, a kantonalne skupštine mogu propisati dopunska pravila o organizaciji i upravljanju kantonalnim i općinskim sudovima. Sudovi imaju, shodno tim pravilima, mogućnost utvrđivanja svoje unutrašnje organizacije i usvajanja dopunskih pravila.

Sudovi entiteta Federacije BiH su Ustavni sud i Vrhovni sud u čije članstvo se biraju ugledni pravници najviših moralnih kvaliteta kojima je odobren imunitet u obavljanju svojih redovnih poslova. Ustavom Federacije prvotno je predviđena jednakopravnost sudija Hrvata i Bošnjaka uz odgovarajuću zastupljenost ostalih da bi izmjenama uslovljenim Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda paritetom bili obuhvaćeni i Srbi, čime je otklonjena izvorno diskriminatorna odredba kada su u pitanju konstitutivni narodi, dakako ostavljajući i dalje otvorenim pitanje izbora shodno nacionalnom ključu.

Zakonom o sudovima u Federaciji BiH iz 2005. godine uvažene su reforme bh. pravosudnog sistema kojima sudije sudova Federacije imenuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. Sudije se imenuju na mandat neograničenog trajanja, s tim da im mandat može prestati u slučaju da podnesu ostavku, navrše starosnu dob propisanu za obavezan odlazak u penziju ili budu razriješeni dužnosti iz razloga utvrđenih zakonom. Starosna dob za obavezan odlazak u penziju za sudije i tužioce imenovane od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća je navršenih sedamdeset (70) godina života. Za rukovođenje cjelokupnim sudom i sudačkom upravom odgovoran je predsjednik suda. Predsjednik Vrhovnog suda je jedan od sudija imenovanih u Vrhovni sud, koji posjeduje dokazane rukovodne i

organizacione sposobnosti bitne za rad suda. Predsjednik se imenuje na mandat od šest (6) godina i može biti ponovo imenovan.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Vrhovnog suda entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i sistematizaciji radnih mjesta uređuje se unutrašnja organizacija, sistematizacija radnih mjesta, rukovođenje Vrhovnim sudom i organizacijskim jedinicama, planovi Suda, radni odnosi i disciplinska odgovornost, ostvarivanje nadležnosti i javnosti rada Suda, te prelazne i završne odredbe.

Vrhovni sud Federacije BiH je najviši žalbeni sud Federacije koji odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka kantonalnih sudova, kada je to zakonom određeno, te odlučuje o pravnim lijekovima o odlukama svojih vijeća kada je to potrebno. Vrhovni sud rješava sukob nadležnosti između kantonalnih i općinskih sudova s područja različitih kantona, ako zakonom nije drugačije određeno, te odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi sud. Vrhovni sud obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, osim onih iz nadležnosti Ustavnog suda entiteta Federacije Bosne i Hercegovine. Vrhovni sud ima izvorne nadležnosti utvrđene federalnim zakonom postupajući u tim predmetima kao prvostepeni sud.

Ustavni sud entiteta Federacije Bosne i Hercegovine potvrda je opredjeljenja entitetskog pravosuđa o primjeni i zaštiti načela ustavnosti i zakonitosti na kojima počiva, između ostalih, pravna država. Ustavni sud Federacije čini devet sudija, od čega po dvoje sudija iz reda konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih. Izbor sudija vrši se javnim konkursom kojeg raspisuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće. VSTV, na osnovu utvrđenih kriterija, vrši rangiranje prijavljenih kandidata na osnovu čega predsjednik Federacije, u saglasnosti s oba potpredsjednika, predlaže kandidate za sudije. Za imenovanje sudija potrebna je potvrda većine delegata Doma naroda Parlamenta Federacije koji su prisutni i koji glasaju. Izabrane sudije ostaju na dužnosti do 70. godine života. Prije ovog roka njihov mandat može prestati samo ostavkom ili smjenom, pri čemu odluku o smjeni donosi sam Ustavni sud i to konsenzusom ostalih sudija toga suda.

Osnovna funkcija Ustavnog suda, shodno Ustavu FBiH (C, III, član 10.), je rješavanje sporova između kantona i federalne vlasti, grada i njegovog kantona ili federacije, općine i grada, između općine i kantona ili federalne vlasti, između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti.

Ustavni sud odlučuje i o ustavnim pitanjima koja mu predoči Vrhovni ili kantonalni sud, kao i pitanjima koja proističu iz zakona kojima se utvrđuje imunitet u Federaciji. Odluke Suda su konačne i obvezujuće, a Sud ostvaruje svoju djelatnost na osnovu ustavnih ovlaštenja, Zakona o postupku pred Sudom, te Poslovníkom Ustavnog suda FBiH.

Na nivou kantona djeluju kantonalni sudovi kao prvostepeni sudovi s izvornim nadležnostima u stvarima koje ne spadaju u nadležnost općinskih sudova, te kao drugostepeni sudovi kada odlučuju o žalbama na presude općinskih sudova. Izbor sudija kantonalnih sudija povjeren je Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Kantonalni

sudovi u svom radu primjenjuju ustavna načela o sudovima Federacije. Sudije kantonalnih sudova, osim sudija u rezervi, imenuju se doživotno, a sastav sudova je proporcionalan popisu stanovništva iz 1991. godine.

Općinski sudovi, koji se s ciljem funkcionalnije i ekonomičnije organizacije pravosuđa, mogu osnovati za teritoriju dvije ili više općina, imaju izvornu nadležnost za sve građanske i krivične stvari osim ukoliko je neka od tih nadležnosti, Ustavom ili zakonom, prenesena na neki drugi Sud. Imenovanje sudija je također povjereno Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, a sudovi u svom radu primjenjuju ustavne principe koji se odnose na sudove u Federaciji.

Ustav entiteta Federacije Bosne i Hercegovine nije predvidio kao ustavnu kategoriju Tužilaštvo Federacije Bosne i Hercegovine. Položaj i uloga Tužilaštva regulisana je Zakonom o Federalnom tužilaštvu i kantonalnim zakonima o tužilaštvu. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu 2002. godine Odlukom je donio Zakon o tužilaštvu, koji je kasnije usvojio Parlament Federacije.

Federalno tužilaštvo vrši svoju funkciju u skladu sa Ustavnom Bosne i Hercegovine i Ustavom entiteta Federacije BiH, a na osnovu zakona Bosne i Hercegovine. U okviru svojih nadležnosti Federalno tužilaštvo štiti ostvarivanje ljudskih prava i građanskih sloboda zajamčenih Ustavom Bosne i Hercegovine i entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, kao i prava i interese pravnih lica u skladu sa zakonom osiguravajući ustavnost i zakonitost.

Federalno tužilaštvo u ostvarivanju funkcije gonjenja za krivična djela je nadležno da postupa pred Vrhovnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine u skladu sa Zakonom o sudovima u FBiH u redovnim pravnim lijekovima protiv odluka kantonalnih sudova, ako je to zakonom određeno; kod odlučivanja o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravo-moćnih odluka sudova kada je to zakonom određeno; kod rješavanja sukoba nadležnosti između kantonalnih i općinskih sudova s područja različitih kantona, ako zakonom nije drugačije određeno, postupa kod odlučivanja radi prenošenja mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi sud kada je to određeno zakonom; postupa kod odlučivanja i o drugim poslovima utvrđenim zakonom, osim onih iz nadležnosti Ustavnog suda FBiH.

Federalno tužilaštvo nadzire rad kantonalnih tužilaštava u cilju garantiranja zakonitosti i efikasnosti postupka, daje obavezna uputstva kantonalnim tužilaštvima u pogledu rada, uputstva za preduzimanje određenih radnji zauzimaju zajedničke stavove po pojedinim predmetima, izvještava predsjednika Federacije, zamjenika predsjednika Federacije, Parlament Federacije i Vladu Federacije o svom radu.

Ustav entiteta Republike Srpske sadrži posebno poglavlje (X) posvećeno sudovima i javnom tužilaštvu, uvodeći ga time kao ustavnu kategoriju. Ustavom su određena osnovna načela djelovanja sudova općeprihvaćena u bh. pravosudnom sistemu (odnosno pravosudnim sistemima). Reformom pravosudnog sistema izbor, kontrola rada i sankcionisanje sudija i tužilaca povjeren je, kada je u pitanju izbor sudija osnovnih i okružnih sudova, Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH.

Pravosudni sistem Republike Srpske čine Vrhovni i Ustavni sud, sistem redovnih sudova ustrojen na okružnom i lokalnom nivou, javno tužilaštvo RS-a i kvazisudske institucije (advokatska komora i druga strukovna udruženja).

Ustavni sud Republike Srpske pravno je utemeljen na ustavnom tekstu sadržanom u poglavlju IX Ustava Republike Srpske, posebnom Zakonu o Ustavnom sudu RS-a, dok je procedura i postupak pred sudom, kao i položaj sudija detaljnije regulisan Poslovníkom Suda i Odlukom o organizaciji Ustavnog suda RS-a. Ustavnom sudu RS-a povjeren je cilj "osiguranja zaštite ustavnosti i zakonitosti" (stav 7. člana 69. Ustava RS-a), dok je nadležnost Suda određena članom 115. Ustava RS-a obuhvativši prevashodno općenadzornu, usmjeravajuću i preventivnu nadležnost Suda, te odlučujuću i normativnu.

Vrhovni sud Republike Srpske uspostavljen je na osnovu člana 135. Ustava entiteta Republike Srpske Odlukom Narodne skupštine o osnivanju Vrhovnog suda Republike Srpske od 12. 8. 1992., a nadležnost mu je bila propisana Zakonom o redovnim sudovima koji je stupio na pravnu snagu 28. 5. 1993. godine. Prema članu 18. Zakona o sudovima Republike Srpske, Vrhovni sud Republike Srpske je najviši sud u entitetu Republika Srpska.

Vrhovni sud je nadležan da odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka okružnih sudova, ako je to zakonom određeno; o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka sudova i sudova za prekršaje, kada je to zakonom određeno; o pravnim lijekovima protiv odluka svojih vijeća, ako zakonom nije drugačije određeno; rješava sukobe nadležnosti između sudova, ako zakonom nije drugačije određeno; odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi sud, kada je to određeno zakonom; obavlja druge poslove određene zakonom.

Sistem redovnih sudova čine okružni sudovi u Banjoj Luci, Bijeljini, Doboju, Trebinju, Istočnom Sarajevu, u čiji organizacijski sastav ulazi devetnaest osnovnih sudova sa, gdje je potrebno, uspostavljenim odjeljenjima tih sudova.

Osnovni sudovi sude u prvom stepenu u krivičnim, građanskim, privrednim i drugim stvarima dok su okružni sudovi stvarno nadležni da postupaju kao prvostepeni i apelacioni sudovi.

Okružni sud je nadležan u prvom stepenu da sudi za krivična djela za koja je zakonom propisana kazna zatvora preko 10 godina ili dugotrajni zatvor, ako zakonom nije određena nadležnost drugog suda, postupa u toku istrage i nakon podizanja optužnice, sudi za krivična djela za koja je Sud Bosne i Hercegovine prenio nadležnost na okružne sudove, odlučuje u svim upravnim sporovima i to prema sjedištu prvostepenog upravnog organa, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih Ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave, odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu, kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita.

Nadležnost okružnih sudova u drugom stepenu sastoji se u odlučivanju o žalbama protiv odluka osnovnih sudova, odlučivanju o žalbama protiv rješenja sudova za prekršaje,

odlučivanju o drugim redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, ako je to određeno zakonom.

Djelokrug okružnih sudova proteže se i na nadležnost da rješava o sukobu mjesne nadležnosti između osnovnih sudova sa svog područja u skladu sa zakonom, o prenosu mjesne nadležnosti s jednog osnovnog suda na drugi osnovni sud na svom području, odlučuje o brisanju osude i prestanku mjera sigurnosti i pravnih posljedica osude, na osnovu sudske odluke, da postupa po molbama za pomilovanje u skladu sa zakonom, rješava priznavanje odluka stranih sudova, stranih trgovačkih sudova i stranih arbitraža, pruža međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim predmetima, vrši druge poslove određene zakonom.

Entitet Republika Srpska 2008. godine uspostavila je okružne privredne sudove i Viši privredni sud Republike Srpske. Privredni sudovi, koji su s radom počeli 2010. godine, nadležni su za rješavanje privrednih sporova, stečaj, likvidaciju i registraciju preduzeća, a imenovanje sudija vrši Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH. Privredni sudovi u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine ne predstavljaju novost kako su isti bili dio pravosudnog sistema Socijalističke Republike BiH. VSTV BiH uključeno je u raspravu povodom uspostavljanja privrednih sudova kada je nacrt predloženog zakona već pripremljen i upućen u parlamentarnu proceduru, a zaključci doneseni, čime su prekršena načela uspostavljena Zakonom o VSTV-u, kao i osnovna načela efikasne saradnje između državnih i entitetskih institucija.

Sistem javnih tužilaštava, kao i sudski sistem, zaokružena je cjelina koju čini Republičko tužilaštvo i okružna tužilaštva povezana s odgovarajućim okružnim sudovima. Pravna osnova djelovanja tužilaštava je ustavni tekst i poseban Zakon o javnom tužilaštvu RS-a kojeg je prvotno nametnuo visoki predstavnik za BiH 21. avgusta 2002. godine.

Ustanovljen je i sistem pravobranilaštava entiteta, koji organizacijski slijedi logiku administrativne podjele BiH, obavljajući poslove pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja entiteta, kantona i organa lokalne samouprave. Federalno ministarstvo pravde, kantonalna ministarstva pravde, te Ministarstvo pravde Republike Srpske vrše upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti entiteta Federacije BiH i Republike Srpske u oblasti pravosuđa. Ministarstvo pravde entiteta FBiH obavlja poslove u oblasti pravosudnih institucija i uprave kao i upravnim nadzorom nad radom pravosudne uprave i federalnih tijela uprave, zatim udruživanja u političke organizacije i udruge građana, kao i uredsko poslovanje, pravni nadzor, te pitanja izvršenja krivičnih sankcija.

Pravosudni sistemi entiteta Bosne i Hercegovine, kao integralni dio pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine svojim ustrojstvom su u najvećem dijelu podudarne, i konačno zakonskim rješenjima na državnom nivou uvezane u jedinstvenu cjelinu s pravosudnim institucijama države Bosne i Hercegovine. Primjetna kompleksnost pravosudnog sistema uvjetovana je dejtonskom administrativnom podjelom Bosne i Hercegovine, nedostatkom

koherentnosti pravosudnog sistema Bosne i Hercegovine i odgovarajućih nadležnosti na državnom nivou kojima nužno raspoložu centralni državni organi, neophodnih za uspješno ostvarivanje pravosudne funkcije u Bosni i Hercegovini.

7. ADVOKATURA I NOTARIJAT U BOSNI I HERCEGOVINI

Advokatura ili slobodna pravna profesija, smatra se dijelom pravosuđa. Najjednostavnije rečeno, advokat je osoba koja pruža pravnu pomoć fizičkim i pravnim licima s ciljem zaštite njihovih prava i interesa. Advokat, između ostalog, pruža pravnu pomoć, i to pružanjem pravnih savjeta, sastavljanjem različitih pismena (ugovora, tužbi i ostalih podnesaka) i zastupanjem stranaka pred sudom. Ovo je dosta stara djelatnost u Bosni i Hercegovini. Prvi zakon koji reguliše slobodnu pravnu profesiju donesen je u okviru Austro-Ugarske monarhije 1883. godine (*Advokaten Ordnung*), a poslije toga su se donosile izmjene i dopune ili novi zakoni po potrebi sve do današnjeg dana. Advokatura u savremenoj Bosni i Hercegovini prati ustavnu strukturu, tako da je ova problematika u nadležnosti entiteta Bosne i Hercegovine.

Advokatura je nezavisna profesionalna djelatnost koja je organizirana i funkcioniše u skladu sa zakonom i drugim aktima. Nezavisnost i samostalnost ove profesije ogleda se u sljedećem: (i) nezavisnim vršenjem usluga pravne pomoći; (ii) pravom stranke na slobodan izbor advokata; (iii) organizovanjem advokata u advokatsku komoru kao nezavisnu i samoupravnu organizaciju s obaveznim članstvom; (iv) donošenjem Statuta kojim se reguliše rad advokatske komore i njenih organa; (v) donošenjem Kodeksa advokatske etike i (vi) odlučivanjem o pravu na obavljanje advokatske djelatnosti, privremenoj zabrani i prestanku obavljanja djelatnosti. Članom 5. Zakona o advokaturi Federacije BiH propisano je da su advokati dužni da pružaju pravnu pomoć savjesno i stručno, u skladu sa ustavom, zakonom i drugim propisima, kao i Statutom i drugim općim aktima Federalne advokatske komore, te Kodeksom advokatske etike. U pravilu, advokat je obavezan čuvati kao advokatsku tajnu sve što mu je stranka povjerila, izuzev ako je advokat oslobođen ove obaveze na osnovu izričitog ili prećutnog odobrenja stranke, pod kojim se, između ostalog, podrazumijevaju slučajevi i kad je stranka pokrenula disciplinski postupak protiv advokata, kada je to nužno radi odbrane advokata u krivičnom postupku koji je protiv njega pokrenut, kada advokat posumnja da predstoji izvršenje težeg krivičnog djela i kada advokat pokrene parnicu radi namirenja troškova i izdataka koje mu stranka dužuje.

Institucija notara je novost u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Notar (*notarius publicus*) je nosilac javnih ovlaštenja u dijelu preventivne njege prava (Tajić, 2009: 2) vršeći svoju dužnost samostalno, neovisno, i profesionalno u oblastima stvarnog, porodičnog, nasljednog i poslovnog prava. U nadležnosti notara spadaju notarske obrade isprava, izdavanje potvrda, vršenje ovjere potpisa, rukoznaka, prepisa, sastavljanje privatnih dokumenata, neslužbena zastupanja, zastupanje pred upravnim sudovima, provođenje nasljedstva i sl. (Tajić, 2009: 3-5). Isprave koje sastavi i potvrdi notar su *notarski obrađene*

isprave, koje mogu biti izvršne, tj. na osnovu kojih se mogu direktno preduzimati radnje izvršenja.¹⁰ Broj notarskih mjesta u kojima notari obavljaju svoju dužnost je ograničen za svako naseljeno mjesto koje se određuje prema broju stanovnika, dok stranke mogu birati notara koji će im pružati usluge.

Kako je napomenuto, notar vrši javna ovlaštenja u oblastima stvarnog, porodičnog, nasljednog i poslovnog prava. Sljedeći pravni poslovi zahtijevaju za svoju punovažnost da se za njih sačine notarski obrađene isprave (Tajić, 2009: 4): (i) pravni poslovi o regulisanju imovinskih odnosa između bračnih drugova, kao i između osoba koje žive u vanbračnoj zajednici; (ii) raspolaganje značajnim dijelovima imovine maloljetnih i poslovno nesposobnih osoba; (iii) pravni poslovi kojima se obećava neka radnja kao poklon¹¹; (iv) pravni poslovi prenosa ili sticanja prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na nekretninama; i (v) osnivački akti privrednih društava i utvrđivanje njihovih statuta, kao i promjena njihovih statuta.

Smatra se da postoje određene prednosti u pravnom prometu kada su u pitanju notari. Prvenstveno, aktivnost notara ima snažnu preventivnu funkciju jer vodi sprečavanju budućih sporova, na način što se u postupku obrađivanja isprava otklanjaju pravni nedostaci, što doprinosi formalnoj validnosti obrađenih pravnih dokumenata. Notar je neutralan prema strankama, tj. dužan je da poučava, objašnjava i savjetuje sve stranke u postupku, i ne zauzima stranu u tim postupcima. Upravo ta činjenica pravi razliku između notara i advokata, koji je pravni zastupnik jedne strane u postupku. Notar sastavlja pravni posao u formi javne isprave, što osigurava njenu valjanost i pravnu sigurnost. Takve notarski obrađene isprave imaju veću dokaznu snagu. Te isprave su i efikasne, jer imaju snagu sudske presude.

8. IZAZOVI I PERSPEKTIVE PRAVOSUĐA BOSNE I HERCEGOVINE

Prethodno je spomenuto da je provedena opsežna reforma pravosuđa u Bosni i Hercegovini u zadnjih 6 godina. Ipak, nekoliko problema još postoji. Ovdje će se iznijeti četiri glavna problema: (i) nepovezanost pravosudnog sistema, (ii) neprimjeren uticaj političkih struktura na rad pravosuđa, (iii) problem procesuiranja ratnih zločina, i (iv) veliki broj neriješenih predmeta.

1. *Nepovezanost pravosudnog sistema.* Iako nema spora da su provedene reforme u oblasti pravosuđa korisne i dobrodošle, pravosudni sistem je i dalje nepovezan. Kako smo vidjeli u pregledu pravosuđa u entitetima BiH, gledani sami za sebe, vidljivo je da se tu radi o zaokruženim cjelinama od najnižeg (osnovnog ili općinskog) suda pa do vrhovnih i ustavnih sudova entiteta. S druge strane, osnivanjem pravosudnih institucija na državnom nivou, dakle, kao jednim potpuno novim i potrebnim pravosudnim institucionalnim okvirom,

¹⁰ To nije slučaj sa sudskim odlukama koje tek ispunjenjem određenih uslova dobijaju izvršnu snagu.

¹¹ Uz mogućnost nadomještanja nedostatka notarske forme izvršenjem obećanje radnje.

stvorila se teoretska i praktična mogućnost osnivanja vrhovnog suda opće nadležnosti na državnom nivou. U vezi s tim pitanjem javila su se različita stajališta. S jedne strane radi se o zagovornicima te ideje s argumentacijom da "bez obzira na konkretna rješenja u složenim državama, djelovanje jednog vrhovnog suda, kao suda opšte nadležnosti, elementarna je pretpostavka pravnodržavnog ustrojstva" (Šarčević, 2010: 396). Time bi se omogućila ujednačena i konzistentna primjena prava na teritoriji cijele BiH i istovremeno "onemogućila bi se pogrešna primjena prava uspostavljanjem jedinstvenog standarda i (...) osigurao bi se jednak pristup i jednak položaj pred sudom." (Šarčević, 2010: 397). Druga mišljenja, međutim, idu u pravcu da postojanje vrhovnih sudova u entitetima nije problem, jer su oni dio pravnog sistema, koji je uspostavljen reformom. Ali, upitna je apelaciona nadležnost Suda BiH u odnosu na vlastite odluke i tu se radi o povredama Evropske konvencije o ljudskim pravima i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Perić, 2007). Prema istom mišljenju, Sud BiH nije najviši sud, nego jedna vrsta specijalnog suda, i da u tom kontekstu treba osnovati apelacioni sud BiH koji bi preispitivao odluke Suda BiH. Bez obzira na gledišta, svi se slažu da rasprave o bilo kakvim reformama u oblasti pravosuđa moraju biti u sklopu šire rasprave o ustavnim promjenama u BiH, odnosno u kontekstu unutrašnje harmonizacije ustavnog prava (Perić, 2007; Stanojlović, 2009; Šarčević, 2010: 391). Također, preporuke Vijeća Evrope i Evropske unije idu u pravcu ustanovljavanja Vrhovnog suda BiH. Upravo se u Izvještaju o napretku BiH za 2008. godinu u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, jasno naglašava kao glavni problem nedostatak Vrhovnog suda BiH koji bi harmonizirao primjenu prava u četiri zasebne jurisdikcije: državni nivo, nivo Federacije BiH, nivo RS i nivo Brčko distrikta BiH (BH Progress Report, 2008: 13). Godinu prije, u kontekstu prenosa predmeta iz nadležnosti Haškog tribunala (ratni zločini) na sudove u BiH, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope vrlo je jasno u Rezoluciji 1564(2007) istakla da vlasti BiH "osiguraju harmonizaciju primjene prava, razmotre uspostavljanje nacionalnog vrhovnog suda, ili nadležnosti vrhovnog suda dodijele već postojećem sudu s ciljem obezbjeđenja pravne sigurnosti" (stav 21.2.1.). U tom kontekstu, smatramo da će se morati preispitati cjelokupan pravosudni sistem u BiH, a uspostavljanje Vrhovnog suda BiH kao sljedeći reformski korak kada je u pitanju pravosuđe BiH. Da li će u tom kontekstu opstati vrhovni sudovi entiteta, to prije svega predstavlja šire pitanje ustavnog ustrojstva BiH i utvrđivanja nadležnosti.

2. *Neprijemljen uticaj političkih struktura na rad pravosuđa.* Kako smo vidjeli, osnovni temelji rada pravosuđa su nezavisnost i nepristrasnost. Sudska vlast, kao treća grana vlasti, je samostalna i nezavisna u odnosu na zakonodavnu i izvršnu. Proces osnivanja pravosudnih institucija na državnom nivou, i to posebno kroz aktivnosti tadašnjeg visokog predstavnika u BiH, bili su predmetom žestokih političkih pritisaka političke javnosti i nosilaca funkcija iz entiteta Republika Srpska. S tim u vezi, neuspješno je ustavno osporavano osnivanje kao i krivična nadležnost Suda BiH pred Ustavnim sudom BiH. Također, pravna nesigurnost građana pokušava se prikazati kroz prizmu negativne i nacionalno obojene pristrasnosti državnih pravosudnih organa spram srpskog nacionalnog korpusa iz entiteta Republika Srpska tako što se prikazuje da se, npr., u predmetima ratnih zločina optužuju samo pripadnici srpskog naroda (Šajinović, 2009, 16. decembar), te se u tom kontekstu žele prikazati

kao instrumenti druga dva (ili pak samo jednog) naroda spram onog trećeg (Živanović, 2008: 373–374).¹² Kada su u pitanju predmeti organiziranog kriminala, privrednog kriminala i korupcije, stanje je još teže, pogotovo okončanjem mandata međunarodnih sudija i tužilaca u tim predmetima u državnom pravosuđu. Karakteristika zemalja u tranziciji (kakva je BiH) je u visokoj stopi organiziranog kriminala, a akteri tih predmeta su često i nosioci političkih državnih funkcija. Pored toga, kritike naspram rada pravosudnih tijela odnose se i na različite političke pritiske u odnosu na pojedine krivične predmete. Stoga ne čudi opće zadovoljstvo političkih struktura odlukom o okončanju mandata stranim sudijama i tužiocima koji su nerijetko upravo protiv njih vodili krivične istrage. OSCE Misija u BiH je u svom tematskom izvještaju o nezavisnosti pravosuđa preporučila uzdržavanje od bilo kakvog neprimjerenog uticaja ili pritiska, te napada na ugled i integritet pravosuđa, i tu podstakla VSTV da utvrdi dosljednu praksu zaštite nosilaca pravosudnih funkcija na svim nivoima i na cijelom teritoriju BiH (OSCE BiH, 2009: 5).

3. *Problem procesuiranja ratnih zločina.* Strategija završetka rada Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (Rezolucije Vijeća sigurnosti UN br. 1503(2003) i 1534(2004)) podrazumijeva prijenos predmeta na pravosudne institucije zemalja bivše Jugoslavije. S tim u vezi na državnom nivou je, kao što je prethodno spomenuto, osnovan Sud BiH, koji, *inter alia*, ima nadležnost da vodi takve postupke ili da ih prosljeđuje ostalim sudovima u BiH. Ipak, u vezi s tim postoji dosta problema. Prvi od njih je potencijalno veliki broj predmeta koji se trebaju istražiti i procesuirati. Iako se ne zna tačan broj mogućih predmeta ratnih zločina, ipak jasno je da se radi o velikom broju koje tek treba istražiti i procesuirati, a pravosudni kapaciteti BiH u materijalno-tehničkom smislu su dosta oskudni. U vremenu koje slijedi, moraće se ozbiljnije pozabaviti ovim pitanjem. Ipak, treba napomenuti da bi rješavanje ovog problema bilo dosta lakše kada bi postojala usaglašena koordinacija pravosudnih institucija u BiH; odnosno koordinisani prenos predmeta s državnog suda na druge sudove. Treba napomenuti da je krajem 2008. godine usaglašena i usvojena Strategija procesuiranja ratnih zločina u Vijeću ministara BiH, ali do sada se još uvijek nije počelo s njenom primjenom. Također, jedan od problema je i neujednačena primjena materijalnog prava na predmete ratnih zločina. Tako, na primjer, sudovi u Federaciji BiH procesuiraju predmete međunarodnih zločina koji su počinjeni u periodu od 1992. do 1995. godine po tri krivična zakona: pravnim pravilima Krivičnog zakona SFRJ, Krivičnom zakonu Federacije BiH iz 1998. godine te Krivičnog zakona BiH iz 2003. godine. To pokazuje da, iako se radi o jednostavnom pitanju primjene blažeg zakona na počinioca, ne postoji usaglašen stav koji je materijalni zakon zbilja i blaži za počinioca. U tom pravcu, a s ciljem ujednačavanja sudske prakse, poziva se na primjenu Krivičnog zakona BiH iz 2003. godine kao najblažeg za počinioca. (OSCE BiH, 2008: 13). I ovo je primjer u korist zagovornika uspostavljanja vrhovnog suda BiH.

¹² U kontekstu izvještavanja medija o suđenjima za ratne zločine v. *Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH za 2008. godinu.*

4. *Veliki broj neriješenih predmeta.* Jedan je od ciljeva provedene reforme pravosuđa bio i da sudstvo Bosne i Hercegovine bude efikasno i brzo u procesuiranju predmeta, i u vezi s tim poduzeti su određeni koraci. Međutim, sudski postupci i dalje traju dosta dugo, što uz postojanje ostalih formalnih problema onemogućuje sudove da rješavaju po zaostalim predmetima. Veliki broj sudova pretrpan je neriješenim predmetima, a kao glavni argument u prilog tome navodi se nedostatak osoblja i sudija koji bi bili u mogućnosti da se bave samo tim predmetima.

9. ZAKLJUČAK

U ovom radu predstavljen je pravosudni sistem BiH kao treća velika grana vlasti u okviru tripartitne podjele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Iz izlaganja se može primijetiti da se radi o veoma složenom sistemu koji je opstao kao takav i pored provedene pravosudne reforme. To je posljedica složene ustavne strukture države BiH. Ipak, primjetno je nekoliko pozitivnih koraka, a koji se prvenstveno ogledaju u osnovanim pravosudnim institucijama na državnom nivou (Sud BiH, Tužilaštvo BiH), kao i unificiranom načinu imenovanja nosilaca sudskih i tužilačkih funkcija u Bosni i Hercegovini putem uspostavljanja VSTV BiH. Upravo ova potonja institucija predstavlja kamen međaš nezavisnog pravosuđa Bosne i Hercegovine. Nadalje, sve do osnivanja ovih institucija, nije se ni moglo govoriti o pravosudnom sistemu na državnom nivou. Ipak, potrebno je da ova institucija u budućnosti ima značajniju ulogu i u postavljanju sudija ustavnih sudova u BiH. Time bi se izbjegla mogućnost političkih imenovanja na pozicije sudija u tim sudovima. Kako je već naglašeno, osnivanje vrhovnog suda BiH bi trebalo biti neizostavan reformski zahvat u kontekstu budućih ustavnih reformi. Nadalje, treba pospješiti efikasnost sudstva imenovanjem novih sudija koji bi radili isključivo na zaostalim predmetima. U pogledu procesuiranja ratnih zločina, i pored velikog napretka posljednjih godina, treba postići koordinaciju pravosudnih institucija u cijeloj državi. S druge strane, u pogledu predstojećih najavljenih ustavnih promjena, ne bi trebalo bježati ni od pojednostavljenja ustavne strukture BiH, pa samim tim i pravosudnog sistema, s ciljem osiguranja efikasnog i u službi građanima, na među-narodnim i evropskim standardima reformisanog pravosudnog sistema države BiH.

POLITIČKE PARTIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Vlade Simović

Sažetak *Namjera ovog rada je da objasni i pokaže kako su nastajale i kako djeluju političke partije u Bosni i Hercegovini. Počevši od perioda austrougarske vladavine, rad objašnjava kako je tekao istorijski razvoj partija, njihova unutrašnja i spoljašnja dinamika, prije svega kako je začeto etnoreligijsko oblikovanje i međusobno diferenciranje najrelevantnijih partija, kao jedna od glavnih karakteristika partijske scene, kako prijašnje, tako i današnje Bosne i Hercegovine. Period Kraljevine SHS/Jugoslavije uspostavio je određenu demokratsku praksu i institucije (izuzev u vrijeme Šestojanuarske diktature) te potvrdio i produbio već započetu partijsku razdvojenost po osnovu nacionalnog i vjerskog. Okupacijom "prve" Jugoslavije i kasnijom pobjedom komunista, koji uspostavljaju totalitarni jednopartijski režim, ukidaju se brojna demokratska prava i institucije. Početkom devedesetih godina 20. vijeka obnavlja se višepartijski sistem Bosne i Hercegovine. Formiraju se partije-nacionalni pokreti (SDA, SDS, HDZ) koji pobjeđuju na izborima 1990. godine. Kasnija njihova neslaganja po pitanju nezavisnosti Bosne i Hercegovine i njenog političkog uređenja dovode do rata koji se završava Dejtonskim mirovnim sporazumom. Partije u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini oslikavaju svu složenost ove države kao i sve linije rascjepa u njoj, prije svega po osnovu nacionalnog i vjerskog.*

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, političke partije, izbori, Dejtonski mirovni sporazum*

1. UVOD

Poslije više od četrdeset godina vladavine Saveza komunista talas demokratizacije u zemljama Istočne i Jugoistočne Evrope odrazio se na Jugoslaviju, a time i na Bosnu i Hercegovinu. U svim republikama formiraju se političke partije i to uglavnom po dva principa: jedne nastaju transformacijom bivših republičkih ogranaka Saveza komunista Jugoslavije ili eventualno iz Saveza socijalističkog radnog naroda ili Saveza socijalističke omladine, druge opet nastaju od bivših disidenata, privrednika, intelektualaca, političkih avanturista i sličnih manje ili više uspješnih aktera političkog života tog vremena. Najvažnija podjela među posljednjima bila je na nacionalne ili nacionalno-demokratske opcije i na partije liberalno-demokratske orijentacije.

Bosna i Hercegovina je takođe pratila ove linije rascjepa, pa je stoga u prve izbore ušla s tri dominantne nacionalne partije (Stranka demokratske akcije, Srpska demokratska stranka i Hrvatska demokratska zajednica) koje su od velikog broja glasača shvaćene, ne samo kao simboli nacionalnog, već i demokratskog preporoda. Nasuprot njima bili su već "oprobani"

i "viđeni" kadrovi iz prethodnog režima koji su uglavnom osnivali partije lijeve orijentacije (Stranka demokratskih promjena, Demokratski socijalistički savez i sl.). U takvoj atmosferi nacionalno-demokratske partije (SDA, SDS i HDZ) bili su apsolutni pobjednici izbora koji su formirali vladajuću koaliciju.

Razlike između koalicionih partnera u pogledu državnosti Bosne i Hercegovine (SDS se protivio nezavisnosti, dok su SDA i HDZ djelovali na otcjepljenju Bosne i Hercegovine od Jugoslavije), a kasnije i u pogledu njenog unutrašnjeg uređenja dovele su do rata. Poslije trogodišnjih pregovora, pod uticajem Sjedinjenih Država, Evropske unije i Rusije potpisan je sporazum u Dejtonu kojim je uspostavljen mir i sadašnji politički poredak. Ovo je naj-turbulentniji period u istoriji Bosne i Hercegovine. Stoga su partije iz ovog perioda izdvojene i obrađene (samo za taj vremenski period 1990-1995) u kontekstu političkog značaja koji su imale.

Partije u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini svojim djelovanjem ponajbolje oslikavaju brojne linije rascjepa koje postoje u ovoj državi. Najdrastičnije su po osnovu nacionalno-vjerskog i regionalnog.

Pored već nabrojanih SDA, SDS-a i HDZ-a koji su prije i tokom rata bili partije – svojevrsni nacionalni pokreti, u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini je osnovan (najvećim djelom otcjepljenjem iz tri pomenute partije) veliki broj stranaka koje u političkom životu djeluju u interesu jedne nacionalno-vjerske grupe (Stranka za Bosnu i Hercegovinu, Demokratski narodni savez, Hrvatska demokratska zajednica 1990). Neke od partija, poput Saveza nezavisnih socijaldemokrata, su vremenom radikalizovale svoje nacionalne stavove u odnosu na početne, što može da se objasni dvojako: s jedne strane to je često proizvod objektivnih okolnosti (politički pritisci i sl.), dok je s druge strane to rezultat pragmatkog ponašanja političkih partija i njihovih lidera.

Najznačajnije podjele između partija u Bosni i Hercegovini su po osnovu njenog ustavnog uređenja. I dok je većina partija sa sjedištem u Srpskoj za očuvanje izvornog dejtonskog ustavnog uređenja koje daje ovom entitetu veliku autonomiju, najveći broj partija iz Federacije Bosne i Hercegovine (bilo da dolaze iz većinski hrvatskih ili bošnjačkih područja) zagovaraju njegovu promjenu. Ova su pitanja često predmet političkih sukoba (među-partijskih i nerijetko unutarpartijskih) i uzrok nestabilnosti u političkom životu Bosne i Hercegovine. Ove su teme jedno od centralnih istraživačkih pitanja kojima se bavi ovaj rad.

2. O POLITIČKIM PARTIJAMA – TEORIJSKO ODREĐENJE

Političke partije su nastale iz potrebe za postojanjem medijatora između društva i države. One su nastale u vrijeme ograničavanja apsolutističke vladavine i jačanja uticaja parlamentarnata. Moris Diverže piše da su "političke partije stvorene istovremeno sa izbornim i parlamentarnim procedurama. One su se razvijale uporedo. Prvo su se razvijale u obliku izbornih komiteta, sa zaduženjem da kandidatu obezbijede patronat poznatih ličnosti i da

ujedno prikupe sredstva potrebna za izbornu kampanju. U okviru skupština razvile su se parlamentarne grupe u kojima su se okupljali poslanici istog mišljenja radi zajedničke akcije. Ovo okupljanje poslanika na vrhu navelo je njihove izborne komitete na terenu da se ujedine; tako su stvorene prve političke partije" (Diverže, 1966: 90).

Prve moderne političke partije osniva građanska klasa. Prvobitno su nastajale liberalne partije da bi se kasnije razvile i konzervativne. I dok su liberalne partije izražavale interese trgovačke i industrijske buržoazije, uz početnu podršku radnika, konzervativne partije su štatile interese aristokratije i imale su podršku seljaštva. Prvim modernim partijama smatraju se "vigovci" i "torijevci" nastali prije dva i po vijeka u Velikoj Britaniji. Za nastanak i razvoj političkih partija zaslužan je razvoj sredstava za masovnu komunikaciju, opismenjavanje stanovništva i uvođenje opšteg prava glasa. Brojni autori smatraju da su partije postojale mnogo prije nego što su osnovane u Engleskoj. Džejms Brajs tvrdi su partije postojale u svim društvenim vremenima. Još u staroj Grčkoj postojale su borbe između trgovačke i zemljoradničke struje. Sukobljavale su se i grupa oko Filipa i Aleksandra Makedonskog i grupa koja je bila protiv njih. Blondel smatra braću Grah, možda, prvim partijskim liderima s narodnom podrškom. Iz vremena renesansne Italije navode se protopartije "gvelfi" i "gibelini" (Stojiljković, 2006: 15-16).

Prema Zoranu Stojiljkoviću, političke partije možemo da definišemo kao "dobrovoljne, relativno trajne organizacije političkih istomišljenika čiji je cilj preuzimanje i vršenje vlasti, odnosno stalni uticaj na nju, radi ostvarivanja određenih grupnih (klasnih, nacionalnih) interesa. Pri tome se uži ili širi grupni interes nastoji da odjene u ruho zajedničkog interesa društva, po principu izdavanja dijela za cjelinu (*pars pro toto*), i realizuje u okviru jedne političke/ideološke koncepcije o (poželjnoj) opštoj državnoj politici" (Stojiljković, 2006: 19).

Osnovni elementi svake političke partije su organizacija, program, interes i nastojanje da se osvoji i zadrži vlast.

Osim osnovnih elemenata bitno je odrediti i najbitnije funkcije političkih partija. Postoji pet ključnih manifestnih funkcija političkih partija i one su: izražavanje interesa i uobličavanje javnog mnijenja, nominacija i izbor nosilaca političkih i javnih funkcija, kontrola i usmjeravanje rada državnih organa, politička mobilizacija i participacija, kao i funkcija političkog obrazovanja i socijalizacije (Stojiljković, 2006: 33).

Političke partije se dijele po više osnova, odnosno kriterijuma klasifikacije. Prema Sigmundu Nojmanu, političke partije se dijele na partije integracije i partije reprezentacije (Neumann, 1956: 46). I dok partije integracije nastoje da birače integrišu i mobilišu oko određenih vrijednosti, partije reprezentacije u prvi plan stavljaju maksimalizovanje glasova.

U zemljama stabilne demokratije najčešća podjela partija je između četiri tipa: kadrovskih, masovnih, sveobuhvatnih narodnih (*catch-all peoples parties*) i kartelskih partija o čemu piše Goati (Goati, 2004: 149). Osim ove četiri nabrojane grupe partija, teoretičari poznaju još i klijentističke i liderske partije.

Zanimljiva je klasifikacija partija koju izvodi Đovani Sartori iz odnosa partija prema maksimalizovanju glasova. Na osnovu ovog kriterijuma Sartori dijeli partije na: *promatračke stranke*, potpuno nezainteresovane za maksimalizovanje glasova, *ideološke stranke*, zainteresovane za glasove prvenstveno putem indoktrinacije, *odgovorne stranke*, koje svoju politiku ne podređuju maksimalizovanju stranaka, *responzivne stranke*, prioritet im je izborna pobjeda i *demagoške stranke*, isključivo usmjerene na maksimalizovanje glasova (Sartori, 2002: 281).

Ovaj teorijski pregled političkih partija predstavlja uvod u raspravu o strankama i političkom životu Bosne i Hercegovine koji su one, manje ili više, kreirale u zavisnosti od datog vremenskog perioda.

3. POLITIČKE PARTIJE U BOSNI I HERCEGOVINI OD 1906. DO 1990. GODINE

3.1. AUSTROUGARSKI PERIOD

Period austrougarske okupacije obilježili su tehnološka modernizacija, razvoj građanstva, obrazovnih, kulturnih, sportskih i političkih ustanova. Prema Izbornom redu, koji je proizlazio iz Zemaljskog ustava (Štatuta), građani Bosne i Hercegovine su bili podijeljeni u tri nacionalne kurije. Prema ovom pravilu, svakoj od vjerskih skupina (pravoslavni, muslimani i katolici) garantovan je određen broj poslaničkih mjesta u Saboru. Kriterijum za određivanje broja poslaničkih mjesta bio je broj stanovnika svake od vjeroispovijesti. U Sabor su birana 72 poslanika. Pravoslavnima je pripadao 31, muslimanima 24, katolicima 16 i jevrejima 1 mandat (Tomić, Herceg, 1999: 27-28). Ovakav izborni sistem je otvorio prostor za stvaranje snažnih partija – nacionalnih pokreta kao jedne od karakteristika partijskog sistema Bosne i Hercegovine.

Među prvim partijama – nacionalnim pokretima formiranim u Bosni i Hercegovini bila je Muslimanska narodna organizacija (MNO) kojom je upravljao Egzekutivni odbor s Alibegom Fergusom na čelu. Ova je stranka u svome programu “zahtijevala muslimansku vjersku i vakufsko-mearifsku autonomiju, i političku, tj. državnopravnu autonomiju BiH pod sultanovim suverenitetom. MNO je uživala podršku svih slojeva muslimanskog stanovništva, premda su njeno rukovodstvo činili imućni zemljoposjednici koji su svoje lične agrarne interese postavljali kao opšte-muslimanske interese” (Jukić, 2009: 267). Na izborima za Bosanski sabor MNO je osvojila svih 24 mandata predviđenih za muslimanske predstavnike (Tomić, Herceg, 1999: 29).

Godinu dana po formiranju MNO-a, osnivaju se dvije srpske stranke. Sarajevski ljekar Lazar Dimitrijević osniva Srpsku narodnu samostalnu stranku (SNSS) (Tomić, Herceg, 1999: 27) koja je prema pisanju Zvonimira Jukića, zastupala stav da Monarhija treba da bude trajno prihvaćena u Bosni i Hercegovini (Jukić, 2009: 268). SNSS nije uspjela da osvoji mandate za Bosanski sabor na izborima 1910. godine.

Srpska narodna organizacija (SNO) nametnula se kao mnogobrojnija i značajnija srpska partija. Ona je Bosnu i Hercegovinu smatrala sastavnim dijelom turske carevine pod upravom Austrougarske. Njeni stranački prvaci, predstavnici srpskog građanstva, tražili su autonomiju za Bosnu i Hercegovinu čime se ostvarivao dio srpskih nacionalnih ciljeva. SNO je osvojila sve glasove predviđene za pravoslavne u Bosanskom saboru iz 1910. godine (Tomić, Herceg, 1999: 29). Time je s 31 glasom postala najbrojnija partija u tadašnjem sazivu Sabora.

Nasuprot Muslimanskoj narodnoj organizaciji, 1908. godine, formirana je Muslimanska napredna organizacija. Stranka je u početku zastupala prohrvatski stav, od kojeg je ubrzo odustala. U međuvremenu stranka mijenja naziv u Muslimanska samostalna stranka. Na izborima 1910. godine nije uspjela da osvoji nijedan mandat.

U vrijeme osnivanja srpskih partija 1908. godine javlja se i Hrvatska narodna zajednica (HNZ). Na čelu stranke bio je Nikola Mandić, ali je njen osnivač i ideolog bio Ivo Pilar iz Tuzle. Ova je partija smatrala muslimane etničkim Hrvatima. Na izborima 1910. godine HNZ je osvojila 12 poslaničkih mandata, što je više od 75 posto glasova predviđenih za katolike (Tomić, Herceg, 1999: 29).

Dvije godine po osnivanju Hrvatske narodne zajednice sarajevski nadbiskup Josip Štadler osniva političku stranku pod nazivom Hrvatska katolička udruga (HKU). Riječ je o klerikalnoj političkoj partiji koja je okupljala pretežno katoličko stanovništvo, bilo da je riječ o Hrvatima ili katoličkim doseljenicima. Stranka je uživala podršku hrišćanskih socijalista iz Austrije i klerikalaca iz Slovenije. HKU je tražila trijalističko uređenje Monarhije na austroslavskim načelima. U tom kontekstu traženo je priključenje Bosne i Hercegovine Hrvatskoj (Jukić, 2009: 268). HKU je na izborima za Bosanski sabor 1910. godine osvojila 4 poslanička mandata čime je postala druga katolička partija u Saboru s 25 posto katoličkih glasova.

Osim nabrojanih partija s nacionalnim i vjerskim predznacima 1909. godine formirana je i Socijaldemokratska stranka Bosne i Hercegovine (SDS BiH) koja je po svome članstvu i programu bila multietnička partija. Partija je "nastala od predstavnika sindikata i radničkih skupina, a većinu članstva su činili strani radnici doseljeni iz drugih dijelova Austrougarske" (Jukić, 2009: 268). Službena ideologija partije bio je austromarksizam. SDS nije participirao u Bosanskom saboru konstituisanom 1910. godine.

3.2. PERIOD KRALJEVINE JUGOSLAVIJE (SHS)

Završetkom Prvog svjetskog rata formirana je Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca koja će vremenom da promijeni naziv u Kraljevina Jugoslavija. Politička i ekonomska moć bila je koncentrisana uglavnom u Beogradu u kojem su djelovale vodeće političke partije srpske i projugoslovenske orijentacije, dok su opoziciju predstavljale hrvatske partije i političke elite koncentrisane uglavnom u Zagrebu. Već su prvi izbori za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS održani 1920. godine pokazali duboku liniju rascjepa, po osnovu vjerskog i

nacionalnog, koja će da ostane glavna vododjelnica unutar ove države sve do njenog konačnog raspada.

Postojalo je nekoliko, vrijeme će pokazati, nepomirljivih opcija. Prvu su činile srpske i projugoslovenske političke partije koje su svoje programe vezivale za centralizovanu vlast i snaženje Jugoslavije. Nasuprot njima postojale su hrvatske partije umjerene ili radikalne opcije (poput HSP-a koji je otvoreno propagirao srbofobiju). Treću opciju predstavljali su komunisti. Posljednju, četvrtu opciju predstavljale su partije ili pokreti izrasli među Slovencima, muslimanskim stanovništvom (tada još uvijek nije bila konstituisana muslimanska nacija), stanovništvom Makedonije i Crne Gore (ovdje nije bio problem nacionalne ili vjerske, već dinastijske identifikacije, jer su brojni stanovnici Crne Gore podržavali dinastiju Petrović) koji su pragmatikom politikom (prije svega JMO) pokušavale da maksimalizuju svoje interese koketirajući između srpskih i hrvatskih centara moći.

Najvažnije partije iz ovog razdoblja, posmatrano iz ugla njihovog političkog i društvenog značaja za Bosnu i Hercegovinu, su Jugoslovenska muslimanska organizacija, Narodna radikalna stranka, Hrvatska republikanska seljačka stranka, Jugoslovenska demokratska stranka i Komunistička partija Jugoslavije. Od 1927. godine Kraljevina Jugoslavija je administrativno podijeljena na banovine. Prostor Bosne i Hercegovine je izdijeljen u četiri banovine, od čega su dvije imale sjedište u Bosni i Hercegovini i to su bile Drinska banovina (Sarajevo) i Vrbaska banovina (Banja Luka). S druge strane, prostor Hercegovine je bio uglavnom podijeljen između Zetske i Primorske banovine.

Jugoslovenska muslimanska organizacija (JMO) je najznačajnija muslimanska partija između dva svjetska rata. Njen lider bio je Mehmed Spaho. Stranka je bila privržena unitarnom uređenju države, iako se nerijetko kolebala između federalnih i unitarnih programa. Analizirajući rezultate izbora održanih u Bosni i Hercegovini između dva svjetska rata, možemo da zaključimo da je najviše glasova uglavnom dobijala JMO (Tomić, Herceg, 1999: 29-32). Ova je partija uspjela da homogenizuje muslimansko biračko tijelo i da se izbori za njihovog legitimnog predstavnika u odnosima prema jugoslovenskoj kruni, ostalim parlamentarnim i neparlamentarnim partijama i predstavnicima drugih vjeroispovijesti. Poslije prvih izbora za Ustavotvornu skupštinu održanih 1920. godine, Mehmed Spaho postiže sporazum s radikalsko-demokratskom vladom i dobija imenovanje na mjesto ministra industrije i trgovine. Prema ovom sporazumu u Ustav Kraljevine SHS (kasnije Jugoslavije) ugrađen je član 135. (u istoriji je poznat kao "turski paragraf") kojim je određeno da Bosna i Hercegovina ostaje u postojećim granicama.

Narodna radikalna stranka (NRS) (u javnosti i istoriografiji najčešće se koristio naziv Radikalna stranka) je istorijski posmatrano najznačajnija srpska partija. Formirana je 1881. godine i zastupala je ideje liberalne demokratije i socijalizma. Od osnivanja je bila populistička partija i privlačila je mase. Radikali su bili najznačajniji kritičari apsolutizma dinastije Obrenović sve do Timočke bune (1883. godine) u kojoj je veliki broj radikala ubijen, osuđen ili protjeran. Poslije ovog događaja radikalski lider Nikola Pašić uspijeva da uspostavi saradnju s Obrenovićima. Poslije ubistva i zbacivanja s prijestolja kralja Aleksandra Obrenovića i

krunisanja Petra Prvog Karađorđevića za srpskog kralja, radikali se stavljaju u funkciju interesa srpskog dvora i ostvarivanja srpskih nacionalnih interesa. U Kraljevini Jugoslaviji radikali su bili najveći branioci centralizma i najčešći pobjednici izbora. U više navrata radikalima je povjereno vođenje vlade Kraljevine Jugoslavije. Poslije Šestojanuarske diktature zajedno s Jugoslovenskom muslimanskom organizacijom i Slovenskom ljudskom strankom formiraju Jugoslovensku radikalnu zajednicu. Vremenom se Glavni odbor NRS razilazi s Milanom Stojadinovićem, tadašnjim predsjednikom vlade i prelazi u opoziciju. Uz JMO radikali su bili partija s najvećim brojem glasača u Bosni i Hercegovini (Herceg, Tomić, 1998; http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/Hereticus/V_1/03/download_ser_lat).

Jugoslovenska demokratska stranka (JDS) (slično kao i s Narodnom radikalnom strankom u javnosti je manje korišten njen puni naziv, pa čak i u publicistici i u historiji, gdje se najčešće upotrebljavao naziv Demokratska stranka) osnovana je u Sarajevu 1919. godine. Ključna ličnost i inicijator osnivanja ove stranke bio je Svetozar Pribičević, Srbin iz Hrvatske Kostajnice koji je vodio Hrvatsko-srpsku koaliciju. On je bio istinski predstavnik Srba "prečana" (termin koji se koristio za Srbe u Vojvodini, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Sloveniji, Dalmaciji). Upravo taj "faktor" presudio je da za predsjednika JDS bude izabran Ljubo Davidović, lider Samostalne radikalne stranke, jedne od tri (uz Naprednu stranku i Liberalnu stranku) partije iz Srbije koje su s Hrvatsko-srpskom koalicijom i još desetak manjih partija iz "prečanskog" prostora formirale JDS. U početku JDS djeluje u pravcu integralnog jugoslovenstva i veliki je protivnik separatista. Poslije Šestojanuarske diktature JDS odstupa od ideologije integralnog jugoslovenstva. Buneći se protiv beogradskog centralizma (koji je prije zagovarao) Pribičević napušta JDS i osniva Samostalnu demokratsku stranku koja će s Hrvatskom seljačkom strankom Stjepana Radića uspostaviti Seljačko-demokratsku koaliciju (1927. godine). JDS je bila dio vladajuće koalicije s radikalima poslije prvih parlamentarnih izbora 1920. godine na kojima su osvojili 92 poslanička mjesta. Demokrate u Bosni i Hercegovini nisu imale velikog uspjeha kod glasača, pogotovo poslije raskola između Davidovića i Pribičevića što je dijelom shvaćeno i kao unutarstranačka podjela na Srbe iz "matice" i Srbe "prečane". Na izborima održanim 1935. i 1938. godine demokrate učestvuju u koaliciji Udružena opozicija koju predvodi Vladko Maček, a čine je još Seljačko-demokratska koalicija i Zemljoradnička stranka. Ovim su demokrate prihvatile koncept federalnog uređenja Kraljevine Jugoslavije. Ljubo Davidovića na mjestu predsjednika JDS-a nasljeđuje Milan Grol (Herceg, Tomić, 1998; Jukić, 2009; http://www.ds.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=490).

Hrvatska seljačka stranka (HSS) osnovana je 1904. godine pod nazivom Hrvatska pučka seljačka stranka, da bi 1920. godine promijenila ime u Hrvatska republikanska seljačka stranka. Naziv Hrvatska seljačka stranka dobija 1925. godine. Stranka je bila najznačajnija hrvatska nacionalna partija tog vremena. Bila je desno, konzervativno i klerikalno orijentisana. Bila je protivnik "Vidovdanskog ustava" koji je centralizovao Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (Jugoslaviju). Njen lider Stjepan Radić radio je na rješavanju hrvatskog pitanja tražeći veću autonomiju za Hrvate. HSS je bila po mnogo čemu lider opozicije i predvodnik brojnih opozicionih akcija. Poslije Obznane (po kojoj se HRSS-u zabranjuje rad)

HRSS izbacuje "republikanska" iz naziva partije, prihvataju monarhiju i odriču se republikanizma. HSS-ovci ulaze u koalicionu vladu s radikalima i ubrzo izlaze iz nje. Najteži period za stranku i Kraljevinu Jugoslaviju bilo je u vrijeme ubistva Pavla Radića, Đure Basaričeka i smrtnog ranjavanja Stjepana Radića u Narodnoj skupštini Kraljevine Jugoslavije 1928. godine. Na poslanike HSS-a je pucao Puniša Račić, poslanik Narodne radikalne stranke. Ovi su događaji pogoršali međunacionalne odnose i dali povod kralju Aleksandru Prvom Karađorđeviću da raspusti parlament i uvede diktaturu. Poslije Šestojanuarske diktature partije obnavljaju aktivnost, a Vladko Maček, koji počinje da preuzima Radićevu ulogu, predvodi Udruženu opoziciju. U Bosni i Hercegovini HSS je među Hrvatima imao veliki broj pristalica i dobijao je znatan broj glasova (vidjeti: Herceg, Tomić, 1998; http://www.hss.hr/onama_pov.php?id=6).

Komunistička partija Jugoslavije osnovana je pod nazivom Socijalistička radnička partija Jugoslavije (komunista) 1919. godine u Beogradu. Na kongresu u Vukovaru dvije godine kasnije dobija sadašnje ime. Komunisti su ostvarili veliki uspjeh, kako na lokalnim, tako i na parlamentarnim izborima na kojima su osvojili 58 poslaničkih mjesta. Ovako snažna, radikalna opcija (zagovarali su korjenitu promjenu političkog i ekonomskog sistema) shvaćena je kao prijetnja novouspostavljenoj državi Jugoslaviji. Kralj je u borbu protiv komunista ušao donijevši Obznanu kojom je zabranjen rad ove partije. Ona je nastavila da radi u ilegali sve do završetka Drugog svjetskog rata kada je kao pobjednička opcija pokrenula cjelokupno preuređenje Jugoslavije (Tito, 1978).

3.3. DRUGA JUGOSLAVIJA – SFRJ

Završetkom Drugog svjetskog rata i pobjedom oslobodilačkog pokreta organizovanog od strane jugoslovenskih komunista formirana je *avnojevska* Jugoslavija. Ovo je podrazumijevalo ukidanje monarhije, političku, ekonomsku i društvenu reformu po ugledu na Sovjetski savez. Uspostavljen je jednopartijski sistem i planska privreda. Stvoren je totalitarni režim koji je uskratio brojna prava i demokratske institucije građanima Jugoslavije. Kada je riječ o Bosni i Hercegovini, Savez komunista Bosne i Hercegovine je kreirao cjelokupan politički i javni život u ovoj republici ne ostavljajući prostora za bilo kakvo opoziciono mišljenje ili djelovanje. Osim toga, Savez komunista nije uspio da se otrgne od nacionalnih podjela koje su ga dovele do propasti na njegovom Četrnaestom vanrednom kongresu održanom u Beogradu 1990. godine.

4. POLITIČKE PARTIJE U BOSNI I HERCEGOVINI OD 1990. DO 1995. GODINE

4.1. PROMJENA USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

Obnova višepartijskog sistema u Bosni i Hercegovini bio je dug i neizvjestan proces koji je bio veliko iskušenje kako za one koji su ga zagovarali, tako i za one koji su iskreno vjerovali u ovu *zavnojevsko-avnojevsku* tekovinu. U atmosferi buđenja republičkog (nacionalnog) separatizma, ekonomske i društvene krize, višepartizam je prihvaćen kao logičan, iako iznuđen potez. Usvajanjem Zakona o udruživanju građana, Skupština Republike Bosne i Hercegovine nakon gotovo pola vijeka, obnavlja višestranački sistem. Ovim su otvorena vrata za sve oblike demokratskog pluralizma, kao i za specifični bosanskohercegovački politički sistem koji često izmiče teorijskoj provjeri i političkom iskustvu.

4.2. STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE

Stranka demokratske akcije (SDA) osnovana je krajem marta 1990. godine (27. 3. 1990.). O motivima osnivanja SDA, Alija Izetbegović piše: "Nama je trebala probosanska i promuslimanska politička organizacija koja bi okupila naš narod što živi na dugom pojasu od Novog Pazara do Cazina, izmiješan sa Srbima i Hrvatima. Ako se Jugoslavija raspada, onda će nama biti teže nego Srbima i Hrvatima, a ako se o tim sudbonosnim pitanjima odlučivalo bez nas, onda će biti još teže." (Izetbegović, 2005: 76).

Najjednostavniji put za reprezentativno pozicioniranje partije vodio je preko Islamske zajednice. U Bosni i Hercegovini je bilo 106 opština, a svaka opština je imala po nekoliko džematskih odbora. Onaj ko je kontrolisao Islamsku zajednicu ili ko je imao snažniji uticaj na nju mogao je da kontroliše duhovni život Muslimana. Uspostavljanje dobrih odnosa sa Islamskom zajednicom Izetbegović je, prethodno utemeljivši sa Zulfikarpašićem, integraciono-ideološku ravan iskoristio za maksimalizovanje muslimanskih glasova, čime je SDA završila, kako svoju integrativnu, tako i svoju reprezentativnu funkciju.

U prvom od 16 programskih principa Stranke demokratske akcije navodi se da je ona "politički savez građana Jugoslavije koji pripadaju muslimanskom kulturno-povijesnom krugu" (Izetbegović, 2005: 79). Time bi se, ako parafraziramo Zorana Stojiljkovića i njegovu principijelnost o brojnosti podjela, ova partija upisala u demokratsku političku familiju na konfesionalnim osnovama.

Skup SDA u Velikoj Kladuši ostaće upamćen po Izetbegovićevoj izjavi u kojoj najavljuje realizaciju političkih ciljeva. Izetbegović je tada rekao da "ako se ostvare prijetnje da Slovenija i Hrvatska izađu iz Jugoslavije, Bosna neće ostati u krnjoj Jugoslaviji. Bosna ne prihvata da ostane u 'velikoj Srbiji' i da bude njen dio. (...) Ako zatreba, Muslimani će oružjem braniti Bosnu" (Izetbegović, 2005: 93). Ovim se praktično formuliše jedan od ključnih ciljeva

SDA, a to je *samostalna država Bosna i Hercegovina*, i on je u osnovi ideja vodilja ove partije (prije svega njenog lidera) tokom cijele izborne kampanje i suštinski izraz budućeg političkog djelovanja.

Iako je u pozadini formiranja SDA bilo stvaranje muslimanske organizacije, Izetbegović je u javnosti često pokušavao da se predstavi kao političar koji pokušava da sačuva građansku Bosnu i Hercegovinu. Srpska javnost i političari nisu vjerovali Izetbegoviću, a skup u Velikoj Kladuši, na kojem je dominirao islamski vjerski dekor, je značajno produbio već stvoreno nepovjerenje.

Izetbegovićev vjerski radikalizam i njegov autoritarni odnos prema vlasti izazvao je brojne sukobe, ne samo u Bosni i Hercegovini, već i u SDA. Argumente za ovaj stav pronalazimo u više činjenica, a među najbitnijima su te da je Izetbegović pisac Islamske deklaracije i da je period njegove vladavine u SDA obilježen brojnim sukobima unutar stranke od kojih je najradikalniji bio s Fikretom Abdićem. Izetbegoviću se u početku najviše suprotstavljala struja oko Adila Zulfikarpašića tako što se njihovo početno ideološko pomirenje vrlo brzo pretvorilo u raskol. Ono se, gledano iz pozicije partijskih ciljeva, može pojednostaviti na sukob proislamske i probošnjačke identifikacije bosanskih muslimana gdje je ova druga, na čelu s liderom Izetbegovićem, odnijela ne samo partijsku već i izbornu pobjedu.

SDA je tokom rata bila jedan od najsnažnijih zagovornika cjelovite Bosne i Hercegovine što je i izdejstvovala sporazumom u Dejtonu u kojem je sačuvana ova država u njenim međunarodno priznatim granicama.

4.3. SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA

Osnivačka skupština Srpske demokratske stranke (SDS) održana je 12. jula 1990. godine u Domu mladih u Sarajevu. Zapisano je da je SDS formiran kao "samostalna politička organizacija srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, čime je poslije pedeset godina obnovljen politički život Srba u Bosni i Hercegovini, koji je nekad bio izuzetno živ, i ne samo politički, već i duhovni, kulturni i poslovni" (*Javnost*, 10. 11. 1990: 2). Za prvog predsjednika stranke izabran je Radovan Karadžić, a osim njega izabrani su i članovi Glavnog i Izvršnog odbora SDS-a. Prije ovog događaja Jovan Rašković, lider istoimene partije iz Hrvatske, održao je i pored zabrane, osnivački skup ogranka SDS-a iz Hrvatske u Titovom Drvaru, početkom jula (*Glas*, 4. 7. 1990.).

Jedan od osnovnih pravaca djelovanja SDS-a bio je usmjeren na rješavanje "srpskog pitanja u BiH" i to su pokušavali da urade na dva načina. Jedan je način bio intelektualno-kulturno, putem osnivanja SPKD *Prosvjeta*, lista *Javnost*, pokretanjem naučnih skupova, štampanjem knjiga sa istorijskim temama (primjer: reklamni oglas u listu *Javnost* broj 5., "Ilustrovana istorija Srba" i sl.). a drugi je bio stranačko-praktični, osnivanjem SDS-a, srpske partije – nacionalnog pokreta. Postojanje i djelovanje ove partije predstavljao je sveobuhvatni konsenzus srpske duhovne, kulturne i intelektualne elite, a provodjen je, ne na

vjerskoj (kao u slučaju SDA – IZ), nego na nacionalnoj retorici prihvatljivoj za masovno pozicioniranje partije. Integrativnu funkciju partije uglavnom je zaokružio Savjet za međustranačku saradnju SDS-a vezujući intelektualni i građanski sloj srpskog naroda za SDS.

Pozivajući se na tipologiju partija Vladimira Goatija, koji političke partije dijeli na kadrovske, masovne, sveobuhvatne narodne i kartelske, SDS (prema njenom programu i načinu djelovanja) možemo da svrstamo u red masovnih, sveobuhvatnih narodnih partija. SDS vremenom postaje centralna politička partija Srba u Bosni i Hercegovini.

Korijene radikalizovanja političkih stavova SDS-a moguće je potražiti u načinu na koji je Bosna i Hercegovina dobila nezavisnost. Plebiscit (u organizaciji SDS-a) o ostajanju Bosne i Hercegovine u Jugoslaviji, referendum o nezavisnosti BiH, međunacionalni incidenti i međupartijska retorika mržnje, pokazali su veliku podijeljenost ne samo među političarima već i među običnim građanima. U atmosferi iščekivanja rata nacionalna retorika SDS-a usmjerila se na programsku zaštitu srpskih nacionalnih interesa i na taj način okupila veliki broj pristalica. Vremenom rukovodstvo SDS-a postaje sve radikalnije u svojim nastupima i zahtjevima za očuvanjem i integracijom srpskog naroda u Bosnu i Hercegovini.

U početku je težište te politike bilo na očuvanju *krnje Jugoslavije* da bi se postepeno, uz posredstvo međunarodnih predstavnika, usmjerilo na mirno rješenje krize u kojoj je SDS insistirao na federalizaciji Bosne i Hercegovine po nacionalnoj osnovi. Kad se nije uspjelo pronaći rješenje ni po jednom pitanju, politika ove stranke okrenula se ka stvaranju Srpske republike Bosne i Hercegovine što je dodatno usložilo političku krizu.

Srpska republika Bosna i Hercegovina proglašena je u Banjoj Luci, 7. 4. 1992. godine. Ovoj odluci prethodilo je osnivanje srpskih autonomnih oblasti (SAO) u Bosanskoj Krajini, na Romaniji, u Istočnoj Hercegovini, Semberiji i Posavini, što se može okvalifikovati i kao svojevrsna priprema ili ispitivanje terena za buduće političke poteze. Proglašenje Srpske republike Bosne i Hercegovine političari iz SDS-a pravdali su bojaznošću da će Srbi kao narod biti potpuno marginalizovani unutar unitarne Bosne i Hercegovine.

Prateći interese srpskog naroda u BiH koji su bili usmjereni ka ostanku ove republike u Jugoslaviji, SDS je 1992. godine formirao Srpsku republiku Bosnu i Hercegovinu (kasnije preimenovana u Republika Srpska). Stoga je i najznačajnija ratna aktivnost SDS-a bila usmjerena na očuvanje Republike Srpske. Rezultat te politike bilo je međunarodno priznanje Republike Srpske u Dejtonu kao jednog od dva bosanskohercegovačka entiteta.

4.4. HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA

Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine stvorena je po ugledu i uz logistiku istoimene partije u Hrvatskoj. Ubrzo po osnivanju HDZ uz snažnu kampanju postaje najznačajnija hrvatska partija – nacionalni pokret u Bosni i Hercegovini.

Osnivačka skupština HDZ BiH održana je 18. avgusta 1990. godine u dvorani "Skenderija" u Sarajevu. Za prvog predsjednika HDZ BiH izabran je Davor Perinović. U okviru predizbornih obračunavanja objelodanjeno je da je Perinović iz nacionalno mješovitog braka i da mu je djed pravoslavni sveštenik, a otac Srbin. Poslije ovih informacija glasalo se o povjerenju dotadašnjem lideru HDZ-a. Od 114 mogućih glasova, 113 je bilo protiv njega. Za novog predsjednika partije izabran je Stjepan Kljuić, sportski novinar iz Sarajeva. Zbog neslaganja s Tuđmanovom politikom, Kljuić je smijenjen. Do imenovanja Mate Bobana, funkciju predsjednika partije vršio je Miljenko Brkić.

Politika HDZ-a bila je usmjerena ka političkoj homogenizaciji Hrvata u Bosni i Hercegovini i njihovo približavanje *matici* Hrvatskoj. Ivan Lovrenović piše:

"Strukture i kadrovi Hrvatske demokratske zajednice, koji su od 1990. godine apsolutno upravljali društvenim životom bosanskih Hrvata, nametnuli su i institucionalni kulturno-obrazovni model u potpunosti usmjeren ka de-bosniziranju kulturne memorije i identiteta, te ka svojevrsnom kolonijalnom podređivanju zamišljenoj integralnoj nacionalnoj kulturi. Dva ključna toposa tog modela su Hrvatska kao matična domovina bosanskih Hrvata, te Zagreb kao glavni grad svih Hrvata" (Lovrenović, 2002: 208).

Stvaranje Herceg Bosne bila je potvrda ove teze. U početku su HDZ i SDA nastupali zajedno. Međutim, kasniji događaji su pokazali da su namjere HDZ-a BiH bile usmjerene ka stvaranju hrvatske republike na prostoru Bosne i Hercegovine.

U Kanadi je postignut usmeni sporazum između Tuđmana i emigranata iz Hercegovine o tome kako će da bude izgrađena buduća Hrvatska. Prema sporazumu to je trebao da bude proces koji bi se odvijao u više faza: "Prva faza podrazumijevala je stvaranje samostalne države, druga faza bilo je nacionalno homogenizovanje koje podrazumijeva svodenje nehrvata na status nacionalnih manjina, u trećoj fazi uslijedio bi obračun sa komunistima i u četvrtoj pripajanje čistih hrvatskih područja iz BiH Hrvatskoj" (Delalić i Šaćić, 2007: 68).

Politika HDZ-a BiH bila je usklađena s politikom Tuđmanovog HDZ-a u Hrvatskoj i interesima hrvatske emigracije. Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma nisu ostvareni ciljevi HDZ-a koji su podrazumijevali prisajedinjenje većinski hrvatskih teritorija u Bosni i Hercegovini s Hrvatskom. Takođe nije sačuvana ni Herceg Bosna, koja je Vašingtonskim sporazumom "utopljena" u Federaciju Bosne i Hercegovine.

4.5. SAVEZ REFORMSKIH SNAGA JUGOSLAVIJE ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Savez reformskih snaga Jugoslavije (SRSJ) za Bosnu i Hercegovinu je osnovan po ideji tadašnjeg saveznog premijera Ante Markovića. On je smatrao da je ključni zadatak SRSJ-a rješavanje jugoslovenske krize putem dijaloga. Tvrdio je da bi partneri u SFRJ morali da razgovaraju o "programu na kojem ćemo izgraditi tu zemlju, da razgovaramo o novom kvalitetu međurepubličkih odnosa, da zajednički dođemo do mišljenja o tome kako treba da izgleda država u kojoj će vladati mir i sigurnost, da izgradimo takve odnose u kojima će

se članovi suverenih država dogovoriti kakvu državu žele" (*Oslobođenje*, 6. 9. 1990: 5). Za predsjednika ove partije u Bosni i Hercegovini izabran je Nenad Kecmanović.

"Reformisti" su pokušali da se nametnu kao novostvoreni *input* civilnog društva. Međutim, Bosna i Hercegovina u kojoj su se demokratska tranzicija i konsolidacija odvijale sporo i čija je politička kultura bila prilično parohijalno-podanički oblikovana, nije mogla da shvati jednu ovakvu inicijativu. Stoga je SRSJ imala skoro pa nemoguću misiju da se nametne kao jedna novonastala civilna misao u antagonistički raslojenom i već podijeljenom društvu staronovih antikomunista, nacionalista i neokomunista.

Na izborima 1990. godine SRSJ u Bosni i Hercegovini osvaja 12 poslaničkih mandata.

4.6. SAVEZ KOMUNISTA BOSNE I HERCEGOVINE – STRANKA DEMOKRATSKIH PROMJENA

Savez komunista Bosne i Hercegovine – Stranka demokratskih promjena (SK BiH – SDP) (kasnije će promijeniti ime u Socijaldemokratska partija BiH) prva je politička partija registrovana u Sarajevu (*Oslobođenje*, 22. 3. 1990: 2). U skladu s tradicijom evropske socijaldemokratije SK BiH – SDP je definisana kao reprezentativna partija članstva i razgranate organizacije.

Od njenog osnivanja novo rukovodstvo partije pokazalo je interes za rješavanje političke krize u Jugoslaviji. Tražili su da se zemlja uredi na demokratskim principima, a vrijeme će pokazati da je pod tim novim *principima* SK BiH – SDP podrazumijevao nezavisnost Bosne i Hercegovine. Ovakav stav dijela partije (uglavnom muslimanskih i hrvatskih članova) doveo je ovu stranku i do prvih, ozbiljnih, nesporedazuma i razjedinjavanja. Unutarpartijski sukobi intenzivirani su poslije izrade "Povelje o suverenitetu i samostalnosti BiH". Nju je razradio potpredsjednik SK BiH – SDP Ivo Komšić.

Savez komunista Bosne i Hercegovine – Stranka demokratskih promjena je na izborima 1990. godine osvojila 14 mandata.

4.7. SAVEZ SOCIJALISTIČKE OMLADINE – DEMOKRATSKI SAVEZ BOSNE I HERCEGOVINE

Poslije Saveza komunista BiH i Savez socijalističke omladine BiH se transformiše u političku partiju (*Oslobođenje*, 21. 4. 1990: 4). Pod nazivom SSO – Demokratski savez BiH, socijalistička omladina uzima aktivno učešće u političkom životu u BiH. Za predsjednika partije izabran je Rasim Kadić. Prilikom osnivačke skupštine rečeno je da će se: "omladinci zalagati za dvodomnu skupštinu, sa Teritorijalnim vijećem i Vijećem građana. Naglašeno je i da će se zalagati za promjenu strukture federalne skupštine, koja bi takođe trebala da ima jedno teritorijalno i jedno građansko vijeće" (*Oslobođenje*, 21. 4. 1990: 4). Tokom sjednice u SSO BiH došlo je do raskola. Odmah su se podijelili na dvije struje: političku i društveno-interesnu, a te će ih podjele pratiti i u kasnijim godinama.

4.8. DEMOKRATSKI SOCIJALISTIČKI SAVEZ BOSNE I HERCEGOVINE

Ova je partija formirana uglavnom od bivših članova Saveza socijalističkog radnog naroda BiH. Partija je nastala kada su se već definisali nacionalni sukobi i podjele unutar BiH. Njena osnovna programska orijentacija bila je usmjerena na sačuvanje integriteta i suvereniteta Bosne i Hercegovine kao ravnopravne federalne jedinice unutar Jugoslavije. Za predsjednika stranke izabran je Mirko Pejanović.

4.9. MUSLIMANSKA BOŠNJAČKA ORGANIZACIJA

Muslimanska bošnjačka organizacija (MBO) je neodvojiva od svoga lidera i osnivača Adila Zulfikarpašića. Partija nastaje 7. septembra 1990. godine, poslije raskola u Stranci demokratske akcije u kojoj grupa okupljena oko Adila Zulfikarpašića i Muhameda Filipovića biva isključena iz te partije. Poslije SDA-ovog mitinga u Velikoj Kladaši, Zulfikarpašić se programski razišao sa Izetbegovićevom.

Zulfikarpašić je bio političar liberalnijeg shvatanja od Izetbegovića i još je od samog osnivanja s njim imao neslaganja oko programa i kadroviranja u partiji. Osnivanjem MBO-a Zulfikarpašić je okupio veliki broj muslimanskih intelektualaca koji su bili skloniji dijalogu i mirnijem prevazilaženju nesporazuma sa Srbima i Hrvatima. Međutim, članovi MBO-a, čini se, nisu imali tu vrstu političke i partijske moći koju je imao krug okupljen oko Izetbegovića. To je, tvrdi Zulfikarpašić, imalo pozitivnu (po MBO) i negativnu stranu (po BiH): "Negativno je to što su strukture vlasti bile loše, što su kandidati SDA u Parlamentu imali jedan slab politički i moralni nivo. Ti razni predsjednici opština, opštinski odbornici po čitavoj Bosni bili su često vrlo problematični ljudi, nesposobni, špekulanti, šverceri, karijeristi. Tako da je zbog toga trpjela struktura lokalnih i republičkih ustanova, jer je inteligencija ostala van SDA i u većini slučajeva prišla našoj stranci" (Đilas, Gaće, 1994: 172).

MBO je na izborima 1990. godine osvojila dva poslanička mandata. Međutim, njegova uloga u predratnom periodu u Bosni i Hercegovini nije zanemarljiva. Lideri MBO su s Miloševićem postigli tzv. srpsko-muslimanski dogovor kojim se garantovao integritet BiH u zamjenu za ostanak u Jugoslaviji. Taj dogovor je zahvaljujući Nikoli Koljeviću i Adilu Zulfikarpašiću pretočen i u Sporazum, ali se, i pored saglasnosti vlasti u Beogradu, Izetbegović naglo predomislio i odustao od ovog rješenja.

4.10. SRPSKI POKRET OBNOVE

Srpski pokret obnove (SPO) je nastao kao dio istoimene partije iz Srbije. Njen lider i osnivač Vuk Drašković porijeklom je iz okoline Gacka. Upravo je u toj, većinski srpskoj sredini, imao i najviše pristalica. Program SPO BiH je poslušno slijedio politiku centrale iz Beograda. U početku je imao snažan uticaj na hercegovačke i romanijske Srbe i bio je bolje organizovan od Srpske demokratske stranke. Najveće odbore imao je na Palama i u Ljubinju. Na izborima 1990. godine SPO dobija jedan poslanički mandat i to zahvaljujući upravo radu navedenih

odbora. Zajedno sa SDS-om i otcijepljenim srpskim poslanicima iz ostalih opozicionih partija, SPO je učestvovao u formiranju i radu Skupštine srpskog naroda u BiH.

4.11. POSTIZBORNA DINAMIKA

Poslije završenih izbora i zvanične potvrde izbornih rezultata pobjednici SDA, SDS i HDZ formiraju koalicionu vlast. Alija Izetbegović je izabran za predsjednika Predsjedništva (iako je Fikret Abdić osvojio više glasova od njega), predsjednik Vlade postao je Jure Pelivan iz HDZ-a, dok je za predsjednika Skupštine izabran Momčilo Krajišnik iz SDS-a. Unutar koalicije (SDA, SDS i HDZ) postojalo je veliko nepovjerenje i sukob koji je radikalizovan izglasavanjem nezavisnosti BiH i ratom. Ova koalicija nije imala program oko kojeg su se saglasili, već je funkcionisala na bazi partnerskog dogovora oko podjele mjesta u strukturama vlasti.

Ideju o nezavisnosti BiH, koja je svoju zvaničnu potvrdu dobila u vidu Memoranduma SDA (*Oslobođenje*, 15. 10. 1991), podržala je većina muslimanskih i hrvatskih poslanika (uglavnom iz SDA i HDZ). Time je ovaj dokumenat podijelio koalicione partnere. Usvajanjem Memoranduma SDA (usvojen hrvatsko-muslimanskom većinom) izvršena je "tiranija većine", jer je došlo do preglasavanja većeg dijela predstavnika jednog od tri naroda. Iako su se odluke donosile većinom, jasno je da u visokopluralizovanim zemljama koje imaju međunacionalne probleme preglasavanje većine predstavnika jednog od strane drugog (u ovom slučaju druga dva) naroda ništa drugo do "tiranija većine" kao jedan od osnovnih problema većinskog modela demokratije u multinacionalnim državama kakva je Bosna i Hercegovina.

SDS-ov odgovor na "Memorandum" bio je formiranje Skupštine srpskog naroda u Bosni i Hercegovini, u Sarajevu 24. oktobra 1991. godine. Prije toga SDS, iako nenadležan, organizuje plebiscit (*Oslobođenje*, 6. 11. 1991: 5), čiji rezultati su upitni, imajući na umu način organizovanja istog.

Cjelokupna atmosfera podjela i razmimoilaženja unutar koalicionih partnera vodila je u sukob. Svjesni političke krize, stranački lideri su otišli u Lisabon, gdje je portugalski diplomata Horhe Kutiljero, predstavio plan za rješavanje krize u BiH, poznatiji kao *Kutiljerov plan*. Prema ovom planu Bosna i Hercegovina je trebala da bude kantonizovana prema etničkom principu. Sve tri strane su potpisale ovaj dokumenat, da bi nakon svega tri dana Izetbegović povukao svoj potpis. U međuvremenu, formiraju se srpske autonomne oblasti u Krajini, Istočnoj Hercegovini, Romaniji, Ozrenu i Birču. Plebiscit održan 9. i 10. novembra 1991. godine potvrdio je opredjeljenje Srba za ostanak Bosne i Hercegovine u Jugoslaviji.

S druge strane, na referendumu organizovanom tri mjeseca kasnije, najveći broj Hrvata i Muslimana izjasnio se za suverenu BiH (*Glas*, 3. 3. 1992).

Poslije više od tri godine rata i nekoliko neuspješnih mirovnih pregovora 21. novembra 1995. godine potpisan je Dejtonski mirovni sporazum koji je zaustavio rat, a Bosnu i Hercegovinu (Aneksom 4.) oblikovao kao složenu konsocijacijsku demokratsku državu.

5. NAJZNAČAJNIJE POLITIČKE PARTIJE U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI

Političko uređenje Bosne i Hercegovine je rezultat rata, brojnih rješenja ponuđenih tokom pregovora i napravljenih kompromisa. Dejtonska Bosna i Hercegovina je uspostavljena kao konsocijacijska demokratija, ali to nije bio rezultat unutrašnjih kompromisa, već proizvod međunarodnih pritisaka da se prihvati oktroisani Ustav nastao kao Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Ovim se ne osporava konsocijacijsko uređenje kao vid demokratskog dostignuća u višenacionalnim državama, već činjenica da niti poslanici (na Ustavotvornoj skupštini), a niti građani (na referendumu ili sl.) nisu prihvatili ovakvo uređenje ili državu uopšte. Postojanje visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, koji ima ovlaštenja s kojima može da bitno utiče na politički život u zemlji, dodatno usložnjava nekonsolidovanu, nacionalnu i vjerski podijeljenu Bosnu i Hercegovinu.

Na tragu ovih linija rascjepa (njihovog produbljivanja ili pokušaja njihovog prevazilaženja) pluralne Bosne i Hercegovine nastaju i opstaju političke partije. Najveći broj političkih partija u Bosni i Hercegovini nastao je erozijom SDA, SDS-a i HDZ-a koji su poslije 1996. godine počeli da gube ulogu nacionalnih pokreta, a sve su više postajali partije. Rascjepima, napuštanjem, istjerivanjem i sličnim obrascima od ove tri partije nastale su brojne stranke od kojih su neke i same doživjele dalja dijeljenja i od kojih su pojedine imale značajne uspjehe preuzimajući vlast ili participirajući u njoj.

Za potrebe ovoga rada izdvojene su partije koje su svojim političkim djelovanjem ostvarile značajan uticaj na artikulisanje određenih političkih diskursa, vršenje vlasti, oblikovanje političkog života i sistema od 1996. godine do danas ili samo nešto od nabrojanog i u tu svrhu dajemo tabelarni pregled političkog sastava Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine i Predsjedništva Bosne i Hercegovine u periodu od 1996. do 2010. godine.

Tabela 1: *Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (broj poslaničkih mandata prema strankama)* (Izvor: <http://www.parlament.ba/sadrzaj/1/64/29.html>)

| Politička partija | 1996. | 1998. | 2000. | 2002. | 2006. | 2010. |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. SDP | 2 | 4 | 8 | 4 | 5 | 8 |
| 2. SNSD | – | – | 1 | 3 | 7 | 8 |
| 3. SDA | 19 | 17 | 8 | 10 | 9 | 7 |
| 4. HDZ | 8 | 6 | 5 | 5 | 3 | 3 |
| 5. SDS | 9 | 4 | 6 | 5 | 3 | 4 |
| 6. SBB | – | – | – | – | – | 4 |
| 7. HDZ 1990 | – | – | – | – | 2 | 2 |
| 8. PDP | – | – | 2 | 2 | 1 | 1 |
| 9. DNS | – | – | – | – | 1 | 1 |
| 10. DNZ | – | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 11. NSRzB | – | – | – | – | 1 | 1 |
| 12. SBiH | – | – | 4 | 5 | 8 | 2 |

Tabela 1 (nastavak)

| Politička partija | 1996. | 1998. | 2000. | 2002. | 2006. | 2010. |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 13. BPS | - | - | - | - | 1 | - |
| 14. SPUBiH | - | - | - | 1 | - | - |
| 15. SPRS | - | - | 1 | 1 | - | - |
| 16. BOSS | - | - | - | 1 | - | - |
| 17. BSP | - | - | 1 | - | - | - |
| 18. DSP | - | - | 1 | - | - | - |
| 19. NHI | - | - | 1 | - | - | - |
| 20. SNS | - | - | 1 | - | - | - |
| 21. SRS | - | 2 | - | - | - | - |
| 22. RS RS | - | 1 | - | - | - | - |
| 23. Koalicija "SLOGA" | - | 4 | - | - | - | - |
| 24. Savez za mir i progres | 2 | - | - | - | - | - |

Tabela 2: *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine*
(<http://www.predsjebnistvobih.ba/hron/?cid=74,2,1>)

| 1996. | 1998. | 2002. | 2006. | 2010. |
|--|--|--|---------------------------|---------------------------|
| Hrvatski član Predsjedništva BiH | | | | |
| Krešimir Zubak (HDZ) | Ante Jelavić (HDZ) / Jozo Križanović (SDP) | Dragan Čović (HDZ) / Ivo Miro Jović (HDZ) | Željko Komšić (SDP) | Željko Komšić (SDP) |
| Srpski član Predsjedništva BiH | | | | |
| Momčilo Krajišnik (SDS) | Živko Radišić (SPRS) | Mirko Šarović (SDS) / Borislav Paravac (SDS) | Nebojša Radmanović (SNSD) | Nebojša Radmanović (SNSD) |
| Bošnjački član Predsjedništva BiH | | | | |
| Alija Izetbegović (SDA) | Alija Izetbegović (SDA) / Halid Genjac (SDA) / Beriz Belkić (SzaBiH) | Sulejman Tihić (SDA) | Haris Silajdžić (SzaBiH) | Bakir Izetbegović (SDA) |

5.1. STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE

Stranka demokratske akcije je najsnažnija bošnjačka politička partija i najautentičniji čuvar muslimanskog kulturno-povijesnog kruga. Poslije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma SDA je prvi veliki raskol doživjela istupanjem Harisa Silajdžića iz stranke i njegovim formiranjem Stranke za Bosnu i Hercegovinu. Ova je partija osim kadrova SDA pokupila i veliki broj njihovih glasača, međutim ovo i brojna druga unutarstranačka cijepanja nisu ugrozile poziciju SDA kao stranke – lidera bošnjačkog naroda. Ovu tezu potvrđuju njeni konstantno dobri izborni rezultati od 1996. godine pa sve do danas.

Stranka demokratske akcije je kroz istoriju bila uglavnom poziciona stranka. U predratnom periodu možemo da je svrstamo u red antisistemskih partija (insistirali su na tržišnoj ekonomiji i rušenju planske privrede, kao i na nezavisnosti Bosne i Hercegovine kao jedne od šest jugoslovenskih republika). Ovu partiju možemo ideološki da pozicioniramo u red kleronacionalnih partija desnog centra. Od početnog izrazito centralističkog opredjeljenja prema uređenju Bosne i Hercegovine, SDA je vremenom postala partija koja, barem deklarativno (u Programskoj deklaraciji s Petog kongresa SDA), navodi da su ustavne promjene neophodne i da se zalažu za “uređenje Bosne i Hercegovine kao Republike – pravne, građanske, demokratske i regionalizirane države sa tri nivoa vlasti – lokalni, regionalni i državni i teritorijalnom organizacijom na temelju ekonomskih, geografskih i historijskih kriterija” (http://sda.ba/download/programska_deklaracija.pdf).

Ovim SDA pokušava da se nametne kao realizator građanskog koncepta koji najbrojnijem bošnjačkom narodu u organizacionoj strukturi države koja izbjegava nacionalne granice između drugog nivoa vlasti (regije) daje mogućnost za ostvarivanje nacionalne prevlasti. Ova partija je po svojoj orijentaciji narodnjačka stranka koja insistira na očuvanju tradicionalnih vrijednosti prije svega porodice i afirmisanju bosanskohercegovačkog identiteta. Takođe je riječ o partiji koja se zalaže za ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO. U ekonomskom pogledu orijentisana je ka tržišnoj privredi, pokretanju značajnih javnih radova, završetku procesa privatizacije i razvoju poljoprivrede.

Stranka demokratske akcije je vladajuća partija na svim nivoima vlasti: na državnom, entitetskim, u dijelu kantona, kao i u velikom broju opština, prije svega u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na posljednjim izborima održanim u oktobru 2010. godine SDA je osvojila sedam mandata u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, čime je postala treća partija po broju poslanika u državnom parlamentu. U Narodnoj skupštini Republike Srpske SDA ima dva poslanička mandata, dok je u federalnom parlamentu zastupljena s 23 poslanika. Predsjednik SDA je Sulejman Tihić.

5.2. SRPSKA DEMOKRATSKA STRANKA

Srpska demokratska stranka je poput SDA osnovana kao partija – nacionalni pokret koja je okupljala najveći broj srpske inteligencije, privrednika i građana u Bosni i Hercegovini s ciljem da odgovori na izazove s kojima se suočavalo jugoslovensko, a time i bosanskohercegovačko društvo. Osim promjene političkog, ekonomskog i društvenog sistema koji je u manje od četiri decenije izgradio totalitarni režim Saveza komunista Bosne i Hercegovine, SDS je imao za cilj zaštitu srpskih nacionalnih interesa koji su se u pogledu državnosti usko vezivali za opstajanje Jugoslavije.

Po završetku rata u Bosni i Hercegovini i priznavanju Republike Srpske kao njenog sastavnog entiteta, SDS se usmjerava ka zaštiti interesa Srpske kao tekovine njihovog političkog djelovanja. Međutim, poslijeratni SDS opterećen unutarstranačkim sukobima (sukobi između lidera i regionalnih odbora), optužnicom za ratne zločine protiv Radovana Karadžića,

predsjednika stranke i najznačajnije političke ličnosti tog perioda (kasnije i protiv ostatka stranačkog vrha Momčila Krajišnika i Biljane Plavšić), pritisci međunarodne zajednice i znatno manji priliv novca uticale su na stagnaciju SDS-a. Iako je SDS pobijedio na izborima održanim 1996. godine, pad njegove popularnosti bio je veliki i neminovan.

Biljana Plavšić, prva i do sada jedina predsjednica Republike Srpske, bila je u sjeni Karadžića i Krajišnika koji su držali poluge vlasti u prilično centralizovanoj (u pogledu stvarne moći) liderskoj stranci. Povlačenje Karadžića iz javnog života (pod pritiskom međunarodne zajednice), sve veće ekonomsko nezadovoljstvo i regionalni sukob između ratne prijestolnice Pala i Banje Luke kao najvećeg industrijskog centra bili su dovoljni preduslovi za politički zaokret Plavšićeve i njen pokušaj rušenja onog dijela SDS-a kojim su i dalje vladali Karadžić i Krajišnik. Ovdje nije bio posrijedi ideološki sukob (kako se to često pokušava da predstavi, jer je i Plavšićeva pripadala desno orijentisanoj narodnjačkoj opciji), već sukob između lidera koji su željeli da maksimalizuju moć kako u stranci tako i na entitetskim funkcijama.

Uz pomoć opozicionih partija iz Banje Luke (Socijalistička partija, Stranka za Krajinu i Posavinu, Stranka nezavisnih socijaldemokrata i dr.) i dijela članstva SDS-a koji joj je izrazio lojalnost, Biljana Plavšić raspušta Narodnu skupštinu Republike Srpske i raspisuje vanredne parlamentarne izbore, te utiče na izmještanje institucija predsjednika, Vlade i Narodne skupštine Republike Srpske u Banju Luku.

Kriza koja je nastala Plavšićkinim odlukama dovela je do uspostavljanja paralelnih institucija (poput MUP-a, Javnog radio i televizijskog servisa i sl.). Ovakvim razvojem situacije Biljana Plavšić i SDS su, zarad ličnih sukoba i interesa, činili državničke propuste ugrožavajući opstanak Republike Srpske i vodeći je do moguće podjele. Ovim je Republika Srpska (ne toliko zbog rascjepa vladajuće partije ili zbog prenošenja sjedišta institucija, pogotovo ako za to postoje opravdani razlozi, iz jednog u drugi grad, koliko načinom na koji je to učinjeno – otvorenim sukobom i obračunavanjem s neistomišljenicima) destabilizovana i raslojena po regionalnom osnovu što i danas ima posljedice u vidu neravnomjernog razvoja i regionalnih antagonizama. Dio SDS-a koji je slijedio Plavšićevu formirao je oko nje novu partiju Srpski narodni savez, po svome programu i opredjeljenju sličnu SDS-u.

Poslije ovih događanja SDS je morao da se konsoliduje i da povрати povjerenje birača. Od 1998. do 2010. godine SDS je bio i opoziciona i poziciona stranka. U tom periodu SDS je imao predsjednike Republike Srpske Mirka Šarovića i Dragana Čavića, člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine Borislava Paravca, premijera Peru Bukeilovića, a sa SNSD-om se smjenjivao na mjestu najzastupljenije partije u Narodnoj skupštini Republike Srpske.

Najčešći koalicioni partneri SDS-a u ovom periodu bili su Partija demokratskog progresa i Srpska radikalna stranka. Pored navedenog raskola iz kojeg je proizašla SNS, novijeg su datuma unutarstranački sukobi iz kojih su kao rezultat nastale nove partije pod vođstvom dva bivša SDS-ova predsjednika: Dragana Čavića, koji je formirao Demokratsku partiju i Dragana Kalinića, koji je formirao Savez za demokratsku Srpsku.

U programu Srpske demokratske stranke piše: "U pogledu nacionalnog programa, u pogledu karaktera vlasništva i svojine, u pogledu organizacije privrede, uloge pojedinca u oblikovanju sopstvene sudbine, Srpska demokratska stranka slijedi orijentaciju onih evropskih i svjetskih partija koje bi se mogle označiti kao partije desnog centra, dok u pogledu socijalne solidarnosti, brige za siromašne i bespomoćne slijedi tradiciju stranaka koje drže do socijalne pravde. Socijalna komponenta stranke ne potiče od sklonosti ka ljevici, već od solidarnosti proistekle iz pravoslavne tradicije i iz ideje i osjećanja dobrote i brige za bližnjega" (http://www.sdrs.com/sajt/dokumenti/Program_SDS.pdf).

Iz ovog možemo da zaključimo da je riječ o klasičnoj narodnjačkoj partiji kakve susrećemo u državama regiona (Demokratska stranka Srbije, Srpska napredna stranka ili Nova Srbija u Srbiji, Hrvatska demokratska zajednica u Hrvatskoj i sl.). Riječ je o strankama koje su veliki protivnici i aktivni učesnici u rušenju i čišćenju zaostataka prethodnog komunističkog režima, nosioci nacionalne politike i državnosti, dok su u ekonomskom pogledu najbliži tržišnoj privredi s državnim intervencijama gdje je to potrebno i otvaranjem velikih javnih radova.

Srpska demokratska stranka zastupa tezu o demilitarizaciji Bosne i Hercegovine i smatra da Republika Srpska ne treba da bude u NATO savezu, te traži vojnu neutralnost Bosne i Hercegovine. S druge strane SDS prihvata ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju samo ukoliko taj proces neće ugroziti Republiku Srpsku. Ova stranka zagovara i povratak dijela nadležnosti koje su entiteti prenijeli na nivo države Bosne i Hercegovine.

Srpska demokratska stranka je opoziciona parlamentarna stranka u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, dok u pojedinim opštinama Republike Srpske vrši vlast samostalno ili u koaliciji. Na prethodnim parlamentarnim izborima održanim 2010. godine SDS je osvojio četiri poslanička mjesta u državnom parlamentu, te osamnaest mandata u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Predsjednik SDS-a je Mladen Bošić.

5.3. HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA

Hrvatska demokratska zajednica (HDZ BiH) je jedna od tri velike nacionalne partije u Bosni i Hercegovini koje su aktivno učestvovala u svim bitnijim procesima od parlamentarnih izbora i koalicione vlade SDA-SDS-HDZ iz 1990. godine, preko formiranja Herceg Bosne, vođenja rata i pregovora o rješavanju krize, pa sve do današnjeg političkog djelovanja.

Hrvatska demokratska zajednica svoj program temelji na načelima hrišćanske demokratije. Hrvatska demokratska zajednica nastala je kao "izraz višestoljetne težnje hrvatskog naroda za ostvarenjem svoje nacionalne samobitnosti i opstojnosti u povijesnim okolnostima rušenja totalitarne komunističke vlasti, te kao izraz povijesnih težnji hrvatskog naroda za ostvarivanjem demokracije, nacionalne slobode, jednakopravnosti i konstitutivnosti hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini" (<http://www.hdzbih.org/o-nama/povijest-stranke.html>).

Na poziciji desnog centra HDZ se izgradila kao jedna od vodećih narodnjačkih partija u državi po ugledu na slične partije u Evropi, a prije svega po ugledu na HDZ Hrvatske. Partija je u funkciji očuvanja Hrvata u Bosni i Hercegovini kao najmalobrojnijeg od tri konstitutivna naroda. Ova stranka insistira na radikalnim ustavnim promjenama u okviru kojih se zalaže za tri nivoa vlasti gdje bi država bila izdijeljena na određen broj federalnih jedinica (najčešće se pominju četiri) od kojih bi u barem jednoj od njih Hrvati činili većinski narod. Ekonomsko opredjeljenje HDZ-a je tržišna privreda. Zalažu se za ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO.

Hrvatska demokratska zajednica doživjela je brojne unutarstranačke sukobe i podjele iz kojih su najčešće nicali nove političke stranke. Neposredno po izboru Ante Jelavića za predsjednika HDZ-a, Krešimir Zubak napušta ovu stranku i sa istomišljenicima formira novu partiju pod nazivom Nova hrvatska inicijativa. Period velike krize u HDZ-u nastaje 2000. godine kada visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu smjenjuje Antu Jelavića s mjesta predsjednika stranke zbog kršenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Jelavića je naslijedio Bariša Čolak, a njega Dragan Čović. S ovim posljednjim izborom nisu se složili pristalice okupljene oko Bože Ljubića. Oni, optužujući novoizabrano rukovodstvo HDZ-a za odstupanje i nedosljedno provođenje politike za koju se zalagao "izvorni" HDZ, formiraju partiju pod nazivom Hrvatska demokratska zajednica 1990.

Podjele i formiranje novih partija kao rezultat tih unutarstranačkih sukoba nisu poljuljali uticaj i glasačko tijelo HDZ-a. Iako je za razliku od predratne popularnosti HDZ (na izborima održanim 1990. godine osvojio je skoro 80 posto hrvatskih glasova u Bosni i Hercegovini) izgubio priličan broj glasova i povjerenje kod naroda, on je i dalje ostao najznačajnija hrvatska partija u Bosni i Hercegovini.

HDZ je na prethodnim parlamentarnim izborima 2010. godine osvojio tri mandata u državnom parlamentu i dvanaest poslaničkih mjesta u Parlamentu Federacije BiH. Predsjednik HDZ-a je Dragan Čović.

5.4. SOCIJALDEMOKRATSKA PARTIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP BiH), kao nasljednik Saveza komunista, predstavlja partiju lijeve orijentacije. Kako sami ističu, Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine "razvijala se na temelju evropske i bosanskohercegovačke socijaldemokratije, radničkog i seljačkog pokreta, na poukama i porukama Narodnooslobodilačkog antifašističkog rata (1941.-1945), pozitivnim vrednotama socijalnog razvitka nakon Drugog svjetskog rata, na osnovama reformističko-demokratskog iskoraka Saveza komunista i saveza reformskih snaga Bosne i Hercegovine, potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog stoljeća, ka višestranačju – političkoj i ekonomskoj demokratiji" (http://www.sdp.ba/dokumenti/dokumenti/PROGRAM_SDP_BiH.pdf). Svoje korijene socijaldemokrate vežu za Socijaldemokratsku stranku osnovanu 1909. godine u Sarajevu kao radničku partiju suprotstavljenu dominantnim nacionalnim partijama tog vremena.

Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine zagovornik je promjene Ustava nastalog u Dejtonu i davanja prednosti građanskom u odnosu na nacionalni koncept države (u ovom slučaju tronacionalni) kakav se primjenjuje u Bosni i Hercegovini.

Socijaldemokrate se zalažu za državu s tri nivoa vlasti (lokalni, regionalni i državni) od kojih bi drugi nivo vlasti činile autonomne regije koje ne bi bile određene po nacionalnim granicama, već bi pratile ekonomske, geografske i istorijske parametre za određenje budućih regija.

Analizom možemo da utvrdimo da je ovaj koncept uređenja države po regionalnom principu sličan konceptu koji nudi i SDA, otuda nepovjerenje većeg dijela birača u Republici Srpskoj prema ovim partijama. Ovim konceptom se uspostavlja građanska država koja ne priznaje nacionalne autonomije. Međutim, autonomija nacionalnih segmenata je fundamentalno pitanje od značaja prije svega za Srbe i Hrvate kao konstitutivne narode i stoga ovakva politička stremljenja već godinama SDP čine partijom od većeg povjerenja kod bošnjačkih negoli kod srpskih i hrvatskih glasača.

Najvažniji zadatak socijaldemokrata bio je da se kod sva tri konstitutivna naroda nametnu kao građanska opoziciona alternativa nacionalno prenamaglašenim narodnjačkim partijama, a u ekonomskom pogledu kao branilac socijalne države. Dosadašnji rezultati govore u prilog da SDP nije uspio da ostvari nijednu od ove dvije osnovne namjere.

Socijaldemokratska partija je članica Socijalističke internacionale i najznačajniji je predstavnik među partijama lijeve orijentacije u Bosni i Hercegovini. Ova je stranka osvojila osam mandata u državnom parlamentu, dvadeset i osam poslaničkih mjesta u federalnom parlamentu i tri u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Predsjednik SDP-a je Zlatko Lagumdžija.

5.5. STRANKA ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBIH) je nastala iz SDA otcjepljenjem dijela članova koje je predvodio Haris Silajdžić, jedna od najznačajnijih ličnosti u ratnoj i kasnije postratnoj Bosni i Hercegovini. Silajdžićev diplomatski angažman je umnogome doprinio prihvatanju nezavisnosti Bosne i Hercegovine u svijetu, a kasnije i njenom očuvanju u međunarodno priznatim granicama. Pozitivan imidž među Bošnjacima i neslaganja sa ostatkom SDA dovele su 1996. godine do Silajdžićevog formiranja stranke po svojim mjerilima. Od početka je stranka liderska i vezana je ponajviše za Silajdžićev autoritet.

Iako je stranka pokušala da se nametne kao bosanska, ona je po svojoj suštini, članstvu i djelovanju, bošnjačka i muslimanska. Pripada partijama narodnjačkog kursa koji zagovara centralizovaniju državu. Stranka podržava koncept Bosne i Hercegovine kao federacije kantona sa snažnom centralnom vlašću. Takođe se, deklarativno, zalaže i za ravnopravnost konstitutivnih naroda bez njihove majorizacije na bilo kom dijelu državne teritorije.

Svojim djelovanjem SBiH se, prije svega Silajdžić kao bošnjački član Predsjedništva, opredijelio ka politici oblikovanja Bosne i Hercegovine po mjeri Bošnjaka. Ovakav politički stav doveo je do otvorenog sukoba prije svega s Miloradom Dodikom, premijerom Republike Srpske (u mandatnom periodu 2006.–2010.) i liderom SNSD-a. Ovakva politička atmosfera raspirivanja nacionalnih strasti dovela je do destabilizacije Bosne i Hercegovine.

Stranka za Bosnu i Hercegovinu je na prethodnim parlamentarnim izborima 2010. godine osvojila dva mandata u državnom parlamentu, te devet poslaničkih mjesta u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH. Zanimljivo je da je SBiH od svoga osnivanja 1996. godine bila uvijek na vlasti bilo da je koalirala s nacionalnim ili multietničkim partijama. Predsjednik SBiH je Haris Silajdžić.

5.6. SAVEZ NEZAVISNIH SOCIJALDEMOKRATA

Savez nezavisnih socijaldemokrata je jedna od rijetkih značajnijih partija u Republici Srpskoj koja nije nastala (barem njena osnivačka baza) iz SDS-a. Prije nego što je formiran Savez nezavisnih socijaldemokrata (ujedinjenjem s Demokratskom socijalističkom partijom 2002. godine) osnovana je Stranka nezavisnih socijaldemokrata 1996. godine. Ova je stranka nastala na temelju nezavisnog poslaničkog kluba koji je djelovao tokom rata u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Klub, koji je predvodio Milorad Dodik, činili su srpski poslanici koji su pripadali partijama lijeve orijentacije u sazivu Skupštine Bosne i Hercegovine iz 1990. godine, a koji su pristupili Skupštini srpskog naroda u Bosni i Hercegovini pod vođstvom SDS-a.

Po završetku rata “nezavisni poslanici” formiraju Stranku nezavisnih socijaldemokrata i biraju Milorada Dodika za predsjednika stranke. Nezavisni socijaldemokrati fokusiraju se na opštine u dolini rijeke Vrbas (Banju Luku, Laktaše, Gradišku i Srbac), a kasnije se proširuju i na ostale opštine u Krajini i Posavini. Tek će poslije 1998. godine SNSD početi da širi svoj uticaj i na ostatak Republike Srpske, što je potvrđeno kroz parlamentarne izbore 2006. godine kada je SNSD osvojio apsolutnu većinu glasova birača iz svih krajeva Republike Srpske.

U vrijeme političke krize 1997. godine nastale kao posljedica odluka predsjednice Biljane Plavšić, SNSD postaje, uz tada dominantnu opozicionu Socijalističku partiju i Stranku za Krajinu i Posavinu, jedan od prelomnih aktera u rušenju SDS-ovog režima.

Politika Vlade Republike Srpske koju je 1998. godine sastavio Milorad Dodik, iako nije dolazio iz najbrojnije opozicione partije, podržana je u zapadnoevropskim i američkim krugovima kao zaokret u odnosu na srpski nacionalni diskurs koji je provodio SDS.

Poslije dvije godine vlasti, Stranka nezavisnih socijaldemokrata i njeni koalicioni partneri gube na izborima, a premijersku poziciju preuzima Mladen Ivanić s novoformiranom Partijom demokratskog progresa. Poslije raskola u Socijalističkoj partiji, otcijepljena struja formira Demokratsku socijalističku partiju koja se dvije godine kasnije ujedinjuje sa

Strankom nezavisnih socijaldemokrata stvarajući Savez nezavisnih socijaldemokrata. Prethodno se u SNSD utopila i Socijalno-liberalna stranka. Ovim je SNSD postao jedna od rijetkih velikih partija koja je doživjela više fuzionisanja stranaka s njom negoli otcjepljenja od nje.

Savez nezavisnih socijaldemokrata 2002. godine dobija zvaničnu verifikaciju pridruženog članstva u Socijalističkoj internacionali čime stranka dobija legitimitet na međunarodnom planu.

Početak 2004. godine SNSD predvodi opozicione skupove koji su imali za cilj promjenu koalicione vlasti SDS-PDP. Kriza između pozicionih partnera dovela je do ostavke Vlade Republike Srpske. Nakon dvogodišnjeg mandata Vlada Republike Srpske se povlači, a političke partije Republike Srpske postizu Sporazum o usaglašenom političkom djelovanju, s ciljem definisanja strateškog odnosa prema ustavnom uređenju i predstojećim reformama: policije i odbrane.

Milorad Dodik preuzima mjesto premijera, a SNSD poslije izbora 2006. godine postaje najснаžnija politička partija u Narodnoj skupštini Republike Srpske s natpolovičnom većinom poslanika.

U mandatu između 2006. i 2010. godine SNSD se profilisao kao najznačajnija srpska politička opcija u Bosni i Hercegovini, preuzimajući ulogu partije – nacionalnog pokreta od posrnulog SDS-a. U pogledu odnosa prema srpskim nacionalnim interesima SNSD zastupa stav o očuvanju Republike Srpske i njenoj neupitnosti, pozivajući čak na referendume o otcjepljenju ukoliko ona bude ugrožena. Radikalizacijom nacionalnih stavova SNSD sve više gubi socijaldemokratsku, ljevičarsku ulogu i sve se više približava partijama narodnjačke orijentacije.

Najveće zamjerke opozicije (PDP, SDS i SRS) prema SNSD-u se odnose na netransparentno trošenje novaca u neprofitabilne objekte poput Administrativnog centra Vlade Republike Srpske izgrađenog u Banjoj Luci i u pogledu inostranih zaduživanja, iako je Republika Srpska putem prodaje Telekomu Srpske zaradila više od milijardu maraka. Veliki broj kritika SNSD dobija iz istočnog dijela Republike Srpske po osnovu neravnomjernog razvoja ova dva prostora.

Stranka nezavisnih socijaldemokrata je na parlamentarnim izborima 2010. godine osvojila osam mandata u državnom parlamentu, trideset i sedam u Narodnoj skupštini Republike Srpske i jedan mandat u federalnom parlamentu. SNSD je vladajuća partija na državnom i entitetskom nivou u Republici Srpskoj. Predsjednik SNSD-a je Milorad Dodik.

5.7. HRVATSKA DEMOKRATSKA ZAJEDNICA 1990

Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990) nastala je poslije unutarstranačkih izbora 2006. godine kada je na mjesto predsjednika HDZ-a izabran Dragan Čović. Njegov protivkandidat Božo Ljubić je s grupom istomišljenika napustio HDZ i formirao HDZ 1990, političku

partiju iste ideološke orijentacije i politike kao i HDZ, samo s drugim liderom i članstvom.

U zvaničnom objašnjenju ovog raskola HDZ 1990 se poziva na to da je HDZ s Draganom Čovićem na čelu "napustio svoj program, kršio Statut, vodio nedemokratsku politiku u interesu određenih skupina i pojedinaca, a ne hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini" (<http://www.hdz1990.org/category/hdz1990/zastohdz/>). Ljubićeva partija HDZ-u zamjera i to što su učestvovali u promjeni zakona i Ustava koji su bili štetni po hrvatski narod u Bosni i Hercegovini.

Hrvatska demokratska zajednica 1990 pripada partijama desnog centra. Zalažu se za bliže odnose Bosne i Hercegovine i Hrvatske, a u stranačkom pogledu bliski su Evropskoj narodnoj stranci i narodnjačkim koncepcijama hrišćansko-demokratske orijentacije.

Ova se, po snazi druga hrvatska stranka, zalaže za ustavno preuređenje Bosne i Hercegovine u kojem bi Hrvati kao konstitutivni narod izborili ravnopravniji položaj. Ovo podrazumijeva formiranje barem jedne federalne jedinice (drugi nivo vlasti) s hrvatskom većinom. Ova se partija zalaže za ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i NATO.

HDZ 1990 je na prethodnim parlamentarnim izborima osvojio dva poslanička mjesta u državnom i pet poslaničkih mjesta u federalnom parlamentu. Predsjednik HDZ 1990 je Božo Ljubić.

5.8. PARTIJA DEMOKRATSKOG PROGRESA

Partija demokratskog progresa (PDP) formirana je 1999. godine. Partija od osnivanja među funkcionerima, članovima i simpatizerima ima najveći broj obrazovanih stanovnika: ekonomista, pravnika, inženjera, prosvjetnih, kulturnih i medicinskih radnika. Ovakav imidž "intelektualne" stranke PDP može da zahvali prije svega lideru Mladenu Ivaniću koji gradi vlastiti (a kao liderska stranka) i stranački imidž odmjerenog, jasnog, obrazovanog i principijelnog političara koji je uspio da okupi brojne intelektualce u Republici Srpskoj snažeći demokratsku opciju partije centra koja nekada, shodno istorijskim prilikama, ide i u smjeru desnog centra.

Partija demokratskog progresa je bila i poziciona i opoziciona partija. Jedna je od najznačajnijih partija u Bosni i Hercegovini. Njen značaj se ogleda u prelomnom istorijskom trenutku u kojem je kao nosilac zakonodavne i izvršne vlasti (nekada je dijeleći sa SDS-om, a nekada i sa SNSD-om) provela najznačajnije i najnepopularnije društvene, demokratske, a prije svega ekonomske i socijalne reforme.

U ideološkom pozicioniranju PDP se orijentisao ka evropskim partijama desnog centra, pa je i primljen u Evropsku narodnu stranku. Partija demokratskog progresa podržava Dejtonski mirovni sporazum kao izbalansiran dokument koji isključuje ratne pobjednike i gubitnike i kojim je afirmisana državotvornost srpskog naroda u Bosni Hercegovini kroz postojanje Republike Srpske. Partija demokratskog progresa se zalaže za Bosnu i Hercegovinu kao

decentralizovanu državu sastavljenju od dva ravnopravna državotvorna entiteta, od kojih je jedan Republika Srpska – teritorijalno i pravno-institucionalno nesporna – sa zagaranovanim nacionalnim pravima konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina koji u njoj žive, i zaštitom ljudskih prava i građanskih sloboda, u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (<http://www.pdpinfo.net/sadrzaj.php?id=141>). PDP se zalaže za gašenje Kancelarije visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.

PDP je opoziciona partija na državnom i entitetskom nivou. Vlast vrši u dijelu opština Republike Srpske uglavnom u koaliciji sa SDS-om. PDP je osvojila jedno poslaničko mjesto u državnom i sedam poslaničkih mjesta u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Predsjednik PDP-a je Mladen Ivanić.

5.9. SOCIJALISTIČKA PARTIJA REPUBLIKE SRPSKE

Socijalistička partija Republike Srpske osnovana je 1993. godine. Biračko tijelo socijalista čine uglavnom penzioneri, dio činovnika, policajaca, boraca, ratnih vojnih invalida, kao i dio jugonostalgičara. Slobodan Nagradić piše da je riječ o partiji "klasične ljevice, čvrste unutarstranačke discipline" (Nagradić, 1998: 108). Socijalistička partija Republike Srpske blisko saraduje sa Socijalističkom partijom Srbije.

Socijalisti su u prvim godinama poslije potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma bili najснаžnija političko-ideološka alternativa Srpskoj demokratskoj stranci i Srpskoj radikalnoj stranci. Najveći broj pristalica socijalisti imaju u sjevernim i zapadnim dijelovima Srpske. Socijalisti su kao i mnoge druge partije u Bosni i Hercegovini doživjeli brojne unutarstranačke sukobe i podjele. Najdrastičnija podjela socijalista bila je u vrijeme istupanja dijela članstva koji osniva Demokratsku socijalističku partiju, kao i skorašnja podjela iz koje je proizašla Nova socijalistička partija.

Socijalistička partija Republike Srpske je bila i poziciona i opoziciona stranka na svim nivoima vlasti. Odigrali su značajnu ulogu u vrijeme političke krize 1997. godine kada su podržali Biljanu Plavšić i pomogli joj u rušenju režima SDS-a. Socijalisti se zalažu za njegovanje tekovina antifašističke borbe, za slabljenje nacionalizama i jačanje socijalne komponente. Zalažu se za veću intervenciju države u privredi i za bolji standard pensionera. U pogledu očuvanja Republike Srpske svrstavaju se u red branilaca Dejtonskog ustavnog modela koji garantuje postojanost Srpske.

Najbliže saraduju sa Savezom nezavisnih socijaldemokrata i Demokratskim narodnim savezom. Na prethodnim parlamentarnim izborima održanim 2010. godine osvojila je tri poslanička mjesta u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Predsjednik SPRS je Petar Đokić.

5.10. DEMOKRATSKI NARODNI SAVEZ

Demokratski narodni savez (DNS) nastao je 2000. godine otcjepljenjem dijela rukovodstva i članstva SNS-a. Za prvog stranačkog predsjednika izabran je Dragan Kostić. Tri godine kasnije Savez narodnog preporoda se kolektivno uključuje u DNS. Novi predsjednik stranke postaje Marko Pavić.

Stranka se pozicionira kao narodnjačka partija desnog centra. Bila je i poziciona i opoziciona stranka. Najviše uspjeha DNS je ostvario u Prijedoru, Banjoj Luci i Zvorniku. Partija se zalaže za očuvanje Republike Srpske i ostvarivanje bližih veza sa Srbijom. Ekonomski je tržišno orijentisana stranka.

Ova je stranka vladajuća u velikom broju opština u Republici Srpskoj od kojih je najsnažnija u Prijedoru (trećem gradu po veličini u Srpskoj) gdje ima koalicionu većinu u skupštini i mjesto načelnika opštine. Na parlamentarnim izborima 2010. godine osvojila je jedno poslaničko mjesto u državnom parlamentu i šest poslaničkih mjesta u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Predsjednik DNS-a je Marko Pavić.

5.11. SRPSKA RADIKALNA STRANKA

Srpska radikalna stranka (SRS) je partija desne orijentacije nastala početkom devedesetih kao refleksija istoimene stranke iz Srbije čiji je osnivač i lider Vojislav Šešelj. Spada među političke opcije koje svoje desničarsko opredjeljenje nisu pokušavale da sakriju s mimikrijskom dovrtljivošću i pritvornošću želeći da se tako "prošvercuju" kod inostranih supervizora i donatora, već su isticale svoje "nacionalno ishodište kao najvažniju legitimacionu potku" (Nagradić, 1998: 104).

Srpska radikalna stranka se zalaže za očuvanje Republike Srpske, za ekonomsko, demografsko, kulturno i obrazovno jačanje ovog entiteta. Teži ka jačanju veza između Srpske i Srbije, te, ukoliko to okolnosti dozvole, njihovom ujedinjenju.

Srpska radikalna stranka je bila godinama na vlasti, ali i u opoziciji. Najprirodniji saveznik SRS-a (iako su se često mimoilazili i sukobljavali) jeste SDS. Radikalima su bliske sve srpske nacionalne partije koje dijele njihova ideološka stajališta. Period najveće krize, pritisaka i zabrane rada radikali doživljavaju u vrijeme smjene njihovog partijskog šefa Nikole Poplašena s mjesta predsjednika Republike Srpske.

Jedna je od najvećih kritičara vlasti SNSD-a. U vlasti je u pojedinim opštinama Srpske gdje je najčešće u koaliciji sa SDS-om i PDP-om. Na parlamentarnim izborima 2010. godine osvojila je jedno poslaničko mjesto u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Predsjednik SRS-a je Milanko Mihaljica.

5.13. DEMOKRATSKA NARODNA ZAJEDNICA

Demokratska narodna zajednica (DNZ) je izrasla iz sukoba dva lidera, Alije Izetbegovića i Fikreta Abdića i dvije suprotstavljene koncepcije: Izetbegovićeve, koja je bila za nastavak rata i Abdićeve, koja je tražila mir bojeći se za potpuni nestanak i poraz Bošnjaka. Kao odgovor na Izetbegovićevu politiku, Abdić 1993. godine formira Demokratsku narodnu zajednicu, politički i vojno poražavajući SDA na prostoru Velike Kladaše i dijela okolnih opština. Radikalizacijom odnosa politički sukob između dva lidera prelazi u otvoreni vojni sukob, te stvaranje paradržavne tvorevine Republike Zapadne Bosne pod vođstvom Fikreta Abdića. Ovakav Abdićev potez Izetbegović smatra činom secesije.

Republika Zapadna Bosna biva vojno poražena 1995. godine, a Fikret Abdić optužen i kasnije osuđen za ratne zločine. Poslije ovih događanja DNZ nastavlja rad pokušavajući da se nametne kao partija cjelokupnog prostora Bosne i Hercegovine. Međutim, DNZ ostaje stranka sa snažnim regionalnim uporištem u Unsko-sanskom kantonu, prije svega u Velikoj Kladaši iz koje crpi najveći broj glasova. Ova joj baza (prostor zapadne Bosne) obezbjeđuje učešće u državnom parlamentu. Na parlamentarnim izborima 2010. godine osvojila je po jedan mandat u državnom i federalnom parlamentu. Ova je partija opoziciona na državnom i entitetskom nivou. Predsjednik DNZ-a je Rifat Dolić.

6. FINANSIRANJE POLITIČKIH PARTIJA U BIH

Prema Zakonu o finansiranju političkih stranaka (http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/ZFPS-precisceni_tekst.pdf) politička partija može da obezbijedi sredstva na pet načina: a) putem članarina, b) putem priloga pravnih i fizičkih lica, c) putem prihoda od imovine u vlasništvu političke stranke, d) putem izdvajanja iz budžeta BiH za finansiranje parlamentarnih grupa u skladu s članom 10. ovog zakona (finansiranje parlamentarnih grupa zastupljenih u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine raspoređuje se na način da se 30% sredstava raspoređuje jednako svim parlamentarnim grupama, dok 70% od ukupnog iznosa se raspoređuje srazmjerno broju poslaničkih mjesta koje svaka parlamentarna grupa ima u trenutku raspodjele), kao i iz entitetskih budžeta i svih njihovih nižih jedinica u skladu s entitetskim zakonima i e) putem dobiti od prihoda preduzeća u vlasništvu političke stranke.

Političke partije najveći dio novca (oko 82%) ostvaruju iz budžeta. Specifičnost bh. prostora je u tome da partije dobijaju novac iz različitih budžeta od državnog, preko entitetskih i kantonalnih, pa sve do opštinskih budžeta. Zanimljivo je da se vrši kontrola priliva sredstava na način što su partije dužne da prijave Centralnoj izbornoj komisiji (CIK) dobijeni novac, međutim, ne vrši se kontrola trošenja dobijenih sredstava. CIK nema mandate da provjerava

potrošnju novca i time se bavi Kancelarija državnog revizora (<http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Deset-uslova-za-EU-8-Finansiranje-stranaka/BiH-Zakon-krsen-163-puta.lt.html>).

7. ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina je mlada demokratija koja nije u potpunosti izgradila demokratske institucije i uspostavila demokratsku praksu u onoj mjeri u kojoj to ostvaruju zemlje koje nazivamo zapadnim poliarhijama. Bosna i Hercegovina ne može da se pohvali s dugom tradicijom parlamentarnog života, političkih partija, kao ni s kontrolnim mehanizmima zaštite birača i njihovih demokratskih prava. Istorija Bosne i Hercegovine je uglavnom istorijska saga o vremenima protektorata ili totalitarizama, ugrožavanja ljudskih prava i davanja onoga malo ili skoro ništa u pogledu autonomije odlučivanja i slobode djelovanja.

U ovakvom istorijskom ambijentu stasale su prve političke partije u Bosni i Hercegovini. Uslovi austrougarske okupacije prirodno su doveli do stvaranja partija – nacionalnih pokreta kao potrebe za osnivanjem političkog jezgra koje će da artikuliše, predstavi i zaštiti nacionalne interese nacije koju predstavlja. Muslimanska, srpska i dvije dominantne hrvatsko-katoličke partije bile su na neki način odgovor na nepostojanje države-nacije (naravno, sa tri različita viđenja iste). Ispostaviće se da je pitanje državnosti i ostvarivanja nacionalnih interesa centralna tema političkih partija od vremena Austrougarske do danas. Tada, kao i danas partije lijeve orijentacije izgledaju odveć čudno i strano jer ne stavljaju u prvi plan ono što je nukleus svih bosanskohercegovačkih nesporazuma, a to je pitanje odnosa između nacija oblikovanih kroz tri snažne vjeroispovijesti.

Ovako pluralizovan prostor Bosne i Hercegovine izgubio je s dolaskom komunista minimum demokratskog prava da se bira i da se bude izabran. Uspostavljanje totalitarnog režima značio je produblivanje linija rascjepa, već iscijepane Bosne i Hercegovine.

Obnova višepartijskog sistema u Bosni i Hercegovini s komunističkim nasljeđem bila je izazov s kojim nije mogla da se nosi ni vladajuća, ali ni opoziciona politička elita. Ovu tezu potvrđuje rat u Bosni i Hercegovini kao radikalni pokušaj raspleta neriješenih pitanja koja su ovim činom, a pogotovo dejtonskim uređenjem, dodatno zapletena i ostavljena kao otvorena prijetnja po stabilnost države i regiona. Uloga partija u ovom “zaplitanju” je presudna.

Sve do sada navedeno Bosnu i Hercegovinu i njenu političku scenu definiše nedovoljno razvijenom (hibridnom) demokratijom koja kao takva ne može da postane ravnopravan član i partner razvijenim demokratijama Evrope.

MEDIJI U BOSNI I HERCEGOVINI

Amer Džihana

Sažetak *U poglavlju se opisuju osnovne karakteristike medijskog sistema Bosne i Hercegovine. Neprestano se ukazuje na jaz između zakonskih odredbi, koje u pravilu sublimiraju najnaprednija svjetska rješenja, i stvarnosti u kojoj mediji djeluju, a koja je snažno određena post-konfliktnom i tranzicijskom prirodom bosanskohercegovačkog društva. U prvom dijelu razmatra se opći regulatorni okvir za elektronske i štampane medije, zatim se, u drugoj sekciji, opisuje medijsko tržište. U trećem se dijelu portretiraju osnovne karakteristike medijskih sloboda kao i odgovornosti novinara i medija u BiH. U zaključnom razmatranju, snažno se zagovara prevazilaženje postojeće diskrepancije između "idealnog" zakonskog okvira i nezadovoljavajućih praksi implementacije.*

Ključne riječi: *medijski sistem, regulacija, medijsko tržište, sloboda medija, odgovornost novinara*

1. UVOD

Kraj rata Bosna i Hercegovina dočekala je s tri odvojena, međusobno neprijateljski nastrojena, medijska sistema. Granice tih sistema uglavnom su se poklapale s vojnim granicama. Tako su postojali medijski sistemi na teritoriju pod kontrolom Armije BiH, Vojske Republike Srpske i Hrvatskog vijeća obrane. Jedan od prioriteta međunarodnih organizacija zaduženih za implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma u postratnoj Bosni i Hercegovini, bio je normalizacija medijskog sektora snažno podijeljenog po etno-nacionalnim linijama. Međutim, uklanjanje ove komunikacijske segregacije pokazat će se u narednim godinama kao vrlo zahtjevan zadatak. Postignuti rezultati svjedoče o značajnom napretku u različitim segmentima medijskog sistema BiH, no isto tako još uvijek je prerano opisati taj sistem kao samoodrživ i stabilan.

Postratna medijska situacija najčešće se opisuje kao haotična. Prema izvještaju Međunarodne helsinške federacije za ljudska prava (1997) u julu 1996. godine djelovala su 272 medija u BiH, i to 140 štampanih medija, 92 radio stanice, 29 TV kuća i šest novinskih agencija (Defterdarević, 2004: 107). U narednim godinama, broj elektronskih medija se čak i povećao, tako su u 2000. godini u BiH djelovala 130 štampana medija, 210 radio-stanica i 71 televizijska stanica (Udovičić et alia, 2001). Iako su elektronski mediji doživjeli svoju ekspanziju još u toku rata, zahvaljujući, između ostalog, i tome što su bili djelotvornija propagandna sredstva od štampe, njihov bum se nastavlja i u poslijeratnom periodu, jer nije postojala regulacija frekventnog spektra, a zakonski, profesionalni i tehnički standardi tek

su trebali da se uspostave. Pored toga, i međunarodna zajednica poticala je pojavljivanje novih medijskih kuća potpomažući ih donatorskim sredstvima (Udovičić et alia, 2001).

Gledano iz današnje perspektive, može se pouzdano zaključiti da toliki broj medija u BiH nije predstavljao odraz istinskog pluralizma ideja u bh. društvu, niti je odgovarao stvarnoj veličini medijskog tržišta. Pogotovo imajući u vidu da je to tržište ratom osiromašeno i podijeljeno po etničkim linijama. Zapravo, naglo povećanje broja elektronskih medija može se shvatiti u kontekstu tranzicijskih procesa, jer je slična situacija zadesila i druge tranzicijske zemlje, s tim što je, kao posljedica rata, nivo podijeljenosti i nesređenosti bh. države i društva bio toliko velik da je situacija u medijskom sektoru u velikoj mjeri izmicala kontroli.

2. REGULACIJA MEDIJA

2.1. ZAKONSKA REGULATIVA O MEDIJIMA I INFORMIRANJU

Sukladno Dejtonskom mirovnom sporazumu po kojem su nadležnosti nad oblastima medija i javnog informiranja podijeljene među entitetima, odnosno kantonima u Federaciji BiH, dugo nisu postojali zakoni koji bi definirali bilo koji segment iz ovih oblasti na nivou cijele države. Tako je u Republici Srpskoj 1997. usvojen Zakon o javnom informiranju, a do 1998. godine šest od deset kantona u Federaciji donijelo je zakone o ovoj oblasti, s tim što su razlike među ovim zakonima nadmašivale njihove sličnosti (Defterdarević, 2004: 98). No, ta se situacija kasnije promijenila. Tako su, s jedne strane, u 2003. i 2005. godini doneseni zakoni o komunikacijama i javnom RTV sistemu u Parlamentarnoj skupštini BiH, kojima se jedinstveno regulira ova oblast na državnom nivou, a s druge strane, entitetske su skupštine tokom 2001. i 2003. godine usvojile zakone o pristupu javnim informacijama i kleveti u gotovo istovjetnom obliku, tako da su i ove oblasti u velikoj mjeri jedinstveno regulirane u cijeloj BiH. Pored ovoga, bitno je napomenuti da su novinarske i medijske slobode garantirane Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i ustavima oba entiteta. U Ustavu BiH, spominje se sloboda izražavanja (član II, stav 3) i garantiraju fundamentalna ljudska prava u skladu s međunarodnim standardima.

2.2. ELEKTRONSKI MEDIJI

A) Regulatorna agencija za komunikacije

Regulatorna agencija za komunikacije je nezavisna državna agencija, jedina nadležna na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine za reguliranje polja telekomunikacija i elektronskih medija, te uređenje radiofrekventnog spektra. U članu 3. Zakona o komunikacijama BiH propisuje se nadležnost Vijeća ministara BiH za kreiranje komunikacijske politike, dok su RAK-u date nadležnosti regulacije. Agencija je uspostavljena Odlukom visokog predstavnika iz 2001. godine (OHR odluke, 2001), kojom su spojene nadležnosti dotadašnje Nezavisne

komisije za medije (IMC) i Regulatorne agencije za telekomunikacije (TRA). Nadležnosti, obaveze i odgovornosti RAK-a definirane su u Zakonu o komunikacijama BiH iz 2003. godine.

Osnovi principi regulacije koji definišu opseg djelovanja RAK-a i aktivnosti Agencije u sektoru regulacije emitiranja su (član 4. Zakona o komunikacijama):

- a) zaštita slobode izražavanja i različitosti mišljenja, uz poštovanje osnovnih standarda pristojnosti, nediskriminacije, pravičnosti, tačnosti i nepristrasnosti;
- b) razvoj profesionalnih i održivih komercijalnih i javnih emitera s namjerom uspostavljanja balansa između ove dvije vrste emitera;
- c) princip prema kojem emiteri trebaju biti distancirani od političke kontrole i manipulacije, tako da se osnaže demokratski principi i osnove tržišne ekonomije;
- d) princip prema kojem se sve dozvole dodjeljuju na osnovu procesa u kojem su osigurani odgovarajući profesionalni standardi programskog sadržaja, tehničke operacije i finansiranja;
- e) princip prema kojem se oglašavanje u emitovanju regulira u skladu s najboljim evropskim praksama.

Sektor emitiranja RAK-a zadužen je za izdavanje dozvola za emitiranje kao i za sveukupnu regulaciju sektora. Osnovni pravci djelovanja u ovom pogledu ogledaju se u sljedećim aktivnostima (Jusić, 2005: 218):

- donošenju propisa za emitere;
- izdavanju dozvola za emitiranje;
- reguliranju pitanja oglašavanja, programskog sadržaja i vlasništva;
- primjeni i izvršenju pravila i propisa;
- djelovanju na prevenciji ilegalnog emitiranja;
- zaštiti autorskih prava.

Tijela RAK-a su Vijeće Agencije i generalni direktor. Vijeće RAK-a obavlja i žalbenu funkciju na odluke koje donese generalni direktor. Protiv prvostepenih izvršnih mjera generalnog direktora Agencije korisnici RAK dozvola imaju mogućnost žalbe Vijeću Agencije, kao drugostepenom organu u upravnom postupku. Sudsko preispitivanje odluka može se pokrenuti pred Sudom BiH (član 47, Zakon o komunikacijama).

Najznačajnija područja medijske politike koja je RAK kodificirao definirana su kroz pravila o medijskoj koncentraciji i pluralizmu, te regulaciji sadržaja i obaveza emitera u koje spada (a) Kodeks oglašavanja i sponzoriranja, izmijenjen u junu 2004. i januaru 2007. i (b) Kodeks o uređivanju radio i TV programa koji je Regulatorna agencija za komunikacije usvojila 8. marta 2004. godine, a izmijenila u januaru 2008.

Uspostavljanje RAK-a kao konvergentnog regulatornog tijela slijedi slične prakse u ostalim zemljama Evrope i reflektuje tehnološku konvergenciju između telekomunikacija i emitiranja, što je trenutno vodeći pravac razvoja tržišta komunikacija širom svijeta (Sadić, 2005). Različiti autori kao najveći doprinos RAK-a normalizaciji medijskog prostora u BiH, vide u otklanjanju otvorenog govora mržnje iz elektronskih medija, što je RAK postigao primjenom različitih sankcija. Intervencije RAK-a u sektoru elektronskog emitiranja bile su intenzivne, a Agencija se nije libila ni od primjene najoštrijih sankcija kao što su ukidanje dozvole i suspenzija emitiranja.

Tabela 1: Pregled sankcija koje je RAK izrekao u periodu 1998-2009.

(Izvor: Tabela napravljena prema izvještajima RAK-a)

| Godina | Vrsta sankcije | | | | |
|-------------------|----------------|------------|-----------------------|-------------------------------------|---|
| | Novčana | Upozorenje | Suspenzija emitiranja | Ukidanje dozvole ili aneksa dozvole | Ostalo |
| 1998-2001. | 56 | 22 | 30 | 5 | |
| 2002. | 12 | 2 | 1 | 0 | |
| 2003. | 6 | 4 | 1 | 4 | |
| 2004. | 34 | 4 | 0 | 10 (3 uslovno) | 2 naredbe |
| 2005. | 39 | 10 | 0 | 1 | 3 naredbe 5 privremenih mjera |
| 2006. | 30 | 28 | 0 | 1 | |
| 2007. | 20 | 66 | 0 | 2 | |
| 2008. | 12 | 23 | 0 | 0 | 1 obustava emitiranja sa određenog predajnika |
| 2009. | 9 | 33 | 10 | 3 | |

U analizi RAK-a (2001) navodi se da se u periodu od osnivanja agencije pa do sredine 2000. godine većina prekršaja odnosila na kršenje Kodeksa o uređivanju radio i TV programa, dok su nakon toga sankcije izricane za povrede kao što su kršenja autorskih prava, pravila o reklamiranju, itd. Dunja Mijatović, direktorica sektora emitiranja RAK-a, navodi da su prigovori zbog govora mržnje uglavnom nestali.

“Proteklih godina smo imali puno pritužbi zbog govora mržnje u medijima dok se sada većina žalbi odnosi na pristojnost u programima i fer i nepristrasno izvještavanje. Većina ovih prigovora uzrokovana je neprimjerenim citatima trećih osoba, u slučajevima kada su mediji prikazali samo jednu stranu priče” (MSI, 2007).

Ipak, u 2009. godini dolazi do promjene u pogledu vrste izrečenih sankcija. Kako se navodi u izvještaju Agencije (RAK, 2010) dolazi do povećanog broja kršenja Kodeksa o oglašavanju i sponzorstvu kao i Općih uslova Dozvole za emitiranje RTV programa. Pored toga, pojavljuju se i kršenja Pravila o dozvolama za zemaljsku radiodifuziju RTV programa. Zanimljivo je da se veliki broj suspenzija kao i oduzimanje dozvola u 2009. javlja jer RTV stanice ne izmiruju svoje zakonske obaveze u pogledu plaćanja naknada za dozvole, uplata doprinosa za korištenje spektra kao i finansijskih obaveza prema Agenciji. Ovo, zapravo, indicira da na

tržištu elektronskih medija u BiH još uvijek postoji veliki broj emitera koji nisu sposobni poslovati u skladu sa zahtjevima tržišne ekonomije, te da bismo u skoroj budućnosti mogli očekivati daljnje smanjenje broja elektronskih medija u BiH.

Iako se rad Agencije uglavnom percipira kao fer i apolitičan, Regulatorna agencija za komunikacije nije ostala pošteđena politizacije. Sa slabljenjem utjecaja institucija međunarodne zajednice u BiH dolazi do povećanih političkih pritisaka na RAK. Prije svega, pritisci se ogledaju u kreiranju zakonskih rješenja kojima se obesmišljavaju odredbe Zakona o komunikacijama u pogledu finansijske i političke nezavisnosti Agencije. Tako Zakon o plaćama i naknadama uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, unatoč dotadašnjoj praksi baziranoj na Zakonu o komunikacijama, tretira uposlenike RAK-a kao i ostale budžetske korisnike, podrivajući finansijsku nezavisnost ove institucije (Halilović, 2008). S druge strane, Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH iz 2009, tretira Regulatornu agencija za komunikacije kao upravnu organizaciju. Posljedično, Vijeće ministara može ostvariti veći utjecaj na proces donošenja odluka Agencije, čime bi izvršna vlast postala regulator. Direktor RAK-a ovaj potez vidi kao direktni atak na političku nezavisnost Agencije (Dnevnik, 2010).

Druga vrsta pritiska odnosi se na opstrukcije u procesu imenovanja. Proces imenovanja direktora Agencije traje od 2007. godine, a imenovanja Vijeća agencije od 2009. i još uvijek nisu okončani.

Treća vrsta pritiska ogleda se u direktnim prijetnjama upravi i osoblju Agencije. Tako su agenti Državne agencije za istragu i zaštite (SIPA) poslani 2006. godine da istraže navodne kriminalne radnje u Agenciji, mada su svi dotadašnji izvještaji državne revizije o poslovanju RAK-a bili pozitivni (Revizor, 2008 i Revizor 2009). Agenti SIPA-e proveli su tri mjeseca u RAK-u, te otišli bez ikakvog pisanog traga o urađenom poslu.

Može se zaključiti da uspostava i funkcioniranje Regulatorne agencije za komunikacije predstavljaju uspješan projekt. S druge strane, kako primjećuje Sadić, glavna pretpostavka iza razvoja RAK-a bila je uspostava uvjeta za pravedno i konkurentno medijsko tržište, a što je zahtijevalo izmicanje medijskog regulatornog tijela od političke kontrole, no, "RAK nije mogao sam stvoriti konkurentno tržište u jednom od najdepresivnijih ekonomskih okruženja u Evropi" (2005: 118). Isto tako, ako se pravovremeno ne zaustavi trend negativnih političkih pritisaka na RAK može dovesti i do značajnijeg podriivanja nezavisnosti ovog regulatora, te ponovo regulaciju elektronskih medija dovesti u sferu političkih prepucavanja i pregovaranja.

B) Sistem javnog RTV emitiranja

TRANSFORMACIJA DRŽAVNIH U JAVNE EMITERE

Tokom rata, u Republici Srpskoj uspostavljena je Srpska radio-televizija, u dijelu Federacije BiH, na teritoriju nekadašnje Herceg-Bosne, program je emitirala Hrvatska RTV iz Zagreba,

a u drugom dijelu Federacije, pod kontrolom Armije BiH, djelovala je RTV Bosne i Hercegovine, nekadašnja RTV Sarajevo.

Tek tri godine nakon rata međunarodna zajednica u BiH fokusirala se na transformaciju državnih RTV stanica u javne RTV servise. Prve korake ka kreiranju javnih RTV servisa inicirao je OHR u julu 1998. godine. U narednim godinama Ured visokog predstavnika donio je nekoliko odluka (juli 1999, oktobar 2001, maj 2002) kojima su uspostavljena tri javna emitera u Bosni i Hercegovini. U to vrijeme postojala su dva potpuno dijametralna stava – da ne žele ništa zajedničko jer imaju svoje nacionalne televizije (srpske i hrvatske nacionalne stranke) i da BiH već ima Radio-televiziju BiH u kojoj ništa ne treba mijenjati (bošnjačke stranke), a što je onemogućavalo bilo kakvu mogućnost za osnivanje zajedničke radio-televizije koja bi bila u duhu Dejtonskog sporazuma (Media Plan Institut, 2000). Stoga je cjelokupan proces reforme javnog RTV emitiranja praćen odsustvom političke volje kod svih strana da se slijedi reformski put koji je zacrtala međunarodna zajednica. Tako je, praktično, sve odluke i zakone iz ove oblasti na koncu nametao Ured visokog predstavnika.

Osnovni pravci reforme u pogledu Srpske RTV ogledali su se u njenom preimenovanju u Radio-televiziju Republike Srpske (RTRS), čime se željelo naglasiti da ta televizija pripada svim građanima RS-a, a ne predstavlja nacionalni srpski TV-emiter, te u uvezivanju ove televizije u zajednički sistem emitiranja BiH zajedno s ostala dva emitera, što je opet značilo delegiranje određenih nadležnosti na nivo Sistema kao i koordinaciju i zajednički nastup s ostalim emiterima koji sačinjavaju taj sistem (Džihana, 2008).

S druge strane, u pogledu reguliranja hrvatskih emitera koji su djelovali u BiH, Ured visokog predstavnika u 1999. godini (OHR odluke, 1999) donosi odluku o ukidanju emitiranja HRT iz Zagreba putem zemaljske mreže, kao i odluku o zatvaranju hrvatske TV-stanice Erotel u 2000. godini, nakon što je ova kuća odbila da se povinuje odluci Nezavisne komisije za medije o smanjenju opsega emitiranja s 41 na 11 televizijskih predajnika (Džihana, 2008).

RTV Bosne i Hercegovine praktično je predstavljala polaznu osnovu za izgradnju novog sistema javnog emitiranja. Tokom procesa transformacije, ona je najprije ukinuta, a na njenim temeljima je osnovana Radio-televizija Federacije BiH (RTVFBiH). Potom je uspostavljena nova Radio-televizija Bosne i Hercegovine (BHRT) na način da joj je pripala gotovo sva imovina dotadašnje RTVFBiH, dok istovremeno Radio-televizija Republike Srpske nije unijela nikakvu imovinu u novoformiranu televiziju na državnom nivou. Pored toga, Plan rekonstrukcije sistema javnog emitiranja u BiH, koji je izradio stručni tim BBC-ja, predviđao je prodaju zgrade televizije u Sarajevu, za koju je ocijenjeno da je suviše skupa za održavanje, te gradnju novih zgrada za javne televizije u Sarajevu, ali i u Banjoj Luci. Sve ovo je uzrokovalo buru negodovanja kod zaposlenika nekadašnje RTV BiH, tako da su s negodovanjem gledali na reformske procese međunarodne zajednice u sektoru javnog RTV emitiranja.

ZAKONI O JAVNOM RTV SISTEMU I SERVISIMA

Kompletan zakonski okvir kojim se regulira javno RTV emitiranje čini set od četiri zakona: Zakona o Javnom radio-televizijskom sistemu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Zakon o Sistemu) i Zakona o Javnom radio-televizijskom servisu BiH (u daljem tekstu Zakon o BHRT-u) na nivou Bosne i Hercegovine, te Zakona o Javnom radio-televizijskom servisu FBiH (u daljem tekstu Zakon o RTVFBiH) i Zakona o Javnom radio-televizijskom servisu RS (u daljem tekstu Zakon o RTRS-u) na entitetskom nivou. Uz velika protivljenja predstavnika stranaka s hrvatskim predznakom, koji su tražili uspostavu posebnog kanala koji bi emitirao program na hrvatskom jeziku, zakoni u parlamentima BiH i RS FBiH doneseni su u 2005. i 2006. godini, dok je Zakon o RTVFBiH-u objavljen u Službenim novinama FBiH tek u septembru 2008. godine.

Zakonom o Javnom RTV sistemu Bosne i Hercegovine iz 2005. godine, uspostavljen je Javni radiotelevizijski sistem u BiH (u daljnjem tekstu: JRTS Bosne i Hercegovine), kao i odnosi između pravnih subjekata koji ga čine, a to su:

- a) Radio-televizija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BHRT) kao Javni RTV servis Bosne i Hercegovine;
- b) Radio-televizija Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: RTFBiH) kao Javni RTV servis Federacije Bosne i Hercegovine;
- c) Radio-televizija Republike Srpske (u daljnjem tekstu: RTRS) kao Javni RTV servis Republike Srpske;
- d) Korporacija javnih RTV servisa BiH (u daljnjem tekstu: Korporacija).

Javni RTV servisi samostalni su u svim bitnim aspektima uključujući uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju. Članom 6. Zakona o Sistemu stavlja se u obavezu postojećim javnim emiterima da registriraju Korporaciju kao zajedničku upravljačku strukturu na državnom nivou, u čiju nadležnost spadaju prodaja, razvoj pravne regulative, koordinacija tehničkog razvoja, zajedničko korištenje resursa i arhive, komunikacije, nabavka stranih programa i međunarodne veze, ispitivanje javnog mnijenja i tržišta, koordinacija resursima za prikupljanje sadržaja za informativne emisije, usluge prijenosa za javne RTV servise, itd.

Osnovna upravljačka struktura Javnog RTV sistema, kao i pojedinih RTV servisa, sastavljena je od upravnog i poslovnog odbora. Upravni odbor RTV servisa čine četiri člana, po jedan iz konstitutivnih naroda i jedan iz reda Ostalih, dok se u slučaju BHRT-a mora voditi računa da po dva člana dolaze iz svakog od entiteta. Svi članovi upravnih odbora javnih RTV servisa, njih 12, čine Odbor javnog RTV sistema, i ujedno Upravni odbor Korporacije. Poslovodne odbore emitera i Korporacije sačinjavaju generalni direktori s rukovoditeljima pojedinih sektora. Dok se zadaća upravnih odbora ogleda u nadgledanju cjelokupnog rada emitera i Korporacije, te u zastupanju javnog interesa, dotle poslovodni odbori imaju direktnu ulogu u svakodnevnom poslovanju i upravljanju (Jusić i Džihana, 2008).

Redovno se poslovanje javnih RTV emitera prvenstveno finansira iz prihoda od RTV takse i oglašavanja. RTV taksa se u oba entiteta ubire preko telekom-operatora, a svaki od entitetskih emitera taksu ubire i preko vlastitih službi. Taksa se prikuplja na jedan centralni račun i dijeli prema omjeru 50 posto u korist BHRT-a, a po 25 posto entitetskim emiterima. Prihodi od oglašavanja tretiraju se na isti način kao i RTV taksa, to jest, svi prihodi od oglašavanja nezavisno od toga ko ih je zaradio, trebaju se slivati na jedno mjesto i dijeliti prema naznačenom obrascu.

Programski principi definirani su članom 26. Zakona o sistemu. U prvom stavku snažno se naglašava služenje interesu javnosti, kao i visoki profesionalni standardi koji se očekuju od javne radio-televizije.

Program javnih RTV servisa služi interesu javnosti i mora biti u skladu s profesionalnim standardima, propisima i pravilima Regulatorne agencije. Javni RTV servisi dužni su osigurati raznovrstan i izbalansiran radijski i televizijski program, koji ispunjava visoke etičke standarde i standarde kvaliteta, poštivanja ljudskog života, dostojanstva i fizičkog integriteta ličnosti, te promoviranja demokratskih sloboda, društvene pravde i međunarodnog razumijevanja i mira.

Pored općih programskih obaveza i zabrana, propisane su i posebne obaveze u pogledu etničkih, regionalnih, tradicijskih, vjerskih i jezičkih prava bh. naroda i etničkih manjina. Tako se od emitera zahtijeva jednako korištenje sva tri zvanična jezika kao i dva pisma, te ravnopravna zastupljenost sadržaja koji odgovaraju tradicijskoj baštini Hrvata, Srba, Bošnjaka i ostalih (član 26). U pogledu zastupljenosti programa, emiteri su obavezni većinu vremena u eteru posvetiti evropskim sadržajima, 40 posto vremena za domaći program svih žanrova, osim vijesti i sporta, te najmanje 10 posto programa moraju naručiti od nezavisnih producenata.

NEIZVJESNA BUDUĆNOST JAVNOG RTV EMITIRANJA U BiH

Unatoč desetogodišnjim nastojanjima međunarodne zajednice, sistem javnog emitiranja u BiH još uvijek nije u potpunosti uspostavljen i još su prisutne žučne debate na političkoj pozornici kojima se dovodi u pitanje kompletno ustrojstvo sistema javnog emitiranja. Posljedično, programe javnih televizija još uvijek ne prihvata dobar dio stanovništva Bosne i Hercegovine, a to je naročito izraženo u slučaju hrvatskog naroda (Džihana, 2008). Korporacija javnog RTV sistema još uvijek nije uspostavljena, a javni RTV servisi su u nezavidnim finansijskim situacijama. Političke strukture svakako nose najveći dio odgovornosti za teško stanje u kojem se nalazi cijeli sistem emitiranja, kao i pojedinačni emiteri. Može se sumirati da se njihove opstrukcije prvenstveno ogledaju u:

- a) taktičkom odugovlačenju pri donošenju zakonodavnog okvira;
- b) političkim pritiscima i otvorenim napadima na uređivačku politiku i ustrojstvo Sistema;
- c) pozivanjima na bojkot plaćanja takse;

S druge strane i rukovodstva emitera nisu učinila mnogo na popravljanju situacije. Statistički podaci o zastupljenosti programa pokazuju da se niti jedan od javnih RTV emitera ne pridržava postojećih zakona i pravila RAK-a (Jusić i Džihana, 2008), a nezadovoljavajuća je i praksa u pogledu ravnopravnog ostvarivanja jezičkih i kulturnih prava konstitutivnih naroda, što dodatno osnažuje postojeće tenzije (Džihana, 2008).

Otuda je danas još uvijek teško govoriti o održivosti zamišljenog sistema javnog RTV emitiranja u BiH, pogotovo imajući u vidu da je on više odraz teških političkih kompromisa negoli interesa javnosti i profesionalnih potreba. Pored toga, posebnu zabrinutost izaziva kompleksnost i tromost cjelokupnog sistema, kao i nespremnost za promjene jer multi-kanalno, konvergentno, digitalno doba koje nastupa zahtijeva sposobnost brzog prilagođavanja.

2.3. ŠTAMPANI MEDIJI

Dok se djelovanje elektronskih medija nalazi pod izravnom kontrolom Regulatorne agencije za komunikacije, dotle je rad štampanih medija prepušten samoregulaciji putem Vijeća za štampu i profesionalnog kodeksa novinarstva na osnovu kojeg Vijeće djeluje. BiH je prva zemlja u regionu koja je formirala samoregulaciono tijelo za štampu. Takva tijela već postoje u zemljama dugogodišnje demokratske tradicije i u njima je koncept samoregulacije štampanih medija etabliran kao princip i dobro funkcioniра, što znači da se odluke tih tijela, bez obzira na to kako se zovu, poštuju i sprovode (Babić, 2004).

Sistem samoregulacije počiva na pretpostavci da nametanje profesionalnih i etičkih standarda putem zakona rezultira u proizvoljnom ograničavanju legitimnih novinarskih sloboda i zaprekama slobodnom protoku informacija u društvu, te da standarde treba kreirati novinarska zajednica, a da im se novinari trebaju povinovati na osnovu savjesti, a ne po sili zakona. Postoji uvjerenje da sistem samoregulacije (a) doprinosi očuvanju uredničkih sloboda, (b) promovira kvalitetu i odgovornost medija, (c) minimizira državno miješanje u poslove štampe i (d) olakšava čitateljski pristup medijima (OSCE, 2008).

A) Vijeće za štampu

Vijeće za štampu uspostavljeno je 22. septembra 2000. godine, a njegov osnovni zadatak je razmatranje žalbi građana i javnosti na pisanja štampe. Jedna od pretpostavki ovog vijeća je pojednostavljenje načina na koji građani i mediji rješavaju te sporove, odnosno od Vijeća se očekuje da brzo i besplatno rješava prigovore. Vijeće nema mandat da kažnjava, suspendira, zatvara novinare ili da oduzima dozvole novinama i publikacijama, već sporove između javnosti i štampe rješava koristeći se isključivo novinarskim sredstvima, kao što su: pravo na odgovor, objavljivanje ispravke, izvinjenje i demanti.

Inicijatori osnivanja Vijeća bile su međunarodne agencije u BiH, kao i domaće novinarske organizacije i uredništva. Prvobitno je Vijeće za štampu bilo registrirano na nivou entiteta

Federacije BiH s pravom djelovanja u cijeloj zemlji, da bi tokom 2006. i 2007. godine bio okončan proces registriranja novog Vijeća za štampu pri Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine. Osnivači ovog vijeća su deset najvećih novinskih izdavača iz BiH i Udruženja novinara u Bosni i Hercegovini.

Vijeće za štampu u Bosni i Hercegovini sastoji se od novinskih izdavača, novinara i građana Bosne i Hercegovine. Njegovi osnovni organi su skupština, upravni odbor, žalbena komisija i izvršni direktor. Rad Vijeća prije svega se temelji na jedinstvenom Kodeksu za štampu BiH, koji su usvojila novinarska Udruženja u BiH u aprilu 1999. godine.

Ovaj kodeks je izveden iz postojećih evropskih standarda novinarske prakse. Osnovni mu je cilj postavljanje osnova sistema samoregulacije u štampi, i predviđeno je da bude prihvaćen kao moralno obavezujući za novinare, urednike, vlasnike i izdavače novina i periodičnih izdanja (Udovičić et alia, 2001).

Kodeksom za štampu propisani su standardi (a) u pogledu poštivanja istine i prava javnosti da zna istinu, (b) obaveze medija da se ne ponašaju huškački i ne podstiču diskriminaciju i netoleranciju, (c) uspostavljena su osnovna etička načela tačnog i fer izvještavanja, razlikovanja komentara i izvještaja, te (d) zaštita djece i maloljetnika, osoba optuženih za krivična djela i prava građana na privatnost.

“Novinari i njihove publikacije imaju obavezu prema javnosti da održe visoke etičke standarde u bilo kojem trenutku i pod bilo kakvim okolnostima. Dužnost je novinara i izdavača da poštuju potrebe građana za korisnim, blagovremenim i relevantnim informacijama, kao i da brane načela slobode informisanja i pravo na pravedan komentar i kritičko novinarstvo.”(član 1)

U samoj implementaciji principa samoregulacije štampe u BiH naišlo se na brojne prepreke. Prije svega, novinari, urednici i vlasnici štampanih medija nisu pokazali naročito visoku svijest o društvenoj odgovornosti medija, te su u velikom broju slučajeva otvoreno kršili principe prihvaćene u Kodeksu za štampu. Nažalost, monitoring štampe s ciljem utvrđivanja stepena poštivanja Kodeksa za štampu ne vrši se redovno u BiH. Prema Izvještaju Vijeća za štampu iz 2004. godine (VZS, 2004) evidentno je da su kršenja Kodeksa česta.

Tabela 2: Pregled najčešće kršenih članova Kodeksa za štampu
(Izvor: Izvještaj br. 2 VZS iz 2004.)

| Član | Opis | Dnevne | Sedmične | Dvosedmične |
|----------|---|--------|----------|-------------|
| Član 1. | Opće odredbe o standardima pristojnosti | | 24 | 16 |
| Član 4. | Diskriminacija | 108 | | |
| Član 5. | Tačnost i fer izvještavanje | 60 | 30 | 5 |
| Član 6. | Miješanje komentara, činjenica i pretpostavki | 64 | 52 | 9 |
| Član 9. | Privatnost | 136 | | |
| Član 10. | Osobe optužene za krivična djela | | 15 | |
| Član 13. | Korištenje anonimnih izvora | 51 | 55 | 6 |

S druge strane, u periodu od 2001. do 2009. godine podneseno je ukupno 229 prijava po različitim osnovama. Također, podaci pokazuju da tri četvrtine žalbi otpada na različite vrste javnih osoba, dok obični građani još uvijek u malom procentu koriste mehanizme samoregulacije (Džihana, 2010).

Pored toga, ni samo Vijeće nije postalo općeprihvaćeno kod uredništva, tako da su nerijetko odbijani zahtjevi Vijeća da se njegove odluke objave u štampanim medijima, a neki izdavači su u 2009. napustili VZS. Stoga je veoma upitno i povjerenje koje građani imaju u postojeći sistem samoregulacije štampanih medija. Kao što primjećuje Halilović (2004), "ne može se očekivati od javnosti da ona više od samih novinara vjeruje u njihov sistem samoregulacije". Stoga i postoji nesrazmjer između broja pritužbi koje dobije Vijeće (oko tridesetak na godišnjem nivou) i broja tužbi za klevetu koji završe u redovnom parničnom postupku pred sudovima (blizu 200 tužbi na godišnjem nivou).

3. MEDIJSKO TRŽIŠTE

3.1. ŠTAMPA

Tržište štampanih medija nedovoljno je razvijeno. To je, s jedne strane, rezultat opće osiromašenosti bh. građana, a s druge strane, i izuzetno ograničenih prihoda od oglašavanja. Prema podacima iz 2002. godine, samo šest posto ukupnog oglasnog investiranja u BiH otpalo je na štampu (Jusić, 2003: 90). Otprilike jedna trećina građana BiH uopće ne čita novine (GfK BH, 2006).

Prema registru Vijeća za štampu BiH iz 2011. godine, u Bosni i Hercegovini se izdaje 11 dnevnih novina, 103 magazina, osam vjerskih časopisa, te 75 ostalih publikacija. Također, na tržištu djeluje i šest novinskih agencija. Ipak, podaci vezani za broj magazina, vjerskih časopisa i ostalih publikacija se moraju uzeti s rezervom jer Vijeće za štampu ne predstavlja oficijelni registar publikacija. Nije poznat način prikupljanja informacija o ovim publikacijama, te je realno očekivati da je njihov broj i veći. Pored ovoga, u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri čitaju se i novine iz susjednih zemalja.

Sve dnevne novine su u privatnom vlasništvu. Podaci o broju prodanih primjeraka nisu dostupni jer ne postoji ni zakonska obaveza, niti su sami vlasnici voljni izaći u javnost s tačnim podacima. Upravo ovakva situacija sprečava normalan razvoj štampanih medija. Naime, oglašivači prije investiranja u medije žele imati uvid u nezavisne podatke o čitanosti pojedinih novina, a koji sada ne postoje. U 2008. godini pokrenuta je inicijativa da se organizira udruženje štampane industrije po uzoru na već postojeće Udruženje medijske industrije BiH, no još uvijek nije izvjesno da li će se to i desiti.

Prema istraživanju GfK BH iz 2006. godine, *Dnevni avaz* ubjedljivo je načitanija dnevna novina u BiH s udjelom od 36 posto. Slijede *EuroBlic* s 10 posto, te *Glas Srpske*, *Večernje*

novosti (Beograd) i *Večernji list* s po četiri posto. *Nezavisne novine*, *Oslobođenje* i *Jutarnji list* (Zagreb) imaju udio od po 2 posto, a *Dnevni list* udio od 1 posto. Potrebno je napomenuti da *Blic* iz Beograda i *Večernji list* iz Zagreba imaju posebna izdanja za Bosnu i Hercegovinu.

3.2. RADIO

Na bh. radijskom tržištu postoje tri različite vrste sudionika: Javni servis, javne stanice i privatne stanice. Trenutno u Bosni i Hercegovini djeluju 144 radio stanice: 3 javna servisa, 60 javnih stanica i 81 privatna stanica (RAK, 2006: 113). Za razliku od javnih servisa koji su ustanovljeni posebnim zakonima te se finansiraju prvenstveno putem RTV takse, javne stanice djeluju na kantonalnim i općinskim nivoima i uglavnom se finansiraju iz pripadajućih budžeta.

Radijsko tržište od 2003. godine bilježi trend rasta, s tim što se njegova stopa kreće od 14,6 posto u 2006. do 2,8 posto u 2005. godini. Ukupni prihodi na radio tržištu u 2006. godini dostigli su gotovo 30 miliona KM (RAK, 2006: 114).

Glavni izvor prihoda predstavlja prodaja prostora za oglašavanje i ostale "marketinške" aktivnosti (sponzorstvo, telešoping i druge aktivnosti, kao što su emitovanje pozdravnih i SMS poruka, te šema raspodjele prihoda), koje su 2006. godine činile 56 posto ukupne tržišne vrijednosti. Javno finansiranje je drugi najrelevantniji prihodovni izvor, a treći po veličini izvor prihoda čini programska prodaja (RAK, 2006: 114).

Prihodi od oglašavanja i donacija pokazuju pozitivan trend rasta u periodu 2003-2006. godine, dok je prihod od pretplate uglavnom stabilan (RAK, 2006: 115). U ovom pogledu, radijsko je tržište fragmentirano, jer prvih 10 operatora ostvaruje manje od 40 posto ukupnih tržišnih prihoda, dok je preostalih 60 posto raspodijeljeno između više od 130 radio stanica s neznatnim udjelima na tržištu. Također, ne postoji ni jedan operator koji ostvaruje više od 15 posto udjela na tržištu (RAK, 2006: 118).

U pogledu oglašavanja, trend koji je evidentan u 2006. i 2007. pokazuje da su privatne stanice dostigle viši tržišni nivo negoli druge dvije vrste stanica. To se može objasniti potpunom orijentiranošću ovih stanica ka tržištu, jer ne dobijaju novac od pretplate ili iz budžeta. U nastojanjima da steknu što veći dio marketinškog kolača, privatne radio stanice streme ka širenju radio signala na što veći dio populacije, jer im na taj način raste broj potencijalnih slušatelja, odnosno povećava im se vrijednost na oglašivačkom tržištu. S druge strane, javni servisi i javne stanice donekle su uljuljkane u sigurnosti finansiranja putem pretplate i budžeta, te ne pokazuju prevelik interes za širenjem signala. Pored toga, javne stanice ponekad na tržištu djeluju kao faktor destabilizacije. Naime, budžetska sredstva koja su im zagaranirana stavljaju ih u poziciju da obaraju cijene oglašavanja, ugrožavajući na taj način pozicije privatnih stanica koje gotovo isključivo zavise od te vrste prihoda. Zbog toga, Regulatorna agencija za komunikacije predlaže "praćenje ponašanja javnih emitera i njihove prakse u prodaji prostora za oglašavanje" (RAK, 2006: 129).

Prema rezultatima istraživanja GfK BH (2006a) oko 22 posto građana BiH uopće ne sluša radio. Na nivou BiH, prema ovom istraživanju, najslušaniji je Radio BN iz Bijeljine s 15 posto udjela u slušanosti, a zatim javni radijski servis BH Radio 1 s 13 posto i Radio Big iz Banjaluke s 10 posto, dok je čak 48 posto građana izjavilo da sluša neke druge stanice, što u principu predstavlja male lokalne stanice.

3.3. ZEMALJSKA TELEVIZIJA

Na zemaljskom televizijskom emitiranju djeluje relativno veliki broj stanica, imajući u vidu veličinu tržišta. Kao i u radijskom sektoru, i ovdje se pojavljuju javni servisi, te javne i privatne TV stanice. Ukupno program emitiraju 44 TV kuće i to 3 javna emitera, 15 javnih i 29 privatnih stanica. (RAK, 2006)

Međutim, više od dvije trećine stanica imaju pokrivenost manju od 500.000 stanovnika. Najveću pokrivenost ima javni RTV servis BiH – BHT koji pokriva oko 93 posto bh. teritorije. Druga dva javna emitera uglavnom pokrivaju entitetska područja, tako da FTV može pratiti do 92 posto stanovništva Federacije, a RTRS do 78 posto stanovništva RS-a (Jusić i Džihana, 2008: 87). Samo dvije privatne TV stanice (OBN i Pink BH) imaju pokrivenost u oko 100 gradova BiH, odnosno preko 2 miliona potencijalnih gledatelja (DTT, 2009).

Ukupni prihodi na ovom tržištu u 2006. godini iznosili su 118 miliona KM, što je 40-postotni porast u odnosu na 2003. godinu kada su prihodi bili oko 83 miliona KM. Najznačajniju vrstu prihoda predstavlja oglašavanje s udjelom od 45 posto, a zatim RTV taksa s jednom trećinom ukupnih prihoda. Ostatak prihoda otpada na javna finansiranja, donacije i ostalo.

Najveći udio u ukupnim prihodima imaju stanice Sistema javnog RTV emitiranja kao cjelina i na njih otpada dvije trećine tržišnih prihoda iz 2006. godine. Na tri glavna privatna emitera (Hayat, Pink BH i OBN) otpalo je oko petine ukupnih prihoda, a ostalih 15 posto na preostale lokalne TV stanice. Kako se primjećuje u Izvještaju RAK-a iz 2006, indikatori koncentracije potvrđuju fragmentirano stanje tržišta, bez prisustva jedne ili više kompanija sa znatnom tržišnom snagom kada je u pitanju tržište zemaljskog emitovanja u BiH, a finansijski podaci o zemaljskom TV emitovanju ukazuju na to da se njihova finansijska pozicija polako popravlja u protekle četiri godine (RAK, 2006:100). Pored javnih servisa koji se nalaze u nekonsolidiranom stanju, na tržištu je primjetan napredak kod tri vodeće komercijalne televizije, dok još uvijek ostaje nepoznanica kako male komercijalne stanice uspijevaju opstati na siromašnom bh. tržištu.

3.4. DIGITALNA ZEMALJSKA TELEVIZIJA

U Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoji digitalno zemaljsko emitiranje RTV programa. Najkrupniji korak ka započinjanju ovog procesa ostvaren je uspostavom Forum za digitalnu zemaljsku televiziju (DTT forum) te usvajanjem Strategije za prelazak s analogne na digitalnu

zemaljsku radiodifuziju (2009). Strategija definira datum prelaska s analognog na digitalno emitiranje, te opisuje ostale karakteristike ovog procesa. Glavni zaključci su:

- U Bosni i Hercegovini će se najkasnije 1. 12. 2011. godine u potpunosti ugasiti analogna radiodifuzija u UHF opsegu;
- U uvođenju digitalne zemaljske televizije u BiH će se koristiti DVB-T standard s MPEG-4 (H.265/AVC) sistemom kompresije;
- Tranzicijski period prelaska na digitalnu zemaljsku radiodifuziju treba biti što kraći;
- Proces uvođenja digitalne zemaljske radiodifuzije treba se odvijati po fazama (koje prate jedna drugu i koje međusobno zavise);
- Sprovesti javnu informativnu kampanju informiranja i educiranja bh. javnosti o procesu uvođenja digitalne zemaljske radiodifuzije;
- Sprovesti subvencioniranje stanovništva prilikom kupovine DVB-T prijemnika.

Proces izdavanja licenci za digitalno emitiranje još uvijek nije otpočeo. Trenutno se provodi projekt koji ima za cilj digitalizaciju mikrotalasnih linkova javnih RTV emitera. Čini se da u procesu implementacije Strategije već postoje kašnjenja, te da je nerealno očekivati da će potpuni prelazak na digitalno emitiranje biti ostvaren početkom 2011. godine.

3.5. SATELITSKA I KABLOVSKA TELEVIZIJA

Prema postojećim istraživanjima satelitskih operatera, u BiH ima nešto oko 500 hiljada domaćinstava s prijemom satelitskog programa (RAK, 2006: 138). S druge strane, broj pretplatnika kablovske televizije porastao je s oko 100 hiljada u 2005. na 151 hiljadu u 2006. godini, što svjedoči o značajnoj ekspanziji kablovske televizije posebno u urbanim sredinama. Procjenjuje se da više od 14 posto domaćinstava u zemlji koristi usluge kablovskih operatera. Prema izvještaju iz Regulatorne agencije za komunikacije iz 2006, 51 kompanija ima dozvolu za distribuciju putem kablovske televizije.

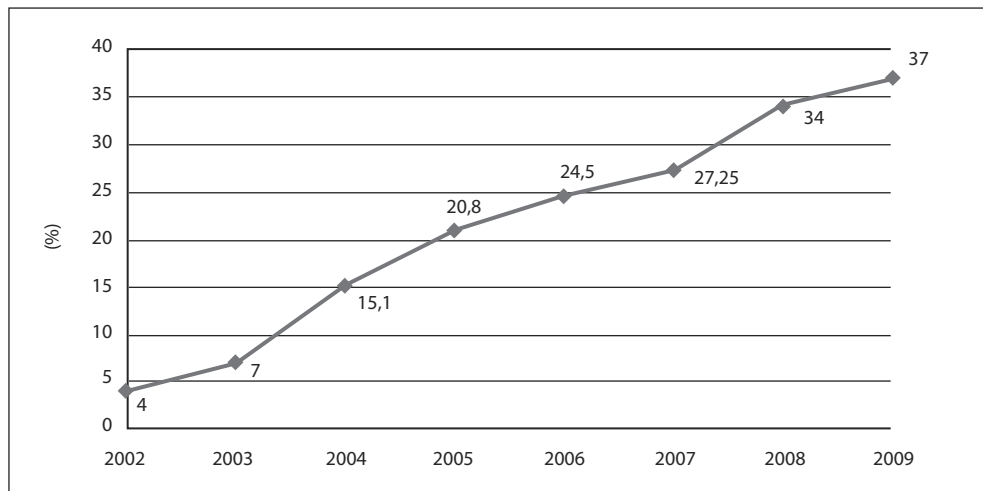
3.6. INTERNET

Online zajednica u Bosni i Hercegovini raste veoma brzo. Prema posljednjim podacima Regulatorne agencije za komunikacije BiH (2010), internet penetracija u BiH iznosi 37 posto, a procjenjuje se da je u 2009. godini bilo 1.421.540 korisnika interneta. Porast broja korisnika interneta u BiH je evidentan. Tako je internet penetracija u 2002. godini procijenjena samo na četiri posto.

Posebno važno jest da pretplatnici na širokopojasni internet čine većinu korisnika. Prema izvještaju RAK-a (2010) 43 posto pretplatnika koristi kablovski širokopojasni internet, a njih 26,8 posto još uvijek pristupa internet putem telefonske linije (dial-up).

U pogledu strukture internet korisnika, može se primijetiti da je internet najpopularniji

Grafikon 2: Dijagram penetracije Internet korisnika. (Izvor RAK 2010.)



među mlađom populacijom, ali isto tako veoma značajan za radno sposobne grupe stanovništva. Prema istraživanju agencije GfK BH (2009), studenti i učenici najčešće koriste internet u BiH (84 posto), zatim zaposlene osobe (oko 50 posto), i na kraju penzioneri/umirovljenici (4 posto). Također, gotovo polovina internet korisnika koristi internet na dnevnoj osnovi.

4. MEDIJSKE SLOBODE I ODGOVORNOSTI

4.1. ZAKON O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA

Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI), na inicijativu predstavnika međunarodne zajednice, donesen je u Skupštini BiH u novembru 2000. godine, a do sredine 2001. godine i entitetska zakonodavna tijela su donijela veoma slične zakone.

Definirajući osnovne ciljeve ZOSPI-ja u BiH, zakonodavac polazi od prepoznavanja značaja informacija u posjedu javnih organa, te ih definira kao "javno dobro" čija je dostupnost neophodna za demokratski proces. U prvom članu precizira se da "svako fizičko ili pravno lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri, u skladu s javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da saopće te informacije." Osim toga, Zakon ima za cilj omogućiti fizičkim licima da traže izmjene i daju komentar na lične informacije kojima raspolažu javni organi.

Prema postojećoj legislativi, u slučaju da javni organ ne odgovori na zahtjev ili da odgovori ali da podnositelj zahtjeva nije zadovoljan ponuđenim odgovorom, moguće je podnijeti

žalbu u upravnom postupku, i to rukovoditelju javnog organa koji je donio odluku. U slučaju nezadovoljstva odlukom ovog organa, podnositelj zahtjeva ima mogućnost obraćanja sudu. Pored toga, postoji i mogućnost obraćanja ombudsmanu za ljudska prava, koji ima određene nadležnosti u pogledu Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali odluke ove institucije nisu obavezujuće za organe javne vlasti (Džihana, 2007).

Kako to naglašava Halilović (2005), ovaj zakon nije specijalni zakon za novinare, već se odnosi na sve građane. No, on ima izuzetnu važnost za sam novinarski rad, pogotovo ako se radi o istraživačkim pričama koje nisu vezane za dnevni tempo novinarskog rada.

Iako je Zakon napravljen po takozvanom skandinavskom modelu, to jest pri njegovom pisanju korištena su najbolja svjetska rješenja u domenu zakonodavstva koje regulira pristup informacijama u posjedu javne vlasti, ZOSPI u Bosni i Hercegovini i nije donio tako spektakularne rezultate. To potvrđuju sva istraživanja koja su imala za cilj da odrede razinu implementacije ovoga zakona (Džihana, 2007). Prema nalazima istraživanja koje je sproveo Mediacentar u 2005. godini, na uzorku od 240 javnih organa pokazalo se da čak njih 137 (57,1 posto) ni na koji način nije odgovorilo podnositeljima zahtjeva (mute response), dok je pristiglo 42,9 posto odgovora. Nakon što je upit ponovljen, ukupni se broj odgovora popeo na 68,7 posto (Džihana, 2006: 7).

Evidentno je, dakle, da bosanskohercegovački model društva zahtijeva preciznije definirane mehanizme implementacije zakona, kako bi on polučio željene rezultate. Džihana (2007) navodi da je potrebno u tom smislu izmijeniti postojeću legislativu te uvesti instituciju Povjerenika za informacije umjesto dosadašnjeg ombudsmana, koja bi bila drugostepeno tijelo odlučivanja o žalbama protiv rješenja svih javnih organa o pristupu informacijama. Povjerenik za informacije bi trebao imati i ingerencije da donosi odluke koje su obavezujuće za javne organe, kao i da vrši nadzor nad implementacijom Zakona o slobodi pristupa informacijama. Pored toga, Džihana (2007) ukazuje i na neophodnost striktnog navođenja kaznenih odredbi za javne organe koji onemogućavaju ili ograničavaju prava na pristup informacijama.

4.2. ZAKON O ZAŠTITI OD KLEVETE

Oba entiteta Bosne i Hercegovine su 2002. godine usvojili odvojene, iako u suštini istovjetne, zakone o zaštiti od klevete koji su ovu oblast definitivno dekriminalizirali i zakonski je izmjestili iz krivičnog zakonodavstva u domen građanskog prava, a eventualna suđenja iz krivičnog – u parnični postupak. Izmjenama Zakona o zaštiti od klevete nadležnost prelazi s kantonalnih/okružnih sudova na općinske/osnovne sudove u FBiH i RS-u. Na ovaj način Bosna i Hercegovina postala je jedna od rijetkih zemalja u svijetu koje su u cjelini prihvatile najviše međunarodne demokratske standarde u ovoj oblasti.

Zakonom se podstiče sloboda izražavanja do te mjere, da su zaštićena i izražavanja koja mogu uvrijediti, ogorčiti ili uznemiriti. S druge strane, zahtijeva se profesionalno ponašanje

novinara, usklađeno s novinarskim kodeksom i lišeno zlih namjera. To podrazumijeva da su novinari "namjerno ili iz nepažnje iznijeli ili pronijeli izražavanje neistinite činjenice" (Član 6). Također, novi zakon sprječava državne institucije da pokreću parnični postupak protiv novinara, no članovi tih institucija mogu pokrenuti postupke u vlastito ime.

Mehmed Halilović (2005a), zamjenik ombudsmena za medije u Federaciji BiH, tvrdi da je najvažnija tačka u zakonu da "tuženi više ne dokazuje da nije kriv, nego tužitelj dokazuje da li je tuženi zaista kriv. Dakle konačno dolazimo u poziciju da primjerice novinar postaje kriv tek onda kada se njegova krivica dokaže, a ne već samim tim što je došao na sud!"

U samim počecima primjene Zakona postojali su određeni nagovještaji da bi Zakon mogao biti korišten kao sredstvo sprečavanja novinarskog izvještavanja, a ne njegovog promoviranja. Naime, koristeći se mogućnošću koju im daje Zakon, podnosioci tužbi su redovno tražili na početku suđenja izricanje privremenih mjera zabrane pisanja (o sebi) – dok traje postupak. Ta je mogućnost u Zakonu zaista predviđena, ali kao izuzetak. No, kako je sud u Sarajevu od šest zahtjeva već u startu prihvatio i donio četiri takve odluke, izgledalo je da bi vrlo restriktivni izuzetak mogao postati općeprihvaćeno pravilo, međutim, ta se praksa nije nastavila u narednim godinama (Halilović, 2005a).

Većina odštetnih zahtjeva po osnovu ovog zakona kretala se između 10.000 do 20.000 KM. Međutim, postojali su i zahtjevi za odštetom u iznosu 2 miliona KM (Halilović, 2005a). U toku 2007. godine broj parničnih postupaka pokrenutih pred općinskim i osnovnim sudovima u Bosni i Hercegovini kretao se između 170 i 190, a najvišu novčanu kaznu punomoćnom presudom dosudio je osnovni sud iz Sokoca na 5.000 KM (Džihana, 2008a). Zanimljivo je, također, da je uvođenjem novog zakonodavstva o kleveti nastao i novi fenomen koji se ogleda u tome da se novinari često međusobno tuže, što u velikoj mjeri svjedoči o nedovoljnoj primjeni sistema samoregulacije štampe u BiH.

4.3. SLOBODA GOVORA/MEDIJA U BIH

Prema godišnjem izvještaju *Reportera bez granica* za 2010. godinu, Bosna i Hercegovina se nalazi na 47. mjestu na listi na kojoj se nalazi 178 zemalja u pogledu slobode štampe. BiH je pozicionirana bolje od svih ostalih bivših jugoslovenskih republika, izuzev Slovenije. Istovremeno, zabilježen je i značajan pad u odnosu na 2006. godinu, kada se BiH nalazila na 19. mjestu (RWB, 2010). Od 2006. godine BiH kontinuirano pada na ovoj listi, pa se već nazire i negativan trend u pogledu slobode štampe. Također, Bosna i Hercegovina bolje je pozicionirana od svih zemalja regiona u pogledu slobode govora, prema rezultatima istraživanja prezentiranim u Indeksu održivosti medija koju sprovodi američka organizacija Irex.

Unatoč relativno dobroj regionalnoj pozicioniranosti na rang listama organizacija koje mjere slobodu medija, pritisci na novinare kao i otvoreni napadi na njih predstavljaju značajnu prijetnju razvoju slobodnog novinarstva u BiH. Prema izvještaju MSI (2008), tokom

2006. i na početku 2007. godine, desilo se nekoliko ozbiljnih ataka na slobodu govora, a otvorena Linija za pomoć novinarima zaprimila je veliki broj novinarskih žalbi. U periodu od maja 2006. do maja 2007. godine, zaprimljene su 43 žalbe povezane s povredama novinarskih prava i slobodom govora. Tokom 2008. godine broj ovih žalbi dodatno je porastao, a i u naredne dvije godine ostao je na visokom nivou.

Iako Bosna i Hercegovina ima zakonske principe usklađene s visokim međunarodnim standardima, ne treba zaboraviti da se veliki stepen sloboda koje su novinari osvojili u poslijeratnom bosanskohercegovačkom društvu u velikoj mjeri oslanjao i još uvijek oslanja na prisustvo međunarodne zajednice u BiH koja ima instrumente da umanj ili u potpunosti eliminiira političke pritiske. Za očekivati je da bi pritisci, koji ni sada nisu beznačajni i rijetki, mogli i porasti u budućnosti ako sadašnje prisustvo međunarodne zajednice u BiH ne bude zamijenjeno adekvatnim procesima integracija u Evropsku uniju, odnosno ako ne dođe do demokratizacije političkog okruženja unutar kojega djeluju mediji i novinari.

4.4. ODGOVORNOST MEDIJA I NOVINARA

Privrženost profesionalnim standardima zavisi od načina na koji je izvršena regulacija medija. Što je veća regulacija medija (kao u slučaju elektronskih medija) to je manje otvorenih kršenja profesionalnih kodeksa i pravila. Nasuprot tome, izostanak državne regulacije u štampanim medijima zasada nije doveo do eliminiranja govora mržnje u novinama. Ovo, ustvari, znači da ne postoji dovoljno razvijena svijest kod samih novinara o potrebi poštivanja etičkih normi profesionalnog novinarstva.

No, u poređenju s ratnim diskursom koji je vladao na prostorima BiH, došlo je do značajnog napretka u medijskim izvještavanjima. Tako se u svim novinama pojavljuju glasovi različitih naroda i različitih političkih opcija, i u velikom broju slučajeva sami autori novinskih članaka dolaze iz različitih etničkih skupina, a što nije bio slučaj u ratnom periodu (Sladaček i Džihana, 2008). Pored toga, prisutna su i korektna oslovljavanja različitih aktera političkog života, bilo da oni dolaze iz druge nacije ili druge političke opcije. Dakle, koriste se korektni lužbeni nazivi (*predsjedavajući Predsjedništva BiH, predsjednik stranke, zamjenik premijera*, itd.), a što je u prošlosti bilo područje velike manipulacije. Tako su, naprimjer, u pojedinim medijima, bh. zvaničnici isključivo oslovljavani kao "*predstavnici muslimanske Vlade iz Sarajeva*", a termin za naciju "*Musliman*" je pisan isključivo malim početnim slovom. Također, bosanski Srbi su nazivani "*Karadžićevim Srbima*". No, u novije vrijeme te međuetničke trzavice dobile su sofisticiraniji oblik.

U listovima u periodu 2006. godine nema eksplicitnog diskursa ksenofobije i etničke netolerancije, bez obzira na to da politički diskurs zadržava jasnu polarizaciju na "nas" i "njih". Druga strana se više ne karakteriše kao zločinačka, ali joj se pripisuje odgovornost za počinjene zločine i političku krizu, kao i opstrukcija promena i želja za dominacijom (Sladaček i Džihana, 2008: 187).

S druge strane, vrijeđanje kao sastavni dio diskursa štampanih medija, nastavilo je da živi u drugoj formi. Ozren Kebo, sarajevski novinar i pisac, u analizi situacije u sarajevskim štampanim medijima iz 2005. godine, navodi da je najveći problem redovno korištenje uvreda kao vrste govora mržnje. Kebo primjećuje da je ovdašnjim novinarima najvažnije da njihovo vrijeđanje ne dobije (među)etnički karakter, te da se posebna pažnja posvećuje izbjegavanju pripadnika druge etničke skupine, dok se na ostale konotacije koje uvreda sa sobom nosi, ne obraća pažnja. "Tako se uvreda ovdje etablirala kao dio personalnog, stranačkog, esnafskog, čak i estetskog obračuna i neslaganja".

I u Izvještaju o održivosti medija u BiH iz 2008. (MSI, 2008) godine potvrđuju se, u manjoj ili većoj mjeri, Kebine tvrdnje. U izvještaju je naglašeno da se profesionalni standardi novinarstva u velikoj mjeri zanemaruju. Etički standardi se svakodnevno krše, a naročito česta je praksa korištenja selektivnih izvora informacija bez predstavljanja suprotstavljenih mišljenja u relevantnim slučajevima. U izvještaju se navodi da "izvještavanje ne pati samo od loših izvora, već također, često uzima formu personalne komunikacije između novinara i drugih protagonista, bez davanja informacija i pojašnjenja koja su potrebna publici da razumije pitanje o kojem se raspravlja".

U posljednje dvije godine, uporedo s porastima političkih tenzija u zemlji dolazi i do sve veće polarizacije medija po etno-nacionalnim i političkim linijama. Mediji se sve više okreću političkim centrima moći koji im osiguravaju finansijsku potporu, dok odgovornost prema čitateljima, slušateljima i gledateljima biva potisnuta ustranu.

5. ZAKLJUČAK

Bosanskohercegovački medijski regulatorni okvir uglavnom je nastao inicijativom predstavnika međunarodne zajednice u BiH, uz gotovo potpuno odsustvo domaćih nastojanja, i kao takav u najvećem broju slučajeva donio je rješenja istovjetna onima iz zemalja dugogodišnje demokratske tradicije. Međutim, nedostatak volje i kod domaćih i kod međunarodnih aktera za punom primjenom takvih rješenja, rezultirao je dosta paradoksalnom situacijom prema kojoj se Bosna i Hercegovina često navodi kao primjer ne samo zemljama u regionu već i šire u pogledu kvalitetnog zakonskog okvira, a istovremeno mediji koji djeluju unutar sistema jedva pronalaze načine da prežive, a publika se sve više okreće medijima iz regiona u potrazi za kvalitetnijim programskim sadržajima. No, u posljednje vrijeme postaje očigledno da Bosni i Hercegovini prije svega treba efikasan regulatorni okvir, primjenjiv u praksi, a ne zamišljeni "idealni" model za čijom implementacijom niko neće mariti. Duga je lista prioriternih pitanja koja bi trebalo riješiti da bi se osigurala održivost dijelova medijskog sistema, te konačno došlo u fazu u kojoj će se razgovarati o razvoju, a ne o opstanku. Potrebno je ne samo u teoriji već i u praksi (a) osigurati punu potporu procesima digitalizacije; (b) postaviti javne i privatne emitere u istu poziciju; (c) osigurati podršku domaćim emiterima u borbi s nelojalnom konkurencijom

iz regiona; (d) potpomoći konsolidiranje javnih RTV servisa i konačnu uspostavu zajedničke Korporacije; (e) osigurati redovnu naplatu RTV takse; (f) suzbiti rastuće političke pritiske; (g) otvoriti pitanje odgovornosti javnih organa koji ometaju ili onemogućavaju pristup informacijama od javnog značaja; (h) zaštititi javnost od neodgovornih i zlonamjernih medijskih sadržaja; (i) ukloniti otvorene i prikrivene oblike govora mržnje iz javnog diskursa, itd.

No, u postojećem zamršenom društveno-političkom kontekstu teško je očekivati ovakav zaokret u medijskoj politici. Široko rasprostranjeno uvjerenje o velikoj moći medija i njihovoj važnosti za ostvarenje etno-nacionalnih projekata, svakoj od suprotstavljenih strana daje za pravo da ustraje u svojim vizijama medija kao vlastitih propagandnih strojeva, kao i u taktičkim usporavanjima svih onih inicijativa koje bi dovele do veće uređenosti i efikasnosti medijskog sistema.

SIGURNOSNA POLITIKA BOSNE I HERCEGOVINE

Mirza Smajić

Sažetak *Započeti procesi demokratske tranzicije Bosne i Hercegovine od postkonfliktne do savremene državne zajednice zahtijevaju značajne unutrašnje i vanjskopolitičke preokrete. S tim u vezi tekst analizira sigurnosnu politiku Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, praveći kratku povijesnu retrospektivu njegovog razvoja od 1995. godine. Poseban fokus usmjeren je na kompleksnost organizacije i funkcioniranja komponenti unutrašnjeg i vanjskog sistema sigurnosti. Osim toga analizirani su savremeni sigurnosni izazovi s kojima se Bosna i Hercegovina eventualno može susresti ili se već susreće. Također je posebna pažnja posvećena reformi sistema sigurnosti na putu u evroatlantske organizacije te analizi sposobnosti Bosne i Hercegovine za borbu protiv terorizma, te drugih aktualnih sigurnosnih izazova.*

Ključne riječi: *sigurnosna politika, sistem sigurnosti, Dejtonski mirovni sporazum, Bosna i Hercegovina,ružane snage, policija, sigurnosni izazovi*

1. UVODNA RAZMATRANJA

U širem kontekstu, sigurnosna politika predstavlja osnovni dokument, odnosno definira dugoročnu i koherentnu strategiju državne politike u pogledu odbrane i sigurnosti. U suštini, sigurnosna politika kao cjelina podrazumijeva ostale elemente koji se odnose na sigurnosna pitanja (vojna, politička, unutrašnja, vanjska i obavještajna). Sigurnosna politika također daje "okvir i smjernice za izgradnju sistema, strukture i svih mehanizama neophodnih za efikasno djelovanje sektora sigurnosti" (Cikotić, 2010: 186). Tako da uvjetno, a zbog specifičnosti pojma sigurnosti, sigurnosnu politiku možemo posmatrati odvojeno od ostalih aspekata politike. Međutim, u većini država, zavisno od ustavno-političkog uređenja, sigurnosna politika je neodvojiva od drugih aspekata politike. Prema tome sigurnosna politika u sebe inkorporira i druge aspekte državne-politike: unutrašnja, ekonomska, odbrambena, socijalna, finansijska, vanjska i obrazovna. Na osnovu toga sigurnosnu politiku treba promatrati i definirati na slijedeći način:

Sigurnosna politika kao opći pojam podrazumijeva najčešće, u praksi elemente politike koji se odnose na sva sigurnosna pitanja: od vojno-političkih (odbrambena politika) preko politike u oblasti zaštite javnog reda i mira, zaštite ustavnog i ekonomskog poretka, zaštite ljudi i materijalnih dobara, zaštita okoliša (Beridan, 2008: 31).

Na osnovu prethodno iznesenih teorijskih razmišljanja, može se konstatovati da sigurnosna politika predstavlja dio ukupne državne politike, koju karakterišu ostali vidovi politike kao i angažovanje svih državnih i društvenih faktora u cilju izgradnje sistema sigurnosti. Ipak, a zbog ustavnopravne specifičnosti Bosne i Hercegovine, neophodno je naglasiti i opće faktore koji utječu na formiranje ovog dokumenta. Svaka država, pa tako i Bosna i Hercegovina, svoju sigurnosnu politiku zasniva na historijsko-političkoj tradiciji, karakteru unutrašnje i vanjske politike, međunarodnom položaju, geopolitičkom i geostrateškom položaju, te ukupnom stepenu moći.¹ Nadalje, bitan segment koji obrađuje ovaj dokument se generalno odnosi na stavove o miru i ratu, pitanje savezništva te veličinu, organizaciju i upotrebu organa i institucija u ostvarivanju ciljeva ove politike. U nastavku teksta prezentirat i analizirat ćemo osnovne odrednice sigurnosne politike Bosne i Hercegovine.

2. SIGURNOSNA POLITIKA BOSNE I HERCEGOVINE (STANJE I INTEGRACIJE NAKON 1995. GODINE)

Prema Dejtonskom mirovnom sporazumu Bosna i Hercegovina je definirana kao demokratska država, a s obzirom na njezinu administrativnu podjelu i činjenicu da su njezine nadležnosti svedene na minimum (Hartwig, 2007: 4) možemo govoriti o složenoj (Trnka, 2000) i decentraliziranoj državi. Osnovne karakteristike Dejtonskog mirovnog sporazuma (1995) jesu "prestanak ratnih dejstava i verifikacija Bosne i Hercegovine kao nezavisne, samostalne, suverene i međunarodno priznate države" (Abazović, 2002: 7).

Sigurnosni aspekti Dejtonskog mirovnog sporazuma sadržani su u Aneksu I-a (Sporazum o vojnim aspektima mirovnog rješenja) i Aneksu I-b (Sporazum o regionalnoj stabilizaciji) (Dejtonski mirovni sporazum, 1996). No, svi ostali aneksi i svaki na svoj način ticali su se i tiču se sigurnosnih dimenzija unutarne i vanjske sigurnosti Bosne i Hercegovine. Na osnovu rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a od 15. 12. 1995. godine (<http://www.nato.int/ifor/ifor.htm>) za implementaciju vojnog segmenta Ugovora zadužene su multinacionalne snage (IFOR) koje su brojale oko 62.000 vojnika, odnosno Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1088 od 12. 12. 1996. godine² (Priručnik NATO, 2006: 149) odobrava se početak misija NATO-a kao Stabilizacijske snage (SFOR)³, čime zvanično prestaje misija IFOR-a. Ovdje treba naglasiti da od 4. decembra 2004. godine u okviru operacije *Althea* sigurnosne odredbe Dejtonskog sporazuma od NATO-a preuzima Evropska unija (EU) kao EUFOR (Barić, 2010: 39). Aneksom I-b, član 3, propisane su mjere uspostave regionalnog povjerenja i sigurnosti, mjere za

¹ Šire o faktorima koji utječu na sigurnosnu politiku vidjeti u Beridan (2008: 31-33).

² Nakon razmještanja međunarodnih vojnih mirovnih snaga (IFOR-Implementation Force), njih oko 60 hiljada, broj ljudi pod oružjem na prostoru Bosne i Hercegovine iznosio je preko 450 hiljada. Osnovni zadatak je bio vojne snage, koje su do tada učestvovala u borbama (njih oko 400 hiljada) s frontova vratiti u kasarne, na mirnodopske lokacije (šire Beridan, Smajić, Turčalo, 2010).

³ Mandat SFOR-a završava 2. decembra 2004. godine preuzimanjem mirovne misije od strane Evropske unije. Snage SFOR-a zamijenjene su snagama EUFOR-a (NATO priručnik, 2006: 150-151).

podregionalnu kontrolu naoružanja i sporazum o regionalnom naoružanju. Na temelju Vašingtonskoga sporazuma, na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine je od Armije Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća obrane formirana vojska Federacije, a na teritoriji Republike Srpske nastavila je funkcionirati Vojska Republike Srpske ("entitetske vojske"). Njihove ratne formacije su, nakon povlačenja na mirnodopske lokacije postepeno svođene na dogovoreni mirnodopski nivo u pogledu broja pripadnika i naoružanja. U međuvremenu je, pod patronatom međunarodnih organizacija provedeno postepeno balansiranje vojnih snaga unutar Bosne i Hercegovine, ali i u odnosu na susjedne države, na šta su se i same obavezale prihvatajući Dejtonski sporazum (šire Beridan, Smajić, Turčalo, 2010: 70).

Pored vojnog segmenta Dejtonskog mirovnog sporazuma, a prema Aneksu 11 (Sporazum o međunarodnim operativnim policijskim snagama), formirane su Međunarodne policijske snage (IPTF – *International Police Task Force*) s ciljem reorganizacije i certificiranja postojećih policijskih snaga u BiH, u skladu s međunarodno priznatim standardima, uz poštivanje međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda, te se IPTF obavezuje na poštivanje zakona i običaja zemlje domaćina. Danas ovaj posao nadgledanja i funkcionisanja policija u BiH sprovodi Evropska unija kroz svoju misiju EUPM-a. Prema Izvještaju Vijeća Evrope (Specijalna misija u Bosni i Hercegovini) Komesara za ljudska prava prezentovanog 17. januara 2006. godine u Strazburu, a na osnovu provedenih sigurnosnih provjera u toku mandata IPTF-a u BiH (Smajić, 2010: 56-57):

- 16.764 policajca su dobila certifikat za rad (95,9%)
- Certifikat je odbijen u slučaju 687 policajaca (3,9%)
- U toku su bili slučajevi za 37 policajaca (0,2%)
- 263 policajca je osporavalo rješenja IPTF-a (1,5%)

Civilna implementacija mirovnog ugovora (Aneks 10) omogućila je međunarodnoj zajednici institucionalizaciju u Bosni i Hercegovini putem Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini (OHR) (<http://www.ohr.int> 14. 9. 2010).

Međutim, jako bitan segment sporazuma za daljnja sigurnosna pitanja u Bosni i Hercegovini predstavlja Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno Ustav Bosne i Hercegovine. No, na osnovu ustava entiteta (FBiH i RS), te zakona od odbrani Republike Srpske i Federacije BiH, Zakona o vojsci Republike Srpske i Zakona o službi u Vojsci Federacije BiH i podzakonskih akata, uspostavljene su entitetske nadležnosti i institucije odbrambene sigurnosti. Dok Ustav BiH nije izričito definirao nadležnosti države u sferi odbrane i sigurnosti, osim što u članu 3., stavu 5. stoji da će "Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnosti za ostala pitanja o kojima se sporazumiju entiteti". Pored toga, u članu 5, stavu 5. Ustava stoji: "Svaki član Predsjedništva imaće, u okviru svoje funkcije, ovlašćenje civilnog komandovanja oružanim snagama. Članovi Predsjedništva izabraće Stalnu komisiju za vojna pitanja koja će koordinirati aktivnosti oružanih snaga", čiji će članovi biti i članovi Predsjedništva. Na osnovu ovih ustavnih odredbi u toku 1997. godine je formiran Stalni

komitet za vojna pitanja, u čiji sastav su pored članova Predsjedništva, komandanata entitetskih vojski i drugih odgovornih predstavnika organa iz Bosne i Hercegovine, u svojstvu promatrača kooptirani: visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, komandant SFOR-a (međunarodnih vojnih snaga) i šef misije OSCE-a, odnosno njihovi predstavnici. Ovu činjenicu o učešću predstavnika međunarodnih organizacija u radu Stalnoga komiteta za vojna pitanja valja naglasiti iz općeg, a izrazito značajnoga razloga. Riječ je zapravo o gotovo neprevaziđenom nesuglasju nacionalnih elita i njihovih politika u sferi državnih dimenzija odbrane i sigurnosti. Uz značajno učešće i angažman predstavnika međunarodne zajednice (međunarodnih politika), njihov uticaj i politički pritisak, postepeno su ostvarivani pomoci u pogledu prevazilaženja prijetnji po sigurnost u Bosni i Hercegovini, prvenstveno onih koje su proizlazile iz postojanja na njenom teritoriju dvije, odnosno tri vojne strukture, bez jedinstvene komande. Nadalje trebamo naglasiti da su i dalje sigurnosne i odbrambene institucije ostale na entitetskom, a ne na nivou države u cjelini.

Prevlast etnopolitika koje su izbjegavale graditi državne dimenzije Bosne i Hercegovine su postepeno i dijelom prevladane uz pomoć međunarodnih organizacija i njihovih predstavnika.⁴ (Turčalo, 2009).

Ipak, vidljivi nedostatke ovog mirovnog sporazuma treba promatrati "kao realnost i okolnost u kojima je on nastao a ne kao nedostatak tog sporazuma" (Cikotić, 2010: 100).

Nadalje, iako Ustavom BiH nisu jasno razrađene odbrambene institucionalne strukture, član III, stav 5 Ustava BiH-a predviđa pravni osnov uspostave: "Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti". Na osnovu ovog člana, savremenog sigurnosnog okruženja kao i težnje Bosne i Hercegovine da se integriira u euroatlantske organizacije i procese, prvenstveno NATO i Evropsku uniju započet je proces reformi u odbrambenom sektoru. Slijedeći taj pravac, u toku 2003. godine visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini uspostavio je Komisiju za reformu odbrane i Komisiju za reformu obavještajnih službi⁵ sačinjenih od domaćih i međunarodnih eksperata, koje su imale zadatak da izrade neophodnu legislativu kojom će se omogućiti integracija ovih struktura na državnom nivou. Prema tome, Komisija za reformu odbrane je u septembru 2003. godine podnijela izvještaj na osnovu kojeg je parlament 1. decembra 2003. godine usvojio Zakon o odbrani, definirajući u njemu operativni i administrativni lanac komandovanja i kontrole na čijem se čelu nalazi tročlano Predsjedništvo koje odluke

⁴ Primjera radi, u skladu sa svojim ovlastima, visoki predstavnik je u januaru 2000. godine donio Zakon o graničnoj službi Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je prihvatilo podršku međunarodne zajednice da se u okviru Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope promovira stabilnost ovoga regiona, te je iniciralo rad na sigurnosnoj politici. Prvu odbrambenu politiku (kao element sigurnosne politike), Predsjedništvo je usvojilo u maju 2001. godine. To je bio značajan napredak u procesu usaglašavanja nacionalnih politika, iako je ova odbrambena politika faktički samo verificirala nacionalne armije, njihovu strukturu i rukovođenje (Beridan, Smajić, Turčalo, 2010).

⁵ Nakon što je Vijeće ministara odlagalo slanje prijedloga Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH Parlamentu BiH, to je 17. 12. 2003. godine učinio visoki predstavnik. Zakon je usvojen 14. aprila 2004. godine.

o pitanjima odbrane donosi konsenzusom (Vetschera, Damian, 2006: 34) i parlament kojem je povjereno pravo proglašenja ratnog stanja. Na osnovu Izvještaja, Parlamentarna skupština BiH je u oktobru 2005. godine usvojila izmjene i dopune Zakona o odbrani BiH⁶ i uspostavila jedinstveno državno Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine čim su sa 1. januarom 2006. ukinuta entitetska ministarstva odbrane i armije (Vojska Federacije Bosne i Hercegovine i Vojska Republike Srpske). Ovim zakonom je "reguliran jedinstveni odbrambeni sistem Bosne i Hercegovine" (član 1.) i "jedna vojna sila koju organizira i kontrolira Bosna i Hercegovina" (član 2.).

U februaru 2006. godine Predsjedništvo BiH je usvojilo Sigurnosnu politiku BiH, a rezultati reforme odbrambenog sektora nagrađeni su na samitu NATO-a u Rigi 29. novembra 2006. pozivom Bosne i Hercegovine u članstvo Partnerstva za mir (PfP) i Euroatlantsko partnersko vijeće (EAPC). Daljnji uspjesi reforme odbrambenog sistema i integracije Bosne i Hercegovine u evroatlantske organizacije i procese vidljivi su i zbog odluke NATO saveza na samitu u Bukureštu 2.–4. aprila 2008. godine da sa Bosnom i Hercegovinom počne "intenzivirani dijalog" (<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art5.html>) o punopravnom članstvu u NATO (<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art5.html>). Bosna i Hercegovina je u oktobru 2009. godine podnijela zahtjev za Akcijski plan za članstvo (MAP) u NATO-u i zvanično u maju 2010. godine primljena u MAP.

U međuvremenu su na državnom nivou usvojeni i drugi zakoni, kojima su se osigurali uvjeti za formiranje (pored odbrane) ostalih elemenata i komponenti sigurnosti (Beridan, Smajić, Turčalo, 2010):

- a) Zakon o ministarstvima, kojim je prošireno Vijeće ministara, pored ostalih i Ministarstvom sigurnosti Bosne i Hercegovine;
- b) Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA – State Investigation and Protection Agency), koja je definirana upravnom organizacijom u okviru Ministarstva sigurnosti, "osnovana radi obavljanja policijskih poslova: sprječavanja, otkrivanja i istrage krivičnih djela iz nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine, a posebno kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugih krivičnih dijela." (član 1. i 3).
- c) Obavještajno-sigurnosna agencija, "koja je odgovorna za prikupljanje, analiziranje i distribuciju obavještajnih podataka u cilju zaštite sigurnosti, uključujući suverenitet, teritorijalni integritet i ustavni poredak Bosne i Hercegovine, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, uključujući odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda." (član 1.).
- d) Državna granična služba, a od 18. 4. 2007. godine Granična policija Bosne i Hercegovine, u čijoj je nadležnosti prvenstveno provođenje nadzora i kontrola prelaska državne granice, te kretanje i boravak stranaca i azil.

⁶ Ovim činom "Parlamentarna skupština FBiH i Narodna skupština RS su usvojile izmjene ustava entiteta i stavile van snage zakone o odbrani entiteta" (Dujović, 2006: 198).

- e) Osnovnu funkciju zaštite i spašavanja, a u operativnom smislu i civilne zaštite zadržali su entiteti. Na nivou Bosne i Hercegovine je pri Ministarstvu sigurnosti ustanovljen Sektor za civilnu zaštitu, a osnovne ingerencije države u ovoj oblasti sigurnosti regulirane su Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini.
- f) Dugotrajni pregovori nacionalnopolitičkih elita o reformi policijskih snaga (za zaštitu javnoga reda i mira), koja je nalagala prihvaćanje "tri evropska principa" o organizaciji policije na državnome nivou, djelimično je rezultirala donošenjem: (1) Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine koji je naložio formiranje i strukturu: Nezavisnog odbora, Odbora za žalbe policijskih službenika i Odbor za žalbe građana; (2) Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine.
- g) Također je vidljiva politička i društvena odlučnost u borbi protiv svih oblika korupcije kroz osnivanje Državne agencije za borbu protiv korupcije BiH (Smajić, 2010).

3. KARAKTERISTIKE SIGURNOSNE POLITIKE BOSNE I HERCEGOVINE

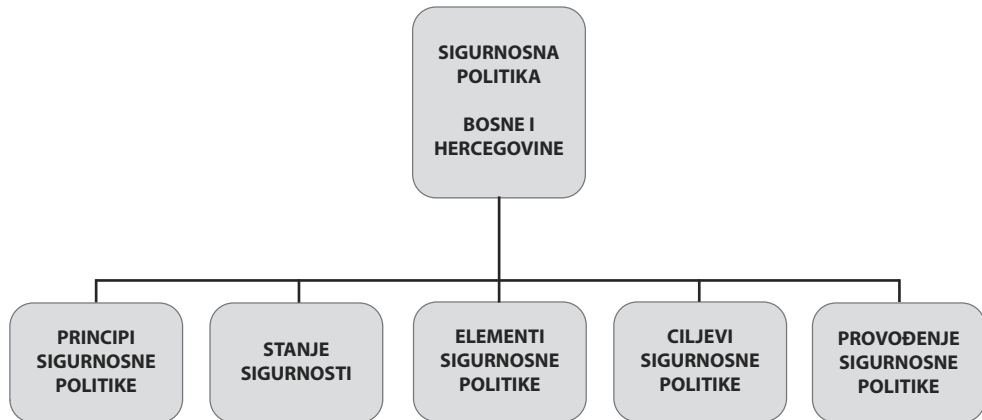
Već je navedeno da je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine na svojoj 85. sjednici Cikotić, 2010: 185f) usvojilo Sigurnosnu politiku Bosne i Hercegovine (shema 1). Taj dokument, radi postizanja sigurnosnih ciljeva "pored osnovnih vrijednosti, koje su zbog značaja za ukupnu sigurnost BiH posebno istaknute, dokument, također, procjenjuje sigurnosno okruženje, rizike i prijetnje, te definira načela, interese i ciljeve koje BiH želi ostvariti u oblasti sigurnosti" (Sigurnosna politika BiH, 2006: 1). Prema tom dokumentu:

Bosna i Hercegovina će nastaviti izgrađivati povoljno stanje sigurnosti u kojem će biti osigurane osnovne vrijednosti koje proističu iz Ustava BiH, a to su: državni kontinuitet, politička nezavisnost, teritorijalni integritet i međunarodni subjektivitet, ljudska prava i osnovne slobode njenih građana po međunarodnim standardima, razvoj parlamentarne demokratije i slobodnih demokratskih izbora, vladavina prava. (ibid, 2006: 1).

U cilju što efikasnijeg sprovođenja Sigurnosne politike Bosne i Hercegovine primjenjuju se slijedeći principi, koji su istovremeno i osnov djelovanja i drugih organa i institucija Bosne i Hercegovine:

- *Princip pravne uređenosti* podrazumijeva djelovanje i rad svih organa i institucija Bosne i Hercegovine u skladu sa ustavnim i zakonskim odredbama, te normama međunarodnog prava i drugih akata;
- *Princip nedjeljivosti sigurnosti* se odnosi na sve nivoe i vrste nesigurnosti koji prijete Bosni i Hercegovini, uz angažiranje i interaktivni odnos domaćih i stranih institucija u suzbijanju istih;
- *Princip sveobuhvatnosti u zaštiti vitalnih vrijednosti* s ciljem jačanja sveukupnih društvenih i državnih vrijednosti od savremenih sigurnosnih izazova;

Shema 1: Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine



- *Princip miroljubivosti i partnerstva.* Ovaj princip se odnosi na odlučnost Bosne i Hercegovine da političkim i pravnim sredstvima rješava aktualna i buduća otvorena pitanja, kao i da nema teritorijalnih pretenzija prema susjednim i drugim državama. Poseban akcent stavljen je na stav da susjedne države Bosnu i Hercegovinu ne doživljavaju kao neprijateljsku niti kao moguću prijetnju teritorijalnom integritetu i suverenitetu;
- *Princip transparentnosti* osigurava demokratski nadzor i kontrolu rada sistema sigurnosti i nadležnih agencija u skladu sa demokratskim načelima i standardima;
- *Princip otvorenosti za promjene* osigurava mogućnost promjene, dorade i prilagođavanja Sigurnosne politike BiH savremenim trendovima i trenutnom stanju sigurnosti.

U pogledu sadržaja, sigurnosnu politiku Bosne i Hercegovine čine sljedeći elementi:

1. Vanjska politika
2. Unutrašnja politika
3. Odbrambena politika
4. Socijalna politika
5. Finansijska politika
6. Demokratizacija i ljudska prava
7. Zaštita čovjekove okoline

U okviru vanjske politike kao elementa sigurnosne politike Bosne i Hercegovine, izraženi su opći pravci i prioriteti djelovanja države u ovom segmentu. Kao glavne i prioritetne smjernice vanjske u okviru sigurnosne politike može se izdvojiti:

- potpuno političko opredjeljenje Bosne i Hercegovine za integraciju u Evropsku uniju i prihvatanje svih odredbi i pravnih mehanizama zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU⁷ (<http://www.delbih.ec.europa.eu/?jezik=1>). Ovakav stav potvrđen je i zajedničkom deklaracijom *Solunski program za zapadni Balkan: Kretanje prema evropskoj integraciji* na Samitu EU i Zapadni Balkan u junu 2003. godine u Solunu, te redovan bilateralni politički dijalog EU i BiH na ministarskom nivou (Sigurnosna politika BiH, 2006: 7);
- doprinos miru i stabilnosti kao aktivni učesnik kolektivne sigurnosti i mirovnih misija u svijetu, također kroz aktivno sudjelovanje u Vijeću sigurnosti UN-a kao nestalna članica na osiguranju globalnog mira i stabilnosti. Poseban fokus dat je podršci osnivanju Međunarodnog krivičnog suda i ratifikaciji Rimskog statuta iz 2001. godine, kao i ulaganju maksimalnih napora u suzbijanje ilegalne trgovine lakim naoružanjem u saradnji sa OSCE-om.

Elementi unutrašnje politike Bosne i Hercegovine imaju za cilj doprinijeti stabilnosti i sigurnosti kroz zaštitu ustavnog uređenja, razvitak demokratskog političkog sistema, jednakopravnosti naroda i građana, održavanje trajnog mira. U tom pravcu posebno je naglašena odlučnost subjekata sigurnosnog sistema BiH u borbi protiv terorizma, organizovanog kriminala i korupcije⁸ (<http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=4338>) i borba protiv ilegalnih migracija i trgovine ljudima.

Važan segment sigurnosne politike Bosne i Hercegovine predstavlja odbrambena politika, koja je izgrađena na strateškim principima vanjske politike kao i razmatranja šireg sigurnosnog okruženja. Prema tome, odbrambena politika se zasniva na slijedećim principima (Sigurnosna politika BiH, 2006: 10):

- demokratskoj, civilnoj kontroli vojske, uz parlamentarni nadzor;
- transparentnosti aktivnosti u oblasti odbrane, uključujući planiranje i budžetiranje odbrane;
- uravnoteženosti snaga i mogućnosti unutar Bosne i Hercegovine, podregija i Jugoistočne Evrope;
- modernizaciji snaga, uključujući razvoj interoperabilnosti Oružanih snaga Bosne i Hercegovine;
- integraciji u euroatlantske kolektivne sigurnosne strukture;
- saradnji u oblasti kontrole naoružanja i mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja, uključujući učešće u sigurnosnim strukturama i protokolima Jugoistočne Evrope.

⁷ U tom kontekstu Bosna i Hercegovina već koristi pojedine mehanizme zajedničke i vanjske politike EU kroz Policijsku misiju EUPM-a, misiju vojnih snaga EU (EUFOR) te visokog predstavnika za provođenje mirovnog sporazuma u BiH koji je ujedno i specijalni predstavnik Europske unije.

⁸ Bosna i Hercegovina je potpisnica i UN Konvencije za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Sl. glasnik BiH 3/02). U skladu sa tom konvencijom izrađena je i Državna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala (2009-2012). Osim toga izrađena je i Strategija za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini (2009-2014).

Oružane snage BiH su profesionalna, jedna vojna sila koju organizuje i kontroliše država Bosna i Hercegovina. Oružane snage, kao institucija BiH, čine pripadnici iz reda sva tri konstitutivna naroda i reda ostalih u skladu sa Ustavom i zakonima BiH (šire <http://www.mod.gov.ba>, 20. 9. 2010.).

U okviru socijalne politike Bosne i Hercegovine svim građanima je garantovan jednak i ravnopravan pristup socijalnim pravima. Osim toga, na osnovu ratifikacije revidirane Evropske socijalne povelje i Povelje o socijalnoj zaštiti, BiH još uvijek nije usvojila Strategiju socijalne uključenosti BiH i trenutno se nalazi na razmatranju (www.dep.gov.ba/razvojni.../socijalne.../Archive.aspx). Također, važan segment socijalne politike predstavljaju i ugrožene kategorije kao što su: povratnici, raseljena lica, djeca, kao i intenzivna kontrola hrane i vode u skladu sa evropskim standardima. Poseban fokus BiH usmjeren je na izradu konkretnijih mjera za borbu protiv siromaštva, te zaštitu žrtava nasilja i drugih krivičnih stvari.

Finansijska politika predstavlja glavni strateški dokument razvoja ekonomije i ima direktne posljedice na sigurnost. Međutim, tranzicijska pozicija Bosne i Hercegovine direktno utječe na razvoj ekonomije kao i stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora u Bosni i Hercegovini. Fiskalna politika je jedinstvena na prostoru Bosne i Hercegovine, što je rezultiralo reformom i uvođenjem sistema poreza na dodanu vrijednost. Dalje se navodi da na provođenje ekonomskih reformi i stvaranje samoodržive ekonomije veliki značaj ima i implementacija:

- strategije ekonomskog razvoja BiH,
- strategije razvoja poljoprivrede,
- strategije razvoja elektroenergetike,
- strategije razvoja transporta,
- strategije razvoja informaciono-komunikacijskih tehnologija itd.

Bosna i Hercegovina je prihvatila temeljne međunarodne instrumente koji regulišu zaštitu ljudskih prava i sloboda, od kojih je većina uključena u Ustav Bosne i Hercegovine. Važan cilj u ostvarenju građanskih prava i sloboda proizlazi iz članstva BiH u Vijeću Evrope, gdje građani imaju pristup Sudu za ljudska prava u Strasbourgu. Ova činjenica obavezuje institucije BiH za efikasnu primjenu ljudskih prava i sloboda na svojoj teritoriji. Značajan segment za obezbjeđenje visokog nivoa sigurnosti građana jeste efikasan rad administracije, sudova, policije i drugih agencija za sprovođenje zakona u skladu sa važećim zakonodavstvom Bosne i Hercegovine.

Princip zaštite čovjekove okoline se odnosi na poslove zaštite vodenih resursa, zraka, zemljišta i biljnog materijala. S tim u vezi Bosna i Hercegovina ima "obavezu stvaranja atmosfere i političke volje na lokalnom, regionalnom i globalnom nivou kako bi se zaustavilo uništavanje prirode i zaštita zdravlja ljudi i pojačala sigurnost" (ibid, 16).

Za provođenje sigurnosne politike BiH zaduženi su svi organi i institucije na svim nivoima zakonodavne i izvršne vlasti.

Krajnji ciljevi sigurnosne politike BiH proizlaze iz osnovnih društvenih vrijednosti definisanih Ustavom BiH kao preduslovom djelovanja sistema sigurnosti i ukupne stabilnosti Bosne i Hercegovine. Iz ovoga proizlazi da aktivna sigurnosna politika podrazumijeva ispunjenje slijedećih pretpostavki (ibid, 2006: 17):

1. uspostavljanje i razvoj institucija sistema sigurnosti koje će biti sposobne da odgovore na sve rizike i prijetnje osnovnim vrijednostima i interesima Bosne i Hercegovine;
2. aktivno učešće u izgradnji kolektivne sigurnosti na regionalnom i globalnom planu putem pristupanja međunarodnim sigurnosnim konvencijama, evropskim i evroatlantskim strukturama;
3. oporavak i razvoj privrednog potencijala, čime će se dugoročno obezbijediti resursi i sredstva za efikasno suprotstavljanje sigurnosnim rizicima i prijetnjama.

4. ORGANIZACIJA I KOMPONENTE SISTEMA SIGURNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

Organizacija sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine kao i njegove komponente, sa teorijskog aspekta rukovođenja i upravljanja u Bosni i Hercegovini, analizirana je u osnovi u dvije zone (Dujović, 2006: 197):

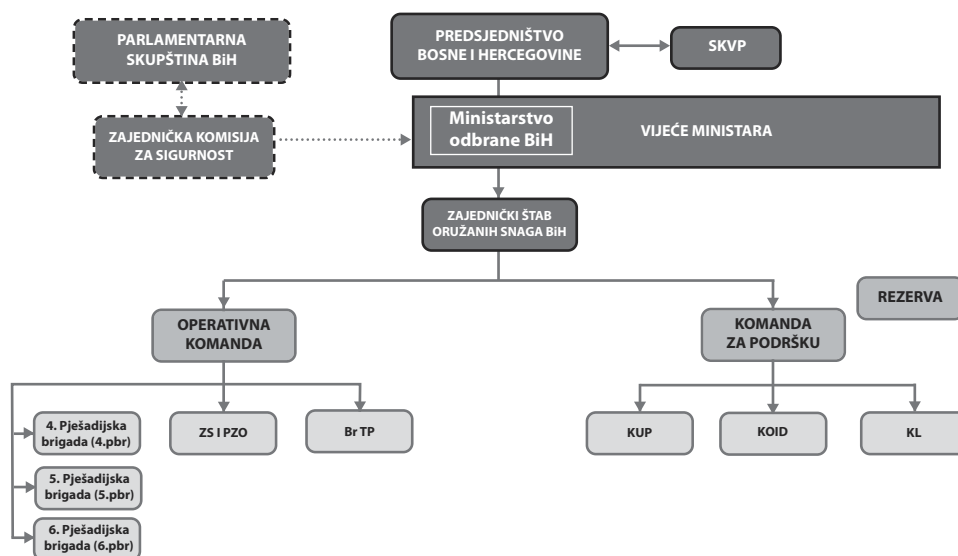
- zona spoljne sigurnosti i
- zona unutrašnje sigurnosti sa dva nivoa, koja se realizira na
 - a) nivou države BiH i
 - b) nivou entiteta.

4.1. ORUŽANE SNAGE BOSNE I HERCEGOVINE

Oružane snage Bosne i Hercegovine trenutno imaju oko 10.000 profesionalnih vojnika. Sastoje se od tri pješadijske brigade, jedne brigade zračnih snaga i protivzračne odbrane, te brigade taktičke podrške. Sve ove jedinice se nalaze pod kontrolom Operativne komande. Komande brigada su raspoređene u Banjoj Luci, Tuzli i Mostaru, dok su bataljoni i druge jedinice podrške koje su dodane brigadama razmještene cijelom zonom odgovornosti svake od brigada. Oružane snage u svom sastavu imaju tri pješadijska puka koja trebaju da čuvaju i njeguju vojno naslijeđe i identitet jedinica od kojih potiču, tj. Armije Bosne i Hercegovine, Hrvatskog vijeća odbrane i Vojske Republike Srpske. Pasivna rezerva oružanih snaga ukinuta je 1. januara 2006. godine zajedno sa regrutnim sastavom, a aktivna rezerva treba da broji 50% aktivnog sastava. Oružane snage, čija reforma se smatra najuspješnijom u Bosni i Hercegovini, pokazala je da BiH nije samo država na čijoj teritoriji se još uvijek odvija mirovna misija, nego da može i sama biti aktivan učesnik u mirovnim operacijama.

Tako su pripadnici Oružanih snaga Bosne i Hercegovine u mirovnoj misiji Ujedinjenih nacija u Demokratskoj Republici Kongo, te u misiji Snaga međunarodne sigurnosne pomoći (ISAF) u Afganistanu. Također, od juna 2006. godine do 15. decembra 2008. godine više grupa pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine je učestvovalo u operaciji koalicijskih snaga "Iračka sloboda" u Iraku, u misiji uništavanja neeksplozivnih ubojitih sredstava (NUS) i osiguranju dijela vojne baze "Victory" u Bagdadu (Beridan, Smajić, Turčalo, 2010). Trenutno, na osnovu Odluke Predsjedništva BiH, oružane snage BiH će sudjelovati u okviru NATO misije ISAF u Afganistanu.

Shema 2: Organizacija odbrambenog sistema BiH⁹



Od zadataka Oružanih snaga BiH, mogu se izdvojiti sljedeće: učešće u operacijama kolektivne sigurnosti, operacijama za podršku miru i samoodbrani, uključujući i borbu protiv terorizma; pružanje vojne odbrane Bosni i Hercegovini i njenim državljanima u slučaju napada; pomoć civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nesreće; protuminsko djelovanje u Bosni i Hercegovini ispunjenje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine (<http://www.mod.gov.ba/bs/text.asp?id=75>, 20. 9. 2010).

⁹ Shema prezentirana na "Prvom kursu iz oblasti sigurnosne politike BiH" (Sarajevo, 12.-22. maj 2008. godine) od strane predstavnika Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine.

4.2. POLICIJSKE SNAGE I OSTALI ELEMENTI UNUTRAŠNJE SIGURNOSTI

Sukladno ustavnom uređenju Federacije BiH i Republike Srpske ustanovljene su policijske snage sa znatnim specifičnostima. U Federaciji BiH policija je organizovana na decentraliziranim osnovama sa blagim elementima koordinacije, dok se u Republici Srpskoj radi o jedinstvenoj centraliziranoj policijskoj organizaciji. Pored navedenih entitetskih ustrojstava, Brčko distrikt BiH djeluje kao nezavisna policijska organizacija (Smajić, 2010: 58).

Područje nadležnosti unutrašnjih poslova Federacije BiH usklađeno je Ustavom FBiH, odnosno sa organizacijom i uređenjem Federacije po kantonalnom i teritorijalnom konceptu (ustavopravna i teritorijalna). Na osnovu Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH ustrojena je organizacija i nadležnosti Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova:¹⁰ "Sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela međunarodnog kriminala i terorizma, neovlaštene trgovine drogom i organiziranog kriminala i drugih krivičnih djela iz nadležnosti Federacije, pronalaženje i hvatanje počinitelja tih djela te njihovo privođenje nadležnim organima, vršenje kriminalističko-tehničkih vještačenja, raspisivanje i objavljivanje INTERPOL-ove međunarodne, federalne i međukantonalne potrage, suradnja sa nadležnim tužilaštvima u vezi s obradom krivičnih slučajeva, poslovi državljanstva Federacije, osiguranje određenih ličnosti i zgrada Federacije, zaštita ljudskih prava i građanskih sloboda u oblasti unutrašnjih poslova, promet i prijevoz eksplozivnih materija, i drugi poslovi iz svoje nadležnosti utvrđeni Zakonom o unutrašnjim poslovima i drugim propisima."

Na osnovu odredbe Ustava FBiH o podijeljenim nadležnostima između Federacije BiH i kantona¹¹ uspostavljena je organizacija policije u deset kantona. Na osnovu toga svaki kanton ima ministarstvo unutrašnjih poslova koje funkcioniše na osnovu kantonalnih zakona o unutrašnjim poslovima i dr. normativno-pravnih aktata iz oblasti unutrašnjih poslova, ali sa izvjesnim specifičnostima u pogledu pitanja unutrašnje organizacione strukture. Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova vrše svoje nadležnosti¹² neposredno preko svojih organizacionih jedinica.

Policija u Republici Srpskoj ustrojena je kao jedinstvena centralizirana policijska organizacija, koja funkcioniše u skladu sa Ustavom Republike Srpske, Zakonom o unutrašnjim poslovima Republike Srpske i drugim normativno-pravnim aktima iz nadležnosti unutrašnjih poslova. Policiju Republike Srpske karakteriziraju centralizovano ustrojstvo i autonomno djelovanje u odnosu na državu Bosnu i Hercegovinu (Šire Jovičić, 2008: 98).

¹⁰ U sastavu Ministarstva se nalazi Federalna uprava policije koja obavlja operativne poslove policije iz nadležnosti MUP-a FBiH (<http://www.fup.gov.ba>).

¹¹ Na osnovu Ustava FBiH i Zakona o kantonima FBiH (1996) Federacija BiH se sastoji od deset (10) kantona i to: Unsko-sanski kanton; Posavski; Tuzlanski; Zeničko-dobojski; Bosansko-podrinjski; Srednjobosanski; Hercegovačko-neretvanski; Zapadno-hercegovački; Sarajevski i Kanton Livno (<http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/1996/zakoni/id%20o%20kantonima.htm> 14. 4. 2008.).

¹² Vidjeti šire o nadležnostima kantonalnih ministarstva unutrašnjih poslova (Masleša, 2001: 645-647).

Policija Brčko distrikta BiH funkcioniše, neovisno od drugih policijskih agencija (entiteta) u Bosni i Hercegovini, na osnovu Statuta Brčko distrikta BiH (1999) i Zakona o policiji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. U svom sastavu policija Brčko distrikta ima: Jedinicu opšte policije, kriminalističku policiju, Jedinicu za podršku, Jedinicu za administrativne poslove, Jedinicu za profesionalne standarde i Jedinicu saobraćajne policije. Policijom Brčko distrikta rukovodi šef policije Brčko distrikta BiH.

Tokom 2003. godine uspostavljeno je državno Ministarstvo sigurnosti te definisane njegove nadležnosti i obaveze. U sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine kao upravne organizacije djeluju Granična policija BiH, Agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA)¹³, te Kancelarija za saradnju sa Interpolom i Služba za poslove sa strancima. Formiranjem prvenstveno Državne agencije za istrage i zaštitu i Granične policije BiH kao profesionalne policijske agencije na državnom nivou koje su samostalne u svom operativnom radu, stvoreni su pravni uslovi za borbu protiv organizovanog kriminala, međunarodnog terorizma, nezakonite imigracije, te za efikasniju i sigurniju kontrolu međunarodne granice Bosne i Hercegovine,¹⁴ a u cilju sprečavanja krijumčarenja ljudi i roba, kao i svih drugih savremenih globalnih rizika koji ugrožavaju sigurnost i stabilnost Bosne i Hercegovine i njenih građana (Smajić, 2009: 199).

Imajući u vidu da je Bosna i Hercegovina država u tranziciji, usmjerena ka evroatlantskim integracijama, a u kontekstu suočavanja sa savremenim globalnim sigurnosnim izazovima, te cjelokupnom sigurnosnom okruženju, ona je spoznala nefunkcionalnost postojećeg sistema unutrašnje sigurnosti. Stoga je tokom 2003, 2004. i 2005. godine, na postavkama Dejtonskog mirovnog sporazuma, i uz značajnu pomoć međunarodne zajednice, dijelom utvrđen jedinstven državni sistem unutarne sigurnosti (Dujović, 2006: 198). Sistem unutrašnje sigurnosti Bosne i Hercegovine, odnosno sadašnji policijski sistem, je potpuno razjedinjen i nefunkcionalan; policije u BiH su i dalje organizirane entitetski, kantonalno, te dijelom na državnom nivou i u potpunosti su neefikasne i neracionalne u rješavanju oblika suzbijanja organizovanog kriminala, odnosno BiH kao zemlja u tranziciji za razliku od drugih tranzicijskih zemalja predstavlja paradigmu "za svu složenost pozicije države modernog doba" (Abazović, 2002: 8) sa gledišta državne (nacionalne) sigurnosti. Sistem vanjske sigurnosti BiH, nakon dijelom završenih reformi odbrane u BiH unutar koje je postignut prenos ovlasti po pitanjima odbrane na državni nivo i uspostavljanjem državnog Ministarstva odbrane, predstavlja značajan stub izgradnje sistema nacionalne sigurnosti i garanciju stabilnosti Bosne i Hercegovine kao buduće članice euroatlantskih organizacija.

¹³ SIPA = State Investigation and Protection Agency u okviru svojih zakonskih nadležnosti se bavi: sprečavanjem, otkrivanjem i istraživanjem organizovanog kriminala, terorizma i trgovine ABHO, ratnih zločina i krivičnih djela kažnjivih po međunarodnom ratnom i humanitarnom pravu, trgovinom ljudima, kao i svim drugim krivičnim djelima iz nadležnosti Suda BiH.

¹⁴ Uspostava Granične policije BiH i pooštavanje viznog režima i uvjeta za ulazak u Bosnu i Hercegovinu, rezultiralo je "smanjenim brojem ilegalnih imigrantskih ulazaka u BiH tj. 2000. godine mjesečni priliv je iznosio 1117 osoba, a 2004. godine 21 osobu" (Strategija integriranja BiH u EU, 2006).

Sistem sigurnosti Bosne i Hercegovine upotpunjen je Obavještajno-sigurnosnom/bezbjednosnom agencijom BiH, osnovanom 2004. godine kao civilne obavještajno-sigurnosne institucije sa ciljem "prikupljanja, analiziranja, obrade i distribucije obavještajnih podataka u cilju zaštite suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka BiH." Kao samostalna upravna organizacija u podsistemu sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine, uspostavljena je početkom 2004. godine Uprava za indirektno oporezivanje BiH, spajanjem entitetskih carinskih uprava i Brčko distrikta BiH. Uprava predstavlja državni organ odgovoran za "sprovođenje zakonskih propisa i politike indirektnog oporezivanja, kao i naplatu i raspodjelu indirektnih poreza državi BiH." (<http://www.uino.gov.ba/b/Porezi/>, 22. 11. 2009.)

Od januara 2003. godine, prestankom mandata IPTF-a, započela je policijska misija EU u BiH u skladu sa opštim ciljevima Dejtonskog mirovnog sporazuma radi uspostave održivog rješenja za rad policijskih agencija u BiH kroz tri osnovna principa:

1. podrška domaćoj policiji u borbi protiv organizovanog kriminala;
2. odgovornost lokalne policije;
3. podrška restrukturiranju policijskih snaga u BiH (<http://www.eupm.org/OurObjectives.aspx> 27. 4. 2008).

Zbog naznačenih specifičnosti u organizaciji i funkcionisanju policije u BiH, potrebno je uspostaviti jednu perspektivnu, organizovanu policiju u skladu sa tri evropska principa:

1. sve zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva pitanja policije moraju se nalaziti na državnom nivou;
2. nema političkog miješanja u operativni rad policije;
3. funkcionalne lokalne policijske oblasti moraju se utvrditi na osnovu tehničkih kriterija za rad policije, pri čemu se operativna komanda sprovodi na lokalnom nivou (<http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/prc-key-doc/deklaracija.pdf> 29. 4. 2008);

5. SIGURNOSNA POLITIKA BOSNE I HERCEGOVINE I BUDUĆI IZAZOVI

Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine jasno definira da Bosna i Hercegovina i dalje predstavlja "faktor uticaja na stabilnost Jugoistočne Evrope i Evrope u cjelini, zbog čega će njena unutrašnja i vanjska dinamika razvoja biti predmet evropske i šire međunarodne pažnje i u narednom periodu" (Sigurnosna politika BiH, 2006: 3).

Bosna i Hercegovina se danas susreće kako sa globalnim, tako sa regionalnim izazovima sigurnosti. S tim u vezi sigurnosna politika Bosne i Hercegovine definirala je globalne izazove sistemu sigurnosti koji obuhvataju: međunarodni terorizam, ugrožavanje životne sredine,

nekontrolisana proizvodnja i prodaja naoružanja, intenziviranje prisilnih migracija, te svi oblici organizovanog kriminala koji mogu ugroziti socijalnu i političku stabilnost zemalja.

Regionalni izazovi direktno proizlaze iz geografskog položaja Bosne i Hercegovine kao i procesa tranzicije zemalja bivše Jugoslavije. Kao takva, ona predstavlja pogodno tlo za ilegalnu trgovinu naoružanjem, narkoticima, bijelim robljem i drugim transnacionalnim kriminalnim radnjama. Ipak, Bosna i Hercegovina je opterećena i određenim unutrašnjim problemima kao što su:

- zaostali politički i društveni animoziteti,
- nepotpuna implementacija Dejtonskog mirovnog sporazuma,
- problemi političke tranzicije,
- veliki broj nagaznih mina,
- slab razvoj ekonomije itd. (Sigurnosna politika BiH, 2006: 5).

U sigurnosnoj politici Bosna i Hercegovina pokazuje jasno opredjeljenje prihvatanju zajedničke vanjske i sigurnosne politike Evropske unije, te aktivnog angažmana u regionalnim i subregionalnim inicijativama. Osim toga, Bosna i Hercegovina je učinila primjetan napredak u oblasti zaštite državne granice, smanjenju broja ilegalnih prelazaka državne granice, borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, te učešćem u mirovnim misijama što znatno doprinosi svjetskom miru i sigurnosti.

Zbog aktuelnosti borbe protiv terorizma u svijetu, analizirat ćemo ovaj fenomen i u Bosni i Hercegovini (šire Azinović, 2007: 139), sa normativno-pravnog i institucionalnog aspekta.

Bosna i Hercegovina nema specijaliziranu agenciju koja se isključivo bavi borbom protiv terorizma. Međutim, na nivou države i entiteta postoje različite sigurnosne agencije koje sudjeluju u prevenciji i odgovoru na moguće terorističke napade (entitetski, odnosno kantonalni MUP-ovi). Državno ministarstvo sigurnosti shodno postojećim planovima i strategijama (Strategija za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorističkih aktivnosti u Bosni i Hercegovini, Plan civilno-vojne saradnje u slučaju odgovora na terorističke napade i sl.) predstavlja vodeću civilnu instituciju u odgovoru na moguće terorističke prijetnje i napade, dok Vijeće ministara u slučaju terorističkih napada donosi obvezujuće odluke za sve civilne institucije na državnom, entitetskom i nivou Brčko distrikta BiH (Beridan, Smajić, Turčalo, 2010).

Prema Planu civilno-vojne suradnje u slučaju odgovora na terorističke napade koje je Vijeće ministara usvojilo 3. juna 2008. godine razlikuju se pet faza odgovora, odnosno suprotstavljanja terorizmu. To su: faza prevencije; faza pripreme prije odgovora na teroristički napad; faza spremnosti/pripravnosti na teroristički napad; faza odgovora i saniranja posljedica, i faza oporavka i rehabilitacije.

U fazu prevencije uključene su skoro sve institucije države i entiteta. Vodeću ulogu ima Tužilaštvo Bosne i Hercegovine ostvarujući saradnju sa državnim i entitetskim policijskim agencijama, ostalim pravosudnim institucijama u Bosni i Hercegovini, ministarstvima

finansija na svim nivoima, Ministarstvom vanjskih poslova, te u oblasti razmjene obavještajnih i kontraobavještajnih podataka sa Ministarstvom odbrane (Plan civilno-vojne suradnje u slučaju odgovora na terorističke napade, str.6). U ovoj fazi značajnu ulogu ostvaruje i Obavještajno sigurnosna/bezbjednosna agencija BiH koja je "odgovorna za prikupljanje obavještajnih podataka u vezi s prijetnjama po sigurnost Bosne i Hercegovine" (član 5, Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, među koje se ubraja i terorizam). Ove institucije imaju ključne uloge i u drugoj i trećoj fazi suprotstavljanja terorističkim prijetnjama i napadima. U fazi odgovora i saniranja posljedica kao i "posljedičnog koordiniranja aktivnosti rehabilitacije i oporavka" (Plan civilno-vojne suradnje u slučaju odgovora na terorističke napade, str. 6) ključne institucije su Ministarstvo sigurnosti, odnosno, Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA), Ministarstvo odbrane BiH, Udarne grupa Bosne i Hercegovine za borbu protiv terorizma pri Tužilaštvu BiH, Koordinaciono tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje, te entitetski štabovi civilne zaštite i odgovarajuće tijelo u Brčko distriktu BiH.

6. ZAKLJUČAK

Vladajuće politike na nivou Bosne i Hercegovine postigle su opći konsenzus o potrebi ulaska ove države u Evropsku uniju i još uvijek važeći konsenzus o njenom priključivanju u NATO. Taj konsenzus ogleda se kroz usvajanje Sigurnosne politike Bosne i Hercegovine, kao značajnog iskoraka izgradnje savremenog državnog sistema sigurnosti, sa funkcionalnog i organizacijskog aspekta. Međutim, cjelokupni napredak Bosne i Hercegovine ka punopravnom članstvu u evropske sigurnosne strukture odvija se sporo, kao i dalje postojanje *razbijenosti sigurnosnog kompleksa u BiH* koji direktno proizlazi iz "nedefiniranog političkog i društvenog uređenja, te poluprotektoratskog međunarodnog i unutrašnjeg političkog subjektiviteta" (Abazović, 2008: 67) koji u značajnoj mjeri predstavlja izvor nesigurnosti na mikro i makro nivou. I pored toga, usvajanje Sigurnosne politike Bosne i Hercegovine predstavlja pozitivan korak, jer definiše "nove ustavne nadležnosti države Bosne i Hercegovine iz domena sigurnosti" (Cikotić, 2010: 187), koje nisu bile predviđene Općim okvirnim sporazumom iz Dayton, odnosno Aneksom IV Sporazuma (Ustav BiH). Prije svega tu mislimo na reformu odbrambenog sistema i uspostavu državnog Ministarstva odbrane i Ministarstva sigurnosti. Stanje u procesu reforme policije je nepromijenjeno u posljednje četiri godine, policije u BiH i dalje su organizovane entitetski, kantonalno, te dijelom na državnom nivou, odnosno na prostoru BiH i dalje djeluje petnaest agencija za sprovođenje zakona.

Sigurnosnu politiku Bosne i Hercegovine treba promatrati višedimenzionalno i to:

- kao dokument koji ne nudi krajnje odgovore na sva sigurnosna pitanja, već predstavlja polaznu osnovu;
- sa stručnog stanovišta, mogu se konstatirati određene slabosti i nedostaci ovog dokumenta, ali mora se shvatiti vrijeme i okolnosti u kojima je ovaj dokument donesen;

- Sigurnosna politika kao strateški dokument, a uzimajući u obzir stalnu promjenu društveno-političkih, ekonomskih i sigurnosnih faktora užeg i šireg okruženja, podložan je redefiniranju i doradi kako bi išao u korak s vremenom;
- poseban segment koji će vjerovatno kontinuirano zahtijevati promjenu ili doradu ovog dokumenta, diktirat će integrativni procesi pristupanju NATO-u i Europskoj uniji kroz prilagođavanje cjelokupnog institucionalnog okvira i pravnog sistema standardima i principima tih organizacija.

Set razloga ulaska Bosne i Hercegovine u punopravno članstvo NATO saveza i EU, prema vlastitom mišljenju, a u cilju zaustavljanja njenog daljnjeg procesa propadanja, okarakterisanim: nedefiniranim političkim i društvenim uređenjem, nedovršenim sistemom sigurnosti, nacionalizmom, izbjeglicama i raseljenim licima, kršenjem ljudskih prava i sloboda na individualnom i kolektivnom nivou, organizovanim kriminalom, visokim stupnjem korupcije, predstavlja čvrstu garanciju njene državne i teritorijalne opstojnosti.¹⁵ Nadalje je sigurno da idemo prema neizvjesnoj budućnosti, ali sigurnosne perspektive Bosne i Hercegovine uslovljene su, između ostalih i stanjem unutarnjih političkih odnosa (stepenom suglasija etno-nacionalnih političkih elita); stepenom izgradnje sistema sigurnosti na državnom nivou; međunarodnim utjecajem na unutarnje političke odnose u BiH (institucije mirovne operacije i ostale međunarodne politike); odnosima susjednih država prema BiH i obratno i stepenom prilagodbi integracijskim procesima (EU i NATO).

Pretpostavka izgradnje savremenog (državnog) sistema sigurnosti u Bosni i Hercegovini moguća je prevazilaženjem *dejtonskog nacionalizma* (Ćurak, 2004: 181-184), odnosno prelazak iz "etnokratskog u demokratski ambijent" (Abazović, 2008: 71) sveukupnog društveno-političkog establišmenta u Bosni i Hercegovini.

¹⁵ U suprotnom, a pozivajući se na Nerzuka Ćurka "onda ne preostaje ništa drugo nego se pomiriti sa sigurnosnom arhitekturom budućnosti: NATO će biti u Bosni i Hercegovini, ali Bosna i Hercegovina neće biti u NATO-u" (Ćurak, 2010: 14).

IZBORI I IZBORNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

Maja Sahadžić

Sažetak *Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini postavio je osnove za uspostavljanje mira u Bosni i Hercegovini. Međutim, neka od najvažnijih pitanja koja su važna za demokratsko funkcioniranje države i dalje nisu u skladu s međunarodnim pravnim standardima koji se odnose na izbore i izborni sistem u Bosni i Hercegovini. Tako se efekti Sporazuma ogledaju u različitim aspektima problema koji se vezuju za izbore i izborni sistem u Bosni i Hercegovini koje i tretira ovaj rad.*

Ključne riječi: *izbori, izborni sistem, kandidat, neposredna i posredna demokracija, Izborni zakon BiH*

UVODNE NAZNAKE

Izborni sistem predstavlja skup izbornih načela i načina njihovog ostvarenja, a ujedno predstavlja i sastavni dio cjelokupnog ustavnog i političkog sistema određene države (pogledati: Đorđević, 1975: 697). S naučnog aspekta, izborni sistem predstavlja veoma važan element cjelokupnog ustavnog i političkog sistema jedne države s obzirom na to da se na osnovu periodično provedenih izbora formira politička vlast koja tokom mandata na koji je izabrana usmjerava politički kurs date zemlje, te utječe na donošenje odluka koje imaju dejstvo i prema unutra i prema vani. Također, dobar dio autora se slaže da na oblik izbornog sistema utječu historijski, politički i društveni faktori kao što izborni sistem utječe na historijske, političke, društvene, ekonomske aspekte jedne države.

Općenito govoreći, izborni sistem je zamišljen tako da je reguliran pravilima i propisima koje određuju domaći i međunarodni činioci. Pri svemu tome, izborni sistem može da proizlazi iz različitih izvora društvenih i političkih promjena, pokretan slučajno, evolucijom ili namjerno (Goodin: 1998: 24-30). S aspekta same znanosti, izbori su izrazito zanimljivi, budući da je tu riječ o vrlo važnoj odluci koja, jednom donesena, u sljedećih nekoliko godina, ovisno o konkretnom izbornom zakonu u pojedinoj zemlji, određuje nositelja političke moći. U tom činu izbornog opredjeljenja prelama se cijela historija zemlje, pojedine regije, politička tradicija porodice i referentnih grupa, aktualna politička situacija, utjecaji konkretnih uvjeta života, politička socijalizacija pojedinca, djelovanje same izborne kampanje te zainteresiranih političkih stranaka i kandidata, uloga masovnih medija i još mnogo nepredvidivih utjecaja koji se svi sažimlju u, na prvi pogled, jednostavnu odluku zaokruživanja određene liste, stranke ili kandidata. Vjerojatno je da ne postoji ni jedno područje ljudske aktivnosti i odlučivanja s tako dalekosežnim značenjem koje se događa u istome

danu i time omogućuje sustavno praćenje i analizu (Šiber, 2003: 88-89).¹ Prijašnja iskustva pokazuju da su utjecaji izbornog sistema međusobno uvjetovani i da se mogu shvatiti samo putem historijsko-empirijskog analitičkog pristupa (Kasapović, 2002: 3-19).

1. OSNOVNA NAČELA I INSTITUTI IZBORNOG PRAVA²

Da bi se moglo pristupiti izučavanju izbora i izbornog sistema Bosne i Hercegovine, neophodno je definirati osnovna načela i institute izbornog prava:

1. Izbori su, ustavom i/ili zakonom utvrđeni, postupak putem kojeg građani povjeravaju obavljanje političke vlasti predstavničkom tijelu pa i nosiocima izvršne vlasti (npr. predsjedniku);
2. Izborni sistem predstavlja skup odnosa koji su uređeni pravnim propisima, a koji nastaju prilikom izbora;
3. Aktivno biračko pravo je pravo građanina da bira na izborima dok je pasivno biračko pravo pravo da bude biran. Aktivno biračko pravo uvijek se vezuje za prebivalište ili boravište u izornoj jedinici u kojoj se bira, dok to nije slučaj kod pasivnog biračkog prava, koje se tek izuzetno vezuje uz prebivalište na području za koje se određeno tijelo bira i to najčešće na lokalnim izborima;
4. Opće biračko pravo je pravo građana da biraju i da budu birani. Međutim, to ne znači da svi građani imaju opće biračko pravo. Uobičajeno je da se kao uvjeti za ostvarivanje ovog prava postavljaju starosna dob, odnosno punoljetstvo, državljanstvo i poslovna sposobnost;
5. Jednako biračko pravo podrazumijeva da svaki birač ima jedan glas na izborima i da njegov glas vrijedi kao i glas bilo kojeg drugog birača, dok nejednako biračko pravo predstavlja situaciju u kojoj postoji jedna ili više skupina građana/birača koji raspolažu većim brojem glasova od ostalih;
6. Neposredni izbori se primjenjuju ukoliko građani sami, neposredno biraju svoje predstavnike, dok se posredni izbori primjenjuju onda kada građani biraju određeno tijelo koje će (posredno) izabrati predstavnike u ime građana;
7. Tajnost glasanja predstavlja slobodno izražavanje volje birača na izborima;

¹ Isti autor smatra da "s aspekta prakse, analiza uzročnosti izbornoga ponašanja daje elemente koji omogućuju da se na izorno ponašanje, odnosno opredjeljenje, neposredno ili posredno utječe i time usmjerava izborna odluka, odnosno izborni pobjednik. Da bi se moglo djelovati na politički izbor, nužno je znati što sve dovodi do tog izbora, koje sve objektivne, ali i subjektivne varijable, utječu na odluku. Analiza političkog ponašanja daje neke odgovore na ta pitanja, no također i upozorava na mogućnosti i pravce djelovanja u okviru izbornih kampanja, kao i neke metodološke smjernice za proučavanje problematike političkog marketinga" (Šiber, 2003: 89).

² Konsultirati poglavlja koja se odnose na načela i institute izbornog prava u: Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko. (1998). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator; Kuzmanović, Rajko. (2002). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet u Banja Luci; Trnka, Kasim. (2006). *Ustavno pravo*, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu; i Pobrić, Nurko. (2000). *Ustavno pravo*, Mostar: Slovo.

2. IZBORNI POSTUPAK³

Najvažnije faze biračkog postupka su vođenje biračkog spiska, formiranje izbornih jedinica, kandidiranje, glasanje, te utvrđivanje rezultata izbora i raspodjela mandata. Pritom je birački spisak evidencija svih građana/birača koji imaju biračko pravo, a ujedno služi i kao dokaz biračkog prava. Izborne jedinice su mjesta na kojima birači ostvaruju svoje biračko pravo na osnovu mjesta prebivališta, odnosno boravišta. Izborne jedinice se dijele na male (one u kojima se bira samo jedan predstavnik) i velike (one u kojima se bira više predstavnika). Kandidiranje na izborima predstavlja isticanje kandidata na kandidatske liste. Ono se može vršiti na nekoliko načina: putem stranačkog rukovodstva, od strane članova ili formiranjem pretkandidatskih lista s kandidatima koje odredi rukovodstvo stranke, a koje će za konačnu kandidatsku listu odabrati birači. Kandidatske liste mogu biti zatvorene (kada birač ima mogućnost da se opredijeli za jednu od više lista koje su ponudile političke stranke), poluotvorene (kada birači prilikom glasanja mogu da mijenjaju redoslijed kandidata u okviru jedne liste jedne političke stranke) i otvorene (kada birači prilikom izbora upisuju imena kandidata za koje glasaju). Glasanje predstavlja ostvarivanje aktivnog biračkog prava građanina/birača i pristupa mu se lično, prema unaprijed utvrđenom datumu. Na kraju se pristupa utvrđivanju rezultata i raspodjeli mandata. Sistem većine se primjenjuje u smislu relativne većine (kada je izabran onaj kandidat koji je dobio najveći broj glasova) ili apsolutne većine (oštriji sistem – kada je izabran onaj kandidat koji je dobio polovicu plus jedan glasova svih birača ili blaži sistem – kada je izabran onaj kandidat koji je dobio polovicu plus jedan glasova birača koji su glasali). Kako se rijetko događa da jedan kandidat u prvom krugu osvoji natpolovičnu većinu glasova, primjenjuje se i balotaža, odnosno vrši se glasanje u drugom krugu za dva kandidata koji su osvojili najveći broj glasova. Proporcionalni sistem se primjenjuje ukoliko svaka politička stranka ili koalicija dobiva onoliko predstavničkih mjesta proporcionalno dobivenim glasovima. Mješoviti sistem se primjenjuje ukoliko se određeni postotak predstavnika bira prema sistemu većine, a ostatak prema proporcionalnom sistemu. Tehnike raspodjele mandata su različite, a mogu se primijeniti: izborni količnik (kada se ukupan broj glasova u jednoj izbornoj jedinici dijeli s brojem predstavnika koji se biraju u istoj dobije se izborni količnik kojim se dijeli broj glasova za svaku listu); D'Hontov sistem (kada se ukupan broj glasova koje je osvojila jedna lista dijeli brojevima 1, 2, 3, 4, 5 i dalje dok se ne dođe do broja predstavnika koji se biraju u izbornoj jedinici, a zatim se dobiveni rezultati poredaju prema veličini od najvećeg prema najmanjem za onoliko zastupnika koliko se bira u izbornoj jedinici, čime se dobiva zajednički djeljitelj kojim onda treba podijeliti ukupan broj danih glasova sa svake liste, na osnovu čega se utvrđuje koliko je mandata dobila svaka lista); Badenski sistem (kada postoje dva nivoa izbornih jedinica i to one primarne i više ili viša koja obuhvaća cijelu državu i gdje

³ Konsultirati poglavlja koja se odnose na izborni postupak u: Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko. (1998). *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator; Kuzmanović, Rajko. (2002). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet u Banja Luci; Trnka, Kasim. (2006). *Ustavno pravo*, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu; i Pobrić, Nurko. (2000). *Ustavno pravo*, Mostar: Slovo.

političke stranke mogu isticati dvije liste i to onu u primarnim izbornim jedinicama i onu u teritorijalno višim ili višoj izbornoj jedinici, pri čemu se neiskorišteni glasovi u primarnim izbornim jedinicama koriste tako da se saberu s glasovima u teritorijalno višim ili višoj da bi se iskoristili dani glasovi) ili Hareov sistem (kada birači s kandidatske liste biraju onoliko kandidata koliko se bira predstavnik u izbornoj jedinici i sami određuju redosljed istih i to ne samo između onih koji su na listi, nego i između onih koji nisu, odnosno onih koje birači sami stavljaju na listu, a onda se nakon glasanja utvrđuje izborni količnik, te se bilježe oni kandidati koji se nalaze na prvom mjestu glasačkog listića, pa se tako izabranim kandidatom smatra onaj koji je dobio broj glasova koji odgovara izbornom količniku, a zatim se isto čini za kandidate na drugom mjestu, pa na trećem, odnosno sve dok se ne izabere onoliko predstavnika koliko se bira u izbornoj jedinici).

3. NEPOSREDNA I POSREDNA DEMOKRACIJA

U teoriji postoje dva načina ostvarivanja narodnog suvereniteta i to: neposredno odlučivanje, kada narod neposredno obnaša vlast što se naziva neposredna ili direktna demokracija i posredno odlučivanje, kada narod bira svoje predstavnike u vlasti putem kojih će posredno obnašati vlast što se naziva posredna ili predstavnička demokracija.

3.1. OBLICI NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Oblici neposredne demokracije uključuju: referendum, narodnu inicijativu i pravo na peticiju. "Referendum je oblik neposrednog odlučivanja kojim se građani neposredno, tajnim glasanjem izjašnjavaju o nekom pitanju koje je najčešće tako oblikovano da se na njega može odgovoriti sa za ili protiv, odnosno sa da ili ne" (Sokol i Smerdel, 1998: 135). Pritom referendum može biti: državni referendum, lokalni referendum, plebiscit, ustavotvorni referendum (koji opet može biti apsolutno obvezujući, relativno obvezujući, fakultativni, prikriveni, odlučujući i savjetodavni ustavotvorni referendum), zakonodavni referendum i narodni zakonodavni veto. "Narodna inicijativa je oblik neposredne demokracije u kojem određeni broj građana ili određeni postotak biračkog tijela ima pravo predlagati nacrt zakona, drugih propisa ili političkih odluka" (Trnka, 2006: 181). "Pravo na peticiju je oblik neposredne demokracije koji obilježava pravo građana kao pojedinca ili skupine građana da se žali ili da nešto predlaže predstavničkom, odnosno zakonodavnom tijelu" (Sokol i Smerdel, 1998: 145). Pritom valja napomenuti da postoji peticija u užem i peticija u širem smislu.

3.2. OBLICI POSREDNE DEMOKRACIJE

Posredna demokracija se ostvaruje putem predstavničkog mandata, imperativnog mandata i političkih stranaka i političkog predstavljanja.

4. PRAVNI OKVIR O IZBORIMA I IZBORNOM SISTEMU U BOSNI I HERCEGOVINI⁴

Osnove za izbore i izborni sistem u Bosni i Hercegovini uređene su Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

4.1. OPĆI OKVIRNI SPORAZUM ZA MIR U BOSNI I HERCEGOVINI O IZBORIMA I IZBORNOM SISTEMU

U okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma dosta pažnje je posvećeno reguliranju izbornog sistema u Bosni i Hercegovini koji se temelji na kombiniranju načela konstitutivnosti naroda i načela narodnog suvereniteta, te međunarodnim demokratskim standardima koji se odnose na izborni sistem (opće pravo glasa, jednako pravo glasa, tajnost glasanja etc.). Međutim, iako je u Dejtonskom mirovnom sporazumu predviđeno je da se u prvo (poslijeratno) vrijeme (1996. i 1998. godine) izbori provode u kraćim vremenskim intervalima, odnosno intervalima od dvije godine, ovakva praksa provođenja izbora u Bosni i Hercegovini nastavljena je sve do 2002. godine. U Dejtonskom mirovnom sporazumu se na nekoliko mjesta upućuje na reguliranje izbora i izbornog sistema u Bosni i Hercegovini.

Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma (Izbori u Bosni i Hercegovini) izravno upućuje na izbore i izborni sistem u Bosni i Hercegovini. Pritom je utvrđeno da su Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska suglasne da se izbori ustanove u skladu s odnosnim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (*Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE*). Ovim aneksom se izričito upućuje i na potrebu podržavanja slobodnih, fer i demokratskih izbora, te stvaranja osnova za omogućavanje postupnog postizanja demokratskih ciljeva u Bosni i Hercegovini. Ovo su ujedno i pretpostavke za uspostavljanje djelotvornog izbornog sistema.

Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Ustav Bosne i Hercegovine) također sadrži odredbe o izborima i izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini. U članu I tačka 2. navodi se da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše na osnovu vladavine prava i slobodnih i demokratskih izbora. U članu II tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnosi na ljudska prava i slobode se navodi da će Bosna i Hercegovina i oba entiteta osigurati najviši nivo primjene međunarodno priznatih ljudskih prava i sloboda. Dalje se u članu II tačka 2. navodi da će se prava i slobode predviđeni Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine s pratećim protokolima (*1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its*

⁴ O ustavnopravnim osnovima koji se odnose na izbore u Bosni i Hercegovini vidjeti: Dmičić, Mile. (2003). Ustavnopravni osnov funkcionisanja Bosne i Hercegovine na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Preuzeto 30. februara 2010. godine sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/dr_mile_dmicic.doc. Također pogledati: Sahadžić, Maja. (2009). Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion, *Contemporary Issues*, vol. 2, no. 1, 61–78.

Protocols) izravno primjenjivati u Bosni i Hercegovini, te će imati prednost u odnosu na sve ostale zakone. Posebno se izdvajaju prava koja se izravno ili neizravno odnose na izbore i to u članu II tačka 3.⁵ Također u članu II tačka 7. Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnosi na međunarodne dokumente navodi se da će Bosna i Hercegovina ostati ili postati strankom međunarodnih dokumenata pobrojanih u Aneksu I na Ustav Bosne i Hercegovine.⁶ Uključivanjem većeg broja međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama u Ustav Bosne i Hercegovine, može se zaključiti da je Bosna i Hercegovina, između ostalog, prihvatila i međunarodne standarde koji se odnose na izbore i izborni sistem.

U Aneksu VI Dejtonskog mirovnog sporazuma (Sporazum o ljudskim pravima) posvećuje se značajna pažnja izborima i izbornom sistemu Bosne i Hercegovine. Uz ljudska prava i slobode koja se garantiraju Aneksom I na Ustav Bosne i Hercegovine (odnosno Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma) i Aneks VI se odnosi na zaštitu ljudskih prava i sloboda u kojima su obuhvaćeni i izbori i izborni sistem.

4.2. IZBORNI ZAKON BOSNE I HERCEGOVINE O IZBORIMA I IZBORNOM SISTEMU

Izborni zakon Bosne i Hercegovine usvojen je u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 2001. godine. Njegovim usvajanjem ispunjeni su svi potrebni uvjeti za provođenje izbora u skladu s domaćim i međunarodnim pravilima i propisima. Međutim, usvajanje ovog zakona praćeno je uvjerenjem da je on preduvjet za prijem u Vijeće Evrope (*Council of Europe* – CoE), a pritom nije ponudio velike izmjene u odnosu na odredbe o privremenom izbornom sistemu sadržane u gore spomenutim odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ipak, da bi se uvidjele sličnosti i razlike neophodno je napraviti pregled privremenog, ali i stalnog izbornog sistema u Bosni i Hercegovini.

5. PRIVREMENI IZBORNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE

Privremeni izborni sistem Bosne i Hercegovine bio je zasnovan na Aneksu III Dejtonskog mirovnog sporazuma (Izbori u Bosni i Hercegovini), te je u skladu s ovim aneksom definirana uloga OSCE-a u provedbi izbora, a koja se posebno odnosi na pomoć strankama sporazuma prilikom usvajanja izbornih načela, te nadgledanje pripreme i provođenja izbora za zakonodavnu i izvršnu vlast u Bosni i Hercegovini na državnom, entitetskom, kantonalnom

⁵ Misli se na pravo na slobodu i sigurnost osobe, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu izražavanja, slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja itd.

⁶ Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine odnosi se na 15 dodatnih sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, a među kojima su neki koji su izravno ili neizravno povezani sa izborima i izbornim sistemom u Bosni i Hercegovini: Konvencija o uklaňanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine sa opcionim protokolima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine itd.

i općinskom nivou. Osim toga, OSCE je uspostavio i Privremenu izbornu komisiju Bosne i Hercegovine koja je imala široka ovlaštenja.⁷ Privremena izborna komisija se sastojala od šefa misije OSCE-a (koji je bio predsjednik Privremene izborne komisije Bosne i Hercegovine), Visokog predstavnika ili njegovog zamjenika i predstavnika stranaka, te drugih osoba koje bi šef misije OSCE-a u dogovoru sa strankama postavio za člana/ove Privremene izborne komisije Bosne i Hercegovine. U slučaju nesuglasica u okviru Komisije, odluka predsjednika bila je konačna. Privremena izborna komisija Bosne i Hercegovine je u skladu s članom III tačka 1. Aneksa III usvojila veliki broj pravila i propisa koje su se odnosile na registraciju političkih stranaka i neovisnih kandidata, pravo kandidata da budu birani i pravo glasača da biraju, ulogu domaćih i međunarodnih promatrača na izborima, osiguravanje javne i fer izborne kampanje, uspostavljanje, objavljivanje i potvrđivanje konačnih izbornih rezultata, pri čemu su ova pravila i procedure imale prednost u odnosu na domaća pravila i propise. Tako je sukladno Aneksu III Dejtonskog mirovnog sporazuma Privremena izborna komisija usvojila Izborna pravila i propise za izbore na lokalnom i višem nivou u Bosni i Hercegovini 1996. godine (*1996 Electoral Rules and Regulations for the Elections on Local and Higher Level in Bosnia & Herzegovina*) i Izborna pravila i propise za općinske izbore u Bosni i Hercegovini 1997. godine (*1997 Electoral Rules and Regulations for Municipal Elections in Bosnia & Herzegovina*). Ovim pravilima je definiran postupak registriranja i glasovanja raseljenih osoba i izbjeglica. Također, Privremena izborna komisija usvojila je i Izborna pravila i propise 2000. godine (*2000 Electoral Rules and Regulations*) koji su ostali na snazi do usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2001. godine. Osim toga, opća izborna načela bila su sadržana u dodatku Aneksa III u smislu paragrafa 7. Dokumenta drugog sastanka konferencije o ljudskoj dimenziji konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz Kopenhagena 1990. godine⁸ (*1990 Document of the Second Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe*).

Aneks III Dejtonskog mirovnog sporazuma i Pravila i propisi Privremene izborne komisije primjenjivana su prilikom izbora Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Narodne skupštine Republike Srpske, predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske, kantonalnih skupština i općinskih vijeća (Pobrić, 2000: 201).

Nadgledanje izbornog postupka odvijalo se putem podnošenja žalbe Izornoj žalbenoj potkomisiji koja je uspostavljena 1996. godine od strane Privremene izborne komisije, a čiji je zadatak bio tumačenje, ojačavanje i poboljšavanje gore spomenutih pravila i propisa.

Tako su prvi poslijeratni predsjednički i parlamentarni izbori održani 1996. godine, dok su lokalni odgođeni za godinu dana. Iako su se izbori pod pokroviteljstvom međunarodne

⁷ Ova ovlaštenja su se odnosila na nadgledanje izbornog postupka da bi se osiguralo provođenje slobodnih i fer izbora, utvrđivanje pravila za registraciju birača itd.

⁸ U skladu s kopenhagenskim propisima izbori su održavaju u razumnim intervalima i u skladu sa zakonskim odredbama, sva mjesta u barem jednom domu državne zakonodavne vlasti moraju se moći osporavati od strane naroda, garantira se opće i jednako pravo glasa punoljetnim građanima, tajnost glasovanja, pošteno prebrojavanje glasova sa javnim rezultatima itd.

zajednice trebali održati još samo 1998. godine, s ovakvom praksom se nastavilo sve do 2002. godine, odnosno usvajanja Izbornog zakona Bosne i Hercegovine 2001. godine s obzirom na to da je međunarodna zajednica smatrala da još uvijek ne postoje uvjeti za samostalno provođenje izbora.

Prvi poslijeratni izbori (od 1996. do 1998. godine) pomogli su da se učvrsti etnički ekskluzivizam s malo utjecaja na izgradnju mira i demokratizaciju. Kao što su lokalni izbori 1996. godine pokazali, u uvjetima grupne nesigurnosti i međusobnog nepovjerenja, bez podsticaja političara da djeluju izvan vlastitih etničkih biračkih tijela, izbori su se predvidljivo pretvorili u etnički cenzus (Belloni, 2004: 337).

Konačno, 2002. godine Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine samostalno je organizirala i provela opće izbore, a 2004. godine općinske izbore kada su se prvi put izravno birali načelnici općina i gradonačelnici, te članovi općinskih vijeća.

6. STALNI IZBORNI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE⁹

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Izborni zakon Bosne i Hercegovine 2001. godine u kojem nisu predviđene značajnije promjene u odnosu na privremeni izborni sistem Bosne i Hercegovine, te je isti ostao u okvirima Ustava Bosne i Hercegovine.

Određeni autori navode "osnovne karakteristike stalnog izbornog sistema" (Trnka: 2006: 201-203) Bosne i Hercegovine:

- a) Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine u cijelosti je uređen izbor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine;
- b) U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, dvije trećine poslanika u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda biraju se na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine. Jedna trećina poslanika ovog doma i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda srpskog naroda biraju se s teritorije Republike Srpske;
- c) Uslovi za stjecanje biračkog prava su državljanstvo Bosne i Hercegovine i navršeni 18 godina života;
- d) Birači imaju pravo da glasaju lično ili u odsutnosti u općini u kojoj su imali prebivalište za vrijeme popisa stanovništva 1991. godine;
- e) Državljanin Bosne i Hercegovine koji ima dvojno državljanstvo ima pravo glasa samo ako u Bosni i Hercegovini ima prebivalište;
- f) Lice koje je, zbog ozbiljnih kršenja međunarodnog humanitarnog prava, optužio ili osudio Međunarodni tribunal za bivšu Jugoslaviju nema pasivno biračko pravo i ne može biti kandidat na izborima, niti može biti imenovano na bilo koju funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine;

⁹ Način izbora pojedinih zakonodavnih i izvršnih tijela naveden je prema Ustavu Bosne i Hercegovine i Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine.

- g) Dosta široko je primijenjen princip inkompatibilnosti;
- h) Onemogućena je kumulacija funkcija;
- i) Mandat pripada izabranom kandidatu, a ne stranci ili koaliciji na čijoj je listi bio kandidiran;
- j) Izborni zakon je utvrdio i stalni termin održavanja izbora.

Ukoliko pobliže pogledamo ovu listu osnovnih karakteristika, možemo napraviti kratku analizu stalnog izbornog sistema Bosne i Hercegovine:

Tačka a) odnosi se na član 1.1 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira da će taj zakon urediti izbor članova i delegata Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, te utvrditi principe koji važe za izbore na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Valja primijetiti da je u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine upotrijebljen opći pristup utvrđivanju principa koji umanjuju opseg entitetskog reguliranja istih.

Tačka b) se odnosi na član IV tačka 2. i član V tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine koji reguliraju izbore poslanika u Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Prilikom izbora za navedene organe vlasti građani Bosne i Hercegovine ne mogu birati poslanike i članove Predsjedništva s cijele teritorije nego samo iz onog entiteta gdje imaju prebivalište, pa je tako zbog nesrazmjernog broja glasača jednako pravo glasa nesigurno. U isto vrijeme nije niti u skladu s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine i pratećim protokolima koja se izravno primjenjuje u Bosni i Hercegovini u skladu s članom II tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1.3. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koji definira da se izbor svih organa vlasti vrši na osnovu slobodnih izbora, općeg i jednakog biračkog prava direktno od birača tajnim glasanjem.

Tačka c) se odnosi na član 1.4. i 1.5. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Tako svaki državljanin Bosne i Hercegovine s navršenih 18 godina života ima pravo da bira i da bude biran, a da bi ostvario to pravo mora biti upisan u Centralni birački spisak, čime su Izbornim zakonom utvrđeni uvjeti za stjecanje biračkog prava. Do 2006. godine vrijedio je model aktivne registracije koji je podrazumijevao obavezu glasača da se registrira. Međutim, 2006. godine usvojen je model pasivne registracije koji podrazumijeva da državna tijela vode Centralni birački spisak *ex officio* korištenjem službene evidencije o prebivalištu građana Bosne i Hercegovine. Svaki građanin koji je do 17. aprila/travnja 2006. godine podnio zahtjev za izdavanje lične karte/osobne iskaznice registriran je u Centralnom biračkom spisku. Ipak, ovo se nije odnosilo na pojedine kategorije birača poput izbjeglica i birača koji su privremeno prebivali izvan granica Bosne i Hercegovine, a koji su da bi glasali morali da podnesu zahtjev Centralnoj izbornoj komisiji prije 18. jula/srpnja 2006. godine.¹⁰

¹⁰ Za više informacija pogledati: OSCE (2007), General Elections 1 October 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw 6 February 2007.

Tačka d) odnosi se na član 1.5 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira da svi državljani Bosne i Hercegovine koji imaju biračko pravo, imaju pravo da glasaju osobno u općini u kojoj imaju prebivalište. Državljanin koji privremeno živi u inozemstvu i ima pravo da glasa, ima pravo da glasa osobno (dolaskom na odgovarajuće biračko mjesto u Bosni i Hercegovini ili u diplomatsko-konzularnom predstavništvu Bosne i Hercegovine u inozemstvu) ili poštom (slanjem glasačkog listića poštom) za općinu u kojoj je imao prebivalište prije odlaska u inozemstvo, ako u toj općini ima prijavljeno prebivalište u trenutku podnošenja prijave za glasanje van zemlje. U skladu s članom III Dejtonskog mirovnog sporazuma raseljene osobe mogu glasati u općini u kojoj se trenutno nalaze pod uvjetom da tu imaju prebivalište najmanje šest mjeseci.

Tačka e) također se odnosi na član 1.5 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, te član I tačka 7.d. Ustava Bosne i Hercegovine kojima je regulirano da osobe s dvojnim državljanstvom nemaju aktivno niti pasivno biračko pravo ukoliko im je prebivalište u drugoj državi.

Tačka f) se odnosi na članove 1.6 i 1.7 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Tako nijedno lice koje je na izdržavanju kazne izrečene od strane Međunarodnog suda za ratne zločine na području bivše Jugoslavije, i nijedno lice pod optužnicom Suda, a koje se nije povinovalo naredbi da se pojavi pred Sudom, ne može biti upisano u Centralni birački spisak, niti može biti kandidat, niti imati bilo koju imenovanu, izbornu ni drugu javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine. Nijedno lice koje je na izdržavanju kazne koju je izrekao Sud Bosne i Hercegovine, sud Republike Srpske ili sud Federacije Bosne i Hercegovine i sud Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ili koje se nije povinovalo naredbi da se pojavi pred Sudom Bosne i Hercegovine, sudom Republike Srpske ili sudom Federacije Bosne i Hercegovine i sudom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine zbog ozbiljnih povreda humanitarnog prava, a Međunarodni sud za ratne zločine za bivšu Jugoslaviju razmatrao je njegov dosije prije hapšenja utvrdio da zadovoljava međunarodne pravne standarde, ne može biti upisano u Centralni birački spisak, niti može biti kandidat, niti imati bilo koju imenovanu, izbornu ni drugu javnu funkciju na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Tačka g) odnosi se na član 1.8 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira princip inkompatibilnosti. Tako predstavnici zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, pripadnici policije, vojnih snaga i diplomatski i konzularni predstavnici ne mogu imati dvije javne funkcije.

Tačka h) se odnosi na član 1.8. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koji se odnosi na nemogućnost kumuliranja funkcija. Tako jedna osoba ne može imati više od jedne izabrane funkcije.

Tačka i) odnosi se na član 1.9 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Mandat pripada izabranom nosiocu mandata, a ne političkoj stranci, koaliciji ili listi nezavisnih kandidata koja ga je predložila na kandidatsku listu. Mandat ne može prestati osim u zakonom predviđenim slučajevima. Ukoliko izabrani nosilac mandata, u toku trajanja mandata, istupi iz političke stranke, koalicije ili liste nezavisnih kandidata koja je učestvovala na izborima i na čijoj je kandidatskoj listi bio izabrani nosilac mandata, postaje samostalni vijećnik/odbornik, odnosno poslanik/zastupnik.

Tačka j) odnosi se na član 1.14 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine kojim se definira da se izbori na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini održavaju prve nedjelje u oktobru, osim ako se ovaj datum ne podudara s obilježavanjem vjerskog praznika jednog od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Izbore koje nije moguće održati prve nedjelje u oktobru, zbog podudaranja s vjerskim praznikom, Centralna izborna komisija BiH zakazuje za nedjelju nakon prve nedjelje u oktobru koja se ne podudara s vjerskim praznikom.

6.1. ORGANI ZA SPROVOĐENJE IZBORA U STALNOM IZBORNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

U skladu s Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine, organi nadležni za sprovođenje izbora su Centralna izborna komisija, općinska izborna komisija i birački odbori. Sastav ovih organa mora odražavati konstitutivnost naroda i Ostalih u skladu sa zadnjim popisom stanovništva.

1. Centralna izborna komisija sastoji se od sedam članova: dva Hrvata, dva Bošnjaka, dva Srbina i jednog iz reda Ostalih koji se imenuju na period od sedam godina. Predsjednik se bira između izabranih članova, a po jedan član svakog naroda i Ostalih obavlja funkciju predsjednika po principu rotacije i to jedanput u pet godina u trajanju od 15 mjeseci. Centralna izborna komisija je nezavisan organ koji podnosi izvještaj izravno Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, odakle crpi svoje ovlasti;¹¹
2. Općinska izborna komisija sastoji se od tri, pet ili sedam članova koji mogu biti predsjednik ili sudija redovnog suda, sekretar općinskog vijeća, odnosno skupštine općine i gradskog vijeća, lica profesionalno zaposlena u općinskim organima uprave koja se imenuju na period od sedam godina;¹²
3. Birački odbori se sastoje od tri ili pet članova od kojih se jedan postavlja za predsjednika te imaju svoje zamjenike. Njih imenuje općinska izborna komisija najkasnije u roku od 30 dana od dana održavanja izbora;¹³
4. U Distriktu Brčko postoji Izborna komisija Distrikta i birački odbori koji se uspostavljaju po uzoru na komisije i odbore utvrđene Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.

6.2. OVJERA I KANDIDIRANJE ZA IZBORE

Da bi učestvovali na izborima političke stranke, nezavisni kandidati, koalicije i liste nezavisnih kandidata moraju biti ovjerene pri Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine. Isto tako, političke stranke moraju biti registrirane kod nadležnog organa.

¹¹ Detaljno propisano u članovima 2.4, 2.5 i 2.6 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

¹² Detaljno propisano u članovima 2.4 i 2.12 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

¹³ Detaljno propisano članom 2.19 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.

6.3. IZBORI ZA PREDSJEDNIŠTVO BOSNE I HERCEGOVINE I PARLAMENTARNU SKUPŠTINU BOSNE I HERCEGOVINE

6.3.1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kolektivni šef države koji se sastoji od tri člana iz reda svakog konstitutivnog naroda, odnosno jednog Hrvata, jednog Bošnjaka i jednog Srbina koji se izravno biraju s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Tako bošnjačkog i hrvatskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine biraju birači koji su upisani u Centralni birački spisak iz Federacije Bosne i Hercegovine, ali tako da mogu glasati ili za bošnjačkog ili hrvatskog člana, ali ne za oba, a izabrana su ona dva kandidata koja dobiju najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda. Srpskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine biraju birači koji su upisani u Centralni birački spisak iz Republike Srpske, a izabran je onaj koji dobije najveći broj glasova. Mandat članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine traje četiri godine, a Predsjedavajući se mijenja svakih osam mjeseci prema principu rotiranja.

6.3.2. Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine

6.3.2.1. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od 42 poslanika koji se biraju izravno od strane građana s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske. Tako 28 poslanika izravno biraju birači koji su upisani u Centralni birački spisak za glasanje na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, a 14 poslanika izravno biraju birači upisani u Centralni birački spisak za glasanje za teritoriju Republike Srpske. Mandat članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine traje četiri godine. Kod raspodjele mandata primjenjuje se formula proporcionalne zastupljenosti na Saint Lague način, a kao korekcija se primjenjuje sistem kompenzacijskih mandata.

6.3.2.2. Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji je od 15 delegata od kojih su pet Hrvata, pet Bošnjaka i pet Srba koji se biraju neizravno iz Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Republike Srpske. Delegate iz reda hrvatskog i bošnjačkog naroda bira bošnjački, odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine iz reda svog konstitutivnog naroda, prilikom čega predstavnici srpskog naroda ne učestvuju u odlučivanju. Delegate iz reda srpskog naroda biraju poslanici iz Narodne skupštine Republike Srpske i srpskog i hrvatskog i bošnjačkog naroda. Delegati se biraju odmah po sazivu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Narodne skupštine Republike Srpske, najkasnije u roku od 30 dana od dana ovjere izbora.

6.4. IZBORI ZA PREDsjedNIKA I POTPREDsjedNIKE FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE I PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

6.4.1. Predsjednik i potpredsjednici Federacije Bosne i Hercegovine

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine je šef izvršne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, te ima dva potpredsjednika od kojih je svaki iz reda različitih konstitutivnih naroda i biraju se neizravno od strane Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Prilikom izbora predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, najmanje jedna trećina delegata klubova zastupnika konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine predlaže kandidate za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Zatim se iz reda kandidata formiraju zajedničke liste kandidata za mjesta predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine glasa o jednoj ili više zajedničkih lista koju sačinjavaju tri kandidata, uključujući po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda. Lista koja dobije većinu glasova u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine bit će izabrana ukoliko dobije većinu glasova u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, uključujući i većinu glasova klubova poslanika svakog konstitutivnog naroda. To znači da se mora postići nacionalni konsenzus. Mandat im traje četiri godine.

6.4.2. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

6.4.2.1. Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 98 poslanika koji se biraju izravno na izborima od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine. Pritom, najmanje četiri člana iz reda svakog konstitutivnog naroda moraju biti zastupljeni u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Mandat im je četiri godine. Raspodjela mandata vrši se u skladu s formulom proporcionalne zastupljenosti i korekcijom u smislu kompenzacijskih mandata.

6.4.2.2. Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine sastoji se od 58 delegata od kojih su 17 iz reda hrvatskog, 17 iz reda bošnjačkog i 17 iz reda srpskog naroda te sedam iz reda ostalih a koji se biraju neizravnim putem iz kantonalnih skupština. Biraju se tako da predstavnici iz reda hrvatskog, bošnjačkog, srpskog i iz reda Ostalih naroda u svakoj kantonalnoj skupštini biraju delegate iz svog konstitutivnog naroda. Pritom, broj delegata iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine mora odražavati nacionalni sastav stanovništva prema zadnjem popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini, što u konačnici utvrđuje Centralna izborna komisija nakon svakog popisa.

Primjera radi, sukladno izbornim rezultatima od listopada 2010. godine Unsko-sanski kanton imat će dva delegata Bošnjaka, jednog Hrvata i dva Srbina; Posavski kanton po jednog Bošnjaka, Hrvata i Srbina; Tuzlanski kanton tri Bošnjaka, jednog Hrvata, dva Srbina i jednog Ostalog; Zeničko-dobojski kanton tri Bošnjaka, dva Hrvata, dva Srbina i jednog Ostalog; Bosansko-podrinjski kanton po jednog Bošnjaka, Hrvata i Srbina; Srednjobosanski kanton jednog Bošnjaka, tri Hrvata, jednog Srbina i jednog Ostalog; Hercegovačko-neretvanski kanton jednog Bošnjaka, tri Hrvata, jednog Srbina i jednog Ostalog; Zapadnohercegovački kanton po jednog Bošnjaka, Hrvata i Srbina, Kanton Sarajevo tri Bošnjaka, dva Hrvata, pet Srba i dva Ostala; i Kanton 10 (Livanjski) jednog Bošnjaka, dva Hrvata i jednog Ostalog.¹⁴ Vidljivo je da će (samo) pet kantona imati predstavnike Ostalih, dok će u ostalim kantonima Ostali biti predstavljeni od strane onih koji su izabrani u drugim kantonima. Također, u sazivu 2006-2010. godine Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine od sedam Ostalih, tek su tri delegata iz reda Ostalih (dva Jevreja i jedan Rom), dok četiri vidljivo nisu bila Ostala. Oni zacijelo imaju pravo da se izjasne onako kako oni žele, ali je notorna činjenica da time onemogućavaju Ostale da dobiju zagarantirano mjesto u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine s obzirom na to da ih diskriminiraju u ostvarivanju njihovih prava.

6.5. IZBOR PREDsjedNIKA I POTPREDsjedNIKA REPUBLIKE SRPSKE, NARODNE SKUPŠTINE REPUBLIKE SRPSKE I VIJEĆA NARODA REPUBLIKE SRPSKE

6.5.1. Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske

Predsjednik i potpredsjednici Republike Srpske biraju se izravno od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za Republiku Srpsku, ali tako da jedan birač može glasovati za samo jednog kandidata s obzirom na to da su sva tri iz reda različitih konstitutivnih naroda. Onaj koji dobije najveći broj glasova postaje Predsjednik Republike Srpske, a preostala dvojica s drugog i trećeg mjesta postaju potpredsjednici. Mandat im je četiri godine.

6.5.2. Narodna skupština Republike Srpske

Narodna skupština Republike Srpske sastoji se od 83 poslanika koji se biraju izravno od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za Republiku Srpsku. Biraju se po formuli proporcionalne zastupljenosti, a kao korekcija se primjenjuju kompenzacijski mandati. Mandat im traje četiri godine.

6.5.3. Vijeće naroda Republike Srpske

Vijeće naroda Republike Srpske sastoji se od 28 delegata i to 8 iz reda hrvatskog, 8 iz reda bošnjačkog, osam iz reda srpskog i četiri iz reda ostalih naroda koji se biraju neizravnim putem od strane Narodne skupštine Republike Srpske. Predlažu ih klubovi poslanika iz reda odgovarajućih konstitutivnih naroda iz Narodne skupštine Republike Srpske. Mandat im je četiri godine.

¹⁴ Navedeno prema dnevnom listu "Oslobođenje" od 25. 10. 2010. godine.

6.6. IZBORI ZA KANTONALNE SKUPŠTINE, OPĆINSKOG NAČELNIKA, GRADONAČELNIKA, OPĆINSKA VIJEĆA, SKUPŠTINE OPĆINA, GRADSKA VIJEĆA I SKUPŠTINE GRADA

6.6.1. Kantonalna skupština

Poslanici kantonalne skupštine biraju se izravnim putem od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za svaki pojedini kanton. Broj članova kantonalne skupštine zavisi od broja upisanih birača u Centralni birački spisak za svaki pojedini kanton, a kreće se između 20 i 35 članova. Mandat im je četiri godine.

6.6.2. Općinski načelnik i gradonačelnik

Općinski načelnik, odnosno gradonačelnik bira se na neposrednim izborima od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za svaku pojedinu općinu, odnosno grad. Općinskim načelnikom, odnosno gradonačelnikom postaje onaj kandidat koji je ostvario najveći broj glasova. Mandat im je četiri godine.

6.6.4. Općinsko vijeće i skupština općine

Članovi općinskog vijeća, odnosno skupštine općine biraju se na neposrednim izborima od strane birača koji su upisani u Centralni birački spisak za pojedinu općinu. Broj članova općinskog vijeća, odnosno skupštine općine zavisi od broja upisanih birača u Centralni birački spisak za pojedinu općinu, a kreće se između 11 i 31 člana. Mandat im je četiri godine.

6.6.3. Gradsko vijeće i skupština grada

Članove gradskog vijeća, odnosno skupštine grada biraju neizravnim putem općinska vijeća, odnosno skupštine općina koje sačinjavaju taj grad. Mandat im je četiri godine.

Prilikom imenovanja službenika koji rukovode organima uprave u općinskim, kantonalnim i gradskim izvršnim organima od općinskog načelnika ili predsjednika vlade kantona, odnosno prilikom izbora općinskog ili izvršnog organa skupštine grada od skupštine općine ili skupštine grada, vodi se računa o sastavu stanovništva općine, kantona, odnosno grada. Mandati za kantonalne skupštine, općinska vijeća odnosno, skupštine općina i gradska vijeća, odnosno skupštine grada dodjeljuju se prema sistemu proporcionalne zastupljenosti.

6.7. IZBORI ZA SKUPŠTINU DISTRIKTA I VLADU BRČKO DISTRIKTA

Skupština Distrikta sastoji se od 31 poslanika od kojih dva predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu. Mandat im je četiri godine. Raspodjela mandata vrši se u skladu s formulom proporcionalne zastupljenosti i korekcijom u smislu kompenzacijskih mandata.¹⁵

¹⁵ Navedeno prema odredbama Izbornog zakona Brčko distrikta, Sl. glasnik Brčko distrikta br. 17/08 i 43/08.

Vladu Brčko distrikta čine gradonačelnik kojeg bira Skupština Distrikta, te zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator Vlade i šefovi odjeljenja koje bira gradonačelnik.¹⁶

7. DISKRIMINIRAJUĆI ELEMENTI U IZBORNOM SISTEMU BOSNE I HERCEGOVINE

Kada su u pitanju izbori za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, činjenica je da se volja građana Bosne i Hercegovine prilikom izbora njegovih članova izražava putem entiteta. Tako određeni broj građana nema priliku da bira članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine iz reda naroda kojem pripadaju, jer Hrvati i Bošnjaci s prebivalištem u Republici Srpskoj ne mogu glasati za hrvatskog i bošnjačkog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, a Srbi koji imaju prebivalište u Federaciji Bosne i Hercegovine ne mogu glasati za srpskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Zbog toga neki autori smatraju da Ustav Bosne i Hercegovine propisuje podjelu građana u smislu biračkih prava (vidjeti: Sholdan, 2000: 35).¹⁷ Kada se radi o izborima za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine također se osjeti diskriminacijski element u okviru izbornog sistema s obzirom na to da se dvije trećine poslanika bira s teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a jedna trećina s teritorije Republike Srpske, čime se onemogućava izražavanje volje građana s cijele teritorije Bosne i Hercegovine, iako bi ovaj dom trebao izražavati interese svih građana s cijele teritorije Bosne i Hercegovine. Iako su u gornjem domu uobičajeno predstavljeni interesi teritorijalnih jedinica, u Bosni i Hercegovini su predstavljeni interesi konstitutivnih naroda, pa i entiteta, s obzirom na to da se delegiraju iz entitetskih zakonodavnih tijela, pri čemu Hrvati i Bošnjaci iz Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a Srbi iz Narodne skupštine Republike Srpske. Tako vidimo da Hrvati i Bošnjaci iz Republike Srpske i Srbi iz Federacije Bosne i Hercegovine ne mogu biti delegati u Domu naroda, dok Ostali uopće nisu zastupljeni u ovom domu. Također, Ostali ne mogu biti birani niti na mjesto predsjednika i potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine. U pogledu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine također postoji nedosljednost koja, doduše, nije uzrokovana pravnim okvirom koji se odnosi na izbore i izborni sistem, ali koja je primjetna. Broj delegata iz svakog kantona koji se delegiraju iz kantonalnih skupština proporcionalno odgovaraju nacionalnoj strukturi svakog kantona u skladu sa zadnjim popisom stanovništva u Bosni i Hercegovini iz 1991. godine. Valja primijetiti da se demografska i nacionalna struktura Bosne i Hercegovine veoma promijenila tokom rata 1992.-1995. godine te bi bilo poželjno učiniti novi popis stanovništva koji bi istinitije odredio nacionalnu strukturu, a time i utjecao na navedena pravila o delegiranju iz kantonalnih skupština u gornji dom Parlamenta Federacije

¹⁶ Navedeno prema Statutu Brčko distrikta, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 17/08, 39/09 i 02/10.

¹⁷ Pritom, ne smiju se zaboraviti niti reperkusije u pogledu izbora hrvatskog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine Željka Komšića nakon općih izbora u Bosni i Hercegovini 2006. godine, a zatim i 2010. godine pri čemu je izborni sistem Bosne i Hercegovine ostavio prostora da Bošnjaci ostvare značajan utjecaj prilikom njegovog izbora, dok Hrvati nemaju takav utjecaj pri izboru bošnjačkog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Bosne i Hercegovine. U pogledu izbora predsjednika i potpredsjednika Republike Srpske ne dolazi do diskriminacijskih elemenata na osnovu pravnog okvira kada su u pitanju konstitutivni narodi, nego kao i u pogledu delegiranja za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine; zbog izmijenjene demografske i nacionalne strukture dolazi do situacije da je predsjednik Republike Srpske uvijek Srbin, dok Ostali ne mogu biti birani na ove pozicije. Zbog istog razloga u jednodomnoj Narodnoj skupštini Republike Srpske tek manji broj poslanika čine Hrvati i Bošnjaci. Stoga je i intervenirao Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu 2002. godine uspostavljanjem Vijeća naroda Republike Srpske kao intervenirajućeg doma koje paritetno čine delegati u jednakom omjeru iz svakog konstitutivnog naroda (po osam) i četiri iz reda Ostalih, a čiji je cilj da stvori simetriju u odnosu na gornji dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Ne treba zaboraviti da je Evropski sud za ljudska prava u prosincu/decembru 2009. godine presudio u korist Roma Derve Sejdića i Jevreja Jakoba Fincija koji su podnijeli aplikaciju¹⁸ zbog uskraćenog pasivnog biračkog prava u pogledu kandidiranja za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine na osnovu nepripadanja jednom od konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine.

“Čitajući odluku o konstitutivnosti naroda (U 5/98 – III) Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2000. godine, dolazi se do zaključka da termin konstitutivni narodi, sadržan u Preambuli, znači, takođe, kolektivnu jednakost, a ne samo jednakost građana pred zakonom. Stoga, njegovo značenje ide u prilog i zaštiti kolektivnih prava naroda, a u tom momentu ono se ograničavalo samo na Bošnjake, Srbe i Hrvate. Logično, tzv. Ostali bi, takođe, trebalo da uživaju ista kolektivna prava, ali se Ustavni sud Bosne i Hercegovine nije bavio tim pitanjem. Zato presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine donosi novi element u tom pogledu. Od momenta njenog donošenja postavlja se pitanje: treba li izvršiti reviziju cijelog Ustava, u smislu eliminacije svih etničkih elemenata i njihove zamjene samo građanskim principima, ili izbalansirati kolektivna i individualna prava, odnosno građanske elemente sa etničkim?” (Marko, 2010: 7).

Isti autor navodi da se iz presuda Evropskog suda za ljudska prava i odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine mogu izdvojiti dva minimalna standarda međunarodnog pravnog karaktera koje ustavi zemalja članica Vijeća Evrope moraju sadržavati, a to su značenje koncepta demokratije i pravo na identitet. “Gledano iz pravno-tehničkog ugla, kada se pokušaju spojiti ova dva standarda, dolazi se do potrebe da oni budu pretočeni u institucionalni inženjering. U smislu ustavnog inženjeringa, to znači kombinovati, s jedne strane, organizacionu strukturu države i njene institucije u skladu sa navedenim standardima, te prava i slobode pojedinca, sa druge strane. Na kraju, to treba da čini jedinstven sveobuhvatan sistem” (Marko, 2010: 8). Upravo u pogledu izvršenja presude, autor Nedim Ademović predlaže akcioni plan “kako osmisliti institucionalni okvir i unutar njega utvrditi postupak za izvršenje presude, a da se pri tome poštuju ustavni i zakonodavni standardi BiH; kako se sa tehničko-pravne tačke gledišta treba izvršiti presuda, tj. šta je to formalnopravno nužno

¹⁸ Pogledati: Evropski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, aplikacije br. 27996/06 i 34836/06.

mijenjati; te koji to materijalnopравни standardi moraju biti uvedeni ili izmijenjeni da bi se suštinski zadovoljili kriteriji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda” (Ademović, 2010: 11). Međutim, činjenica je da je prije raspisivanja izbora u Bosni i Hercegovini za 2010. godinu izvršen veliki i pritom neosnovan pritisak na Centralnu izbornu komisiju za koju se tvrdilo da nije sprovela presudu Evropskog suda za ljudska prava. Očigledno se zaboravlja da Centralna izborna komisija samo postupa sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine i zakonima koje usvaja Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i da fokus optuživanja zapravo treba usmjeriti na poslanike državnog zakonodavnog organa, odnosno Vijeće ministara Bosne i Hercegovine koji nisu iskoristili svoja ovlaštenja da bi pokrenuli proceduru za izmjenu istih, a da bi ih uskladili s međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama. Pritom valja naglasiti i da Komitet ministara Vijeća Evrope, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope kao i zastupnik pred Evropskim sudom za ljudska prava igraju ulogu u provođenju i nadzoru nad provođenjem presude Evropskog suda za ljudska prava.

8. NIVO ODZIVA BIRAČA NA OPĆIM IZBORIMA 2010. GODINE I POSTIZBORNO FORMIRANJE VLASTI

Prema konačnim podacima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine odziv birača na izborima od 03. listopada/oktobra 2010. godine je bio 56,6 posto od registriranih 3 126 599 birača, što je znatno više u odnosu na opće izbore prethodnih izbornih godina. Najvažnije što treba naglasiti je da je prema dosadašnjim podacima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine Socijaldemokratska partija (SDP) ostvarila dobar rezultat i može se reći da je u Federaciji Bosne i Hercegovine vodeća politička stranka, dok je Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH) apsolutni gubitnik izbora. Isto tako, po prvi put od 1996. godine Hrvati i Bošnjaci iz Republike Srpske neće imati svoje predstavnike u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Formiranje vlasti poslije izbora 03. listopada/oktobra 2010. godine ponovno je praćeno postizbornom borbom koja se zasniva na daljnjim etničkim podjelama koje sprečavaju formiranje vlasti. Problemi se javljaju zbog različitih programskih osnova i pravaca stranaka što je bila i što će čini se i ostati otežavajuća okolnost prilikom formiranja vlasti. Naravno, to ne znači da se formiranje većine u predstavničkim tijelima neće uspostavljati na osnovu matematičkog sabiranja koje, naravno, neće biti zasnovano na usuglašenim programskim osnovama i pravcima, nego na zbroju predstavnika sukladno izbornim rezultatima koji će moći formirati vlast neovisno od stranačkog usmjerenja.

9. OPĆI IZBORI U REPUBLICI HRVATSKOJ I BIRAČKO TIJELO IZ BIH

Na općim izborima u Republici Hrvatskoj bosanskohercegovački Hrvati koji imaju dvojno državljanstvo glasaju za predstavnike zakonodavne i izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj iako nisu, kako tvrdi opozicija, u pravom smislu dijaspora. Tako u posebnoj izbornoj jedinici za dijasporu mogu glasati svi hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici

Hrvatskoj. Do sada je to predstavljalo problem opoziciji koja ističe kako su Hrvati u Bosni i Hercegovini jedan od tri konstitutivna naroda, odnosno autohtoni narod i da ne predstavljaju iseljenike iz Republike Hrvatske. Tako njihovo pravo na glasanje proizlazi iz činjenice da su državljani Republike Hrvatske, neovisno u kojoj državi imaju prebivalište. Međutim, nisu Hrvati iz Bosne i Hercegovine jedini problem kada je u pitanju glasanje iz dijaspora, stoga "ne bi bilo loše da se o tom modelu očituje i hrvatska oporba, posebice onaj njen dio koji računa na glasove Talijana u Hrvatskoj. Također bi dobro došlo neko pojašnjenje u vezi s glasanjem talijanskih državljana koji su konstitutivni narod u Švicarskoj i paralela s Hrvatima u Bosni i Hercegovini, kojima bi zato jer su konstitutivni, odnosno nisu u pravom smislu riječi iseljeništvo, kako se stalno prijeti, trebalo zapriječiti glasanje. Po tom kriteriju ni Talijani u Hrvatskoj, a ne samo u Švicarskoj, nisu dijaspora jer su autohtoni na području Istre i Rijeke, te bi dakle, i njihovo glasanje došlo u pitanje" (Barišić, 1999: par. 6).

10. ZAKLJUČAK

Osnove izbornog sistema Bosne i Hercegovine zasnovane su na Ustavu Bosne i Hercegovine i Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine na osnovu čega je lako zaključiti da postoje dva normativna okvira kojima se reguliraju izbori i izborni sistem Bosne i Hercegovine. Pritom su odredbe Ustava Bosne i Hercegovine o izborima i izbornom sistemu sažete i kratke, pa stoga prava dejstva o izborima i izbornom sistemu pronalazimo tek u Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine.

Kada su u pitanju poštivanje ljudskih prava i sloboda koja se vezuju za izbore i izborni sistem, tada valja primijetiti da nema dosljednosti u primjeni onih međunarodnih dokumenata iz Aneksa I Ustava Bosne i Hercegovine koji se odnose na izbore i izborni sistem, s obzirom na to da postoje gore opisani diskriminirajući elementi u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine. Također, u sadašnjem izbornom sistemu Bosne i Hercegovine koriste se različiti načini raspodjele mandata gdje postoje elementi i neposrednih i posrednih izbora, većinskog i proporcionalnog sistema itd. Isto tako, izborni sistem Bosne i Hercegovine nedovoljno i oskudno odražava političku, nacionalnu, etničku strukturu Bosne i Hercegovine, a cilj bi trebao da bude čvrsta i potpuna jednakost građana, oslobođena diskriminacije u okvirima izbora i izbornog sistema Bosne i Hercegovine uz poštivanje različitosti. Stoga valja zaključiti sa sljedećim:

"Utvrđivanje izbora u skladu s obećanjima o pristupanju Europskoj uniji bit će izazov dokazanom utjecaju etničkog straha i krajnjoj etničkoj polarizaciji u Bosni i Hercegovini. Država će se i dalje suočavati sa značajnim promjenama, ali će sljedećih 10 godina po svemu vjerovatno biti naprednije i dinamičnije zbog procesa pristupanja Europskoj uniji" (Tuathail, O'Loughlin & Djipa, 2006: 61-75).

Analiza postdejtonskog političkog sistema
TERITORIJALNA ORGANIZACIJA

BRČKO DISTRIKT

Lejla Lilić

Sažetak *Brčko distrikt BiH je još jedna u nizu posebnosti Bosne i Hercegovine, stoga će fokus ove teme biti položaj Brčko distrikta u BiH, njegovo ustavno određenje i uopće analiza termina "teritorij sa posebnim statusom u sklopu BiH". Poseban osvrt se može dati sada, osam godina od nastanka Distrikta, o ustrojstvu, funkcioniranju i budućnosti ovog nimalo običnog modela lokalne samouprave. Ipak je Brčko distrikt "najbolja sredina u BiH jer nijedna nacionalna ili politička grupacija nema prevlast, već su upućene na zajednički rad i saradnju" (Dr. Raffi Gregorian, supervizor za Brčko distrikt BiH).*

Ključne riječi: *Arbitražni tribunal za Brčko, Konačna odluka, kondominij, međunarodna supervizija, teritorijalna organizacija BiH, ustavni položaj Brčko distrikta BiH, Statut Brčko distrikta BiH, lokalna samouprava, Amandman I na Ustav BiH*

1. NASTANAK BRČKO DISTRIKTA

Brčko distrikt BiH se prostire na površini od 493 četvorna kilometra, u blizini tromeđa Bosne i Hercegovine, Srbije i Hrvatske. Prema članu 2. Statuta Distrikta, sjedište Brčko distrikta BiH jeste grad Brčko. Brčko distrikt BiH počiva na principima multietničnosti, multikulturalnosti i multireligioznosti.

Posebnost nastanka Brčko distrikta BiH je bila uvjetovana interesima obje strane u sporu (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) da teritorij nekadašnje (prijeratne) općine Brčko pripadne njihovom "dijelu zemlje". Upravo zbog toga pitanje Brčkog nije moglo biti riješeno Dejtonskim sporazumom, već se ugovara da će biti riješeno arbitražom. Nastojeći pronaći "najbolje rješenje", Tribunal odlučuje uspostaviti i treću teritorijalnu jedinicu koja nije ni entitet niti kanton, ali je svrstava i definira jedinicom lokalne samouprave i naziva Brčko distrikt BiH.

Arbitražnom odlukom Tribunala uspostavlja se jedinica Brčko distrikt BiH, kao nova jedinica u državnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine. Od niza specifičnosti BiH možda je upravo Brčko distrikt BiH najupečatljivija. Razlog tome je ne samo način nastanka Distrikta, već i njegovo definiranje u teritorijalnom ustrojstvu BiH, kao i kontradiktornosti u ovlastima i praksi ovog dijela BiH. U martu 2009. godine Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine usvojio je Amandman 1 na Ustav Bosne i Hercegovine kojim je Brčko distrikt BiH unesen u pravni sistem Bosne i Hercegovine. Do tada su njegov položaj regulisale

samo arbitražne odluke. Ovim amandmanom Brčko distrikt BiH je definisan kao jedinica lokalne samouprave pod direktnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Faktički, Brčko distrikt BiH je postao treća teritorijalna jedinica s odlikama jedinice lokalne samouprave i federalne jedinice. (Banović i Gavrić, 2009: 168–169.)

1.1. ARBITRAŽA I KONAČNA ODLUKA TRIBUNALA ZA BRČKO

Izostanak sporazuma o pripadnosti oblasti Brčko jednom od entiteta predstavljao je jedini neriješeni teritorijalni spor u vrijeme zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Nastojeći izbjeći mogućnost da do potpisivanja mirovnog sporazuma 1995. godine ne dođe, strane (Republika BiH, Federacija BiH i Republika Srpska) su se ipak uspjele saglasiti oko jedne stvari: odluku o budućem upravljanju oblasti Brčko će donijeti Međunarodni arbitražni tribunal. Do donošenja ove odluke, Brčko je privremeno stavljeno pod kontrolu Republike Srpske (dalje: RS). Članom V Aneksa 2. Dejtonskog sporazuma je predviđena arbitraža o “međuentitetskoj graničnoj crti u području Brčkog koja je predmet spora”.

Kao što je i poznato u međunarodnom pravu, arbitražne odluke su konačne i obvezujuće. Isti princip je vrijedio i u slučaju arbitražnog odlučivanja o oblasti Brčkog – arbitražna odluka će biti konačna i obvezujuća, te će je strane primijeniti bez odlaganja. Stoga je Aneksom 2. Dejtonskog mirovnog sporazuma ovaj region stavljen pod međunarodnu superviziju, te je ustanovljen Arbitražni tribunal za Brčko. Sve ostalo je prepušteno međunarodnoj arbitraži koja je Konačnom odlukom zapravo formirala Brčko distrikt BiH. Arbitri su trebali biti imenovani na sljedeći način: Federacija BiH (dalje: FBiH) je trebala imenovati jednog arbitra, RS drugog, a u roku od šest mjeseci nakon stupanja na snagu sporazuma o arbitraži. Treći arbitar, ujedno i predsjedavajući Arbitražnog tribunala, trebao je biti odabran sporazumom dva entitetski naimenovana arbitra. U slučaju izostanka dogovora o trećem arbitru, istog imenuje predsjednik Međunarodnog suda pravde, što se i desilo. Članovi arbitraže za Brčko bili su Roberts B. Owen, predsjedavajući arbitar, Čazim Sadiković (imenovan od strane Federacije Bosne i Hercegovine) i Vitomir Popović (imenovan od strane Republike Srpske).

Rok za donošenje arbitražne odluke je bio godinu dana (14. 12. 1996. godine). Kako ovaj rok nije ispoštovan (u tadašnjim okolnostima i političkoj klimi ispostavilo se da je nemoguće ispoštovati ovaj rok), produžen je do 15. 2. 2008. godine, naravno sporazumom stranaka i uz pristanak Tribunala. Tribunal je u međuvremenu usvojio niz prijelaznih mjera.

Kada se govori o samom procesu arbitraže, nezaobilazno je spomenuti i mogućnosti koje su razmatrane kao potencijalna rješenja za oblast Brčkog. Svaka od njih se prvenstveno bavila razlozima zbog kojih bi ova oblast pripala jednom od entiteta, odnosno nudila argumentaciju za priključenje. Opće je stajalište da su postojale tri mogućnosti (paraf 3. Konačne odluke):

- Dodjela Brčkog Federaciji – ova mogućnost se zasnivala na nekoliko razloga: da je istorijski općina Brčko bila uglavnom naseljena Bošnjacima i Hrvatima; da je bila

vitalni sjeverni prolaz iz centralne Bosne ka Evropi; da bi bilo beskrupulozno da RS zadrži isključivu kontrolu nad gradom koji je bio predmet etničkog čišćenja od strane Srba tokom rata.

- Trajno upravljanje RS-a oblašću Brčko – glavni argument ove mogućnosti je bio da koridor u oblasti Brčko duž rijeke Save predstavlja vitalnu stratešku vezu između dva dijela RS-a. Još jedan od argumenata je bio princip pravičnosti, odnosno naglašeno je da bi odluka suprotna ovom prijedlogu zapravo predstavljala kršenje navodnog principa o teritorijalnom kontinuitetu, kao i dejtonskog cilja da RS ima kontrolu nad 49% teritorije BiH.
- Izuzimanje Brčkog iz isključive kontrole entiteta – ovu su mogućnost nagovijestile prethodne odluke Tribunala. Prema ovom konceptu, niti jedan entitet ne bi imao isključivu kontrolu nad oblašću Brčko, već bi oblast bila stavljena pod upravu nezavisne Vlade Distrikta, ali pod ekskluzivnim suverenitetom BiH.

Pored suprotstavljenih razloga i interesa, arbitražu o Brčko distriktu BiH je obilježilo i neslaganje strana o samom predmetu arbitraže. Naime, FBiH je smatrala da predmetom arbitraže treba biti pitanje da li će područje općine Brčko biti uključeno u teritorij FBiH ili RS-a. S druge strane, RS je podrazumijevao da Tribunal treba donijeti odluku samo o međuentitetskom razgraničenju u oblasti Brčkog.

Arbitražne rasprave o statusu oblasti Brčko su vođene 1997. i 1998. godine. Na njima se došlo do zaključka, koji je vjerovatno u velikoj mjeri i utjecao na krajnju odluku o Brčkom, da je RS za vrijeme svoje kontrole nad oblašću Brčko "sistematski odbijala da sprovede Dejtonski sporazum u oblasti Brčko" (Konačna odluka, stav 4.). Prva odluka koju je donio Tribunal (potpisao je samo predsjedavajući arbitar) dana 15. 2. 1997. godine, sadrži namjeru uvođenja međunarodnog prijelaznog nadzora nad implementacijom Dejtonskog sporazuma. Rukovodstvo tog međunarodnog nadzora je utjelovljeno u zamjeniku visokog predstavnika za BiH, nazvanog supervizor za Brčko (u daljem tekstu supervizor) kojeg, pak, imenuje Ured visokog predstavnika za BiH. Supervizoru je određen posebni mandat čiji su glavni ciljevi bili: olakšati postepen i metodičan povratak izbjeglica i raseljenih lica u predratne domove i pomoći u obezbjeđivanju smještaja starim i novim stanovnicima; ojačati demokratsku vladu i multietničku administraciju u gradu Brčko; osigurati slobodu kretanja i uspostavu uobičajenih demokratskih funkcija policije; sarađivati s međunarodnim ustanovama za kontrolu carina na uspostavi efikasnih carinskih postupaka i kontrola; stimulisati ekonomski oporavak. Prvi supervizor za Brčko je bio Robert W. Farrand. Supervizori za Brčko su bili: Gary L. Matthews (2000. godine), Henry L. Clarke (2001. godine), Susan R. Johnson (2004. godine), te sadašnji supervizor Dr. Raffi Gregorian koji je dužnost preuzeo 16. septembra 2006. godine.

Dopunska odluka je donesena 15. 3. 1998. godine i njom se RS izričito upozorava da će morati dokazati (aktivnim djelovanjem) da poštuje i provodi Dejtonski sporazum (Konačna odluka paragraf 4.), posebice u pogledu povratka bivših stanovnika Brčkog, te podrške multietničkim vladinim ustanovama. Upravo je ovom odlukom potvrđen status supervizora

za Brčko kao zamjenika visokog predstavnika. Ovom potvrdom supervizor je dobio i sva ovlaštenja koja ima i visoki predstavnik za BiH (bonske ovlasti), te je na ovaj način potvrđen dalji kontinuitet međunarodnog nadzora u Brčkom.

Međutim, 1999. godine ustanovljeno je da RS nije ispunila zahtjeve Dopunske odluke, što je i naglašeno u paragrafu 6. Konačne odluke. Kao dokazi su iznesene činjenice o opstrukciji ciljeva (od strane "anti-dejtonski orijentisanih stranaka" poput SDS i SRS) Dejtonskog sporazuma i Tribunala, posebice po pitanjima povratka raseljenih lica, razvoja demokratskih multi-etničkih ustanova i saradnji s međunarodnim režimom nadzora (Konačna odluka, član 6.).

Pod tako stvorenom atmosferom, uz inzistiranje oba entiteta, Tribunal donosi Konačnu odluku o oblasti Brčko. Ovom odlukom od 5. 3. 1999. godine, s dvije i po godine zakašnjenja, riješen je ustavni status oblasti Brčko – uspostavljen je Brčko distrikt BiH pod međunarodnom supervizijom. Burne reakcije na odluku su došle od strane Republike Srpske. Kako je Konačna odluka zahtijevala uspostavu posebnog režima uprave, što je izraženo i u samom tekstu odluke, visoki predstavnik za BiH donosi Odluku o uspostavi Brčko distrikta BiH kojom se navodi da je Brčko distrikt proglašen 8. 3. 2000. godine, donošenjem "Naloga o uspostavljanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine" i "Naloga o imenovanju članova prelazne Vlade Brčko distrikta" od strane visokog predstavnika i supervizora za Brčko distrikt, a koji su stupili na snagu odmah. Pozivajući se na član 9. Konačne arbitražne odluke, supervizor je, u konsultaciji s visokim predstavnikom, proglasio i Statut Brčko distrikta BiH, te se ovaj datum uzima kao zvanični datum kada je Brčko distrikt BiH dobilo svoj temeljni pravni akt i prvu Vladu.

Članovima 13. i 67. Konačne odluke je utvrđeno da Arbitražni tribunal zadržava ovlaštenje da, u slučaju značajnog nepridržavanja od strane jednog od entiteta, izmijeni Konačnu odluku ako to bude potrebno.

Arbitražna Konačna odluka o Brčkom predstavlja svojevrsan temelj uređenja ovog dijela Bosne i Hercegovine. Naime, njome Brčko nije stavljeno isključivo jednom entitetu na upravljanje, već i FBiH i RS imaju izvjesno "pravo" na Brčko distrikt BiH, dok je međunarodni nadzor uspostavljen na neograničeni period, a to sve pod ekskluzivnim suverenitetom BiH. Iako je Konačnom odlukom dosta detaljno i konkretno postavljen sistem vlasti u Brčko distriktu BiH, njegove ovlasti i položaj, postavlja se neizbježno pitanje o položaju Brčko distrikta BiH u političko-teritorijalnom ustrojstvu BiH i realnim mogućnostima njegove egzistencije onako kako je to određeno samom odlukom Tribunala. Sada, nakon osam godina od proglašenja Brčko distrikta BiH, teorija i praksa, analiza i rad institucija i supervizora, biće sasvim relevantni izvori za odgovore na ova pitanja u poglavljima koja slijede.

1.2. POZICIJA BRČKO DISTRIKTA U POLITIČKO-TERITORIJALNOJ STRUKTURI BIH

Dejtonski mirovni sporazum je formirao strukturu BiH – čine je dva entiteta i naknadno riješeno pitanje Brčko distrikta BiH definirano kao područje s posebnim statusom (koje zapravo predstavlja 1% ukupne površine BiH). Dakle, po Konačnoj odluci i Ustavu BiH,

zemlja se sastoji od Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko koji je zajedničko vlasništvo (kondominij) oba entiteta (Konačna odluka paragraf 11.). Pitanje federalizma u BiH jeste uvijek aktuelno, posebice kada u strukturi postoji teritorij s posebnim statusom. Brčko distrikt BiH je definiran kao "jedinствена administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH" (Statut Brčko distrikta BiH, član 1.). Na isti način, Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine uređuje pitanje položaja Brčko distrikta BiH. Međutim, upravo je ovakva definicija potakla brojna pitanja i sumnje o mogućnosti uključenja Brčko distrikta BiH u federalna/ kvazifederalna poimanja BiH i njene ionako kontraverzne strukturalne stvarnosti.

Ako se krene od same ustavnosti odluke o Distriktu, može se vidjeti da je Tribunal nastojao poštovati osnovne principe uspostavljene Dejtonskim sporazumom. Tako se u odluci navodi da je plan o Distriktu ispoštovao ustavni zahtjev da se BiH sastoji od dva, a ne više entiteta. Kako sav teritorij BiH mora pripadati jednom od entiteta, ili i jednom i drugom, tako Brčko distrikt BiH kao zajedničko vlasništvo oba entiteta ne narušava ustavnu strukturu BiH (koja i dalje ima samo dva entiteta). Konačnom odlukom je naglašeno da se neće dozvoliti nikakva podjela Distrikta po etničkoj osnovi.

Iako je u samoj Konačnoj odluci, u dijelu VII, Zakonitost plana o Distriktu, istaknuto da je plan za Brčko iznesen u odluci u skladu sa Ustavom BiH iz Dejtona, te da ne narušava njegovu primjenu, postoje i suprotna mišljenja. Naime, postoje mišljenja (Miljko, 2004: 200) koja dovode u pitanje ustavnopravnu poziciju Brčko distrikta BiH u postojećem uređenju BiH. Tako prof. Miljko ističe da je Arbitražni tribunal Konačnom odlukom zapravo prekršio sam Dejtonski sporazum, a time i Ustav BiH. U korist ovom stavu navode se sljedeći argumenti: produžavanje egzistencije međunarodnog Tribunala u Distriktu uvođenjem supervizora kao visokog predstavnika za Brčko (zamjenik visokog predstavnika za BiH) kao "najviše vlasti", uspostava Brčko distrikta BiH mimo Dejtonskog sporazuma i Ustava BiH, kao i činjenica da Tribunal nije riješio osnovni predmet arbitraže koji se ticao jedino unutarnjih granica između entiteta i međuentitetske crte u području Brčkog. S druge strane, Tribunal je u članu 12. zaključio da će plan za Brčko distrikt BiH (sadržan u odluci) adekvatno zaštititi legitimne interese oba entiteta i međunarodne zajednice.

Još je jedna činjenica važna za poziciju Brčko distrikta BiH: međunarodni nadzor. Konačnom odlukom je utvrđena potreba (član 8.) "neograničenog ostanka" međunarodnog nadzora u Distriktu. Šta to zapravo znači? Znači da se nastavlja režim nadzora (supervizor) sve dok ga ne obustavi Upravni odbor Savjeta za implementaciju mira (PIC).

Aktuelno pitanje ustavnih promjena nezaobilazno se tiče i Brčko distrikta BiH. Šta će ustavne promjene značiti za Distrikt? Vijeće za implementaciju mira već je naložilo da Konačna arbitražna odluka za brčansku oblast treba dobiti svoj konačni epilog. Prema mišljenju zamjenika visokog predstavnika za BiH, Raffija Gregoriana, prvi korak je usvajanje zakona o Brčko distriktu BiH u Parlamentarnoj skupštini BiH. Taj zakon ne bi ništa strukturalno mijenjao već samo omogućio pravni osnov za definiranje odnosa između institucija države i Distrikta. Naime, osnovna potreba je uspostavljanje čvrstog pravnog osnova između

države, entiteta i Distrikta. Zakon o Brčko distriktu BiH, stvaranje pravnog osnova između države, entiteta i Distrikta, kao i tehničke promjene u Ustavu bi zapravo mogli biti put ka okončanju međunarodne supervizije u Brčkom. Svakako je krajnji cilj uspostavljanje čvrstog pravnog osnova u međusobnim odnosima države, entiteta i Distrikta, a da se pri tome ni na koji način ne ugrožava i ne mijenja ustavna struktura entiteta i države. Stav je supervizora da Predsjedništvo BiH bude predlagač ovih amandmana i zakona. Godine 2009. u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine usvojen je Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine koji je samo potvrdio dosadašnja rješenja sadržana u arbitražnim odlukama za Brčko. No, dosada nije donesen zakon koji bi preciznije regulirao odnos između države, državnih institucija u Brčko distriktu BiH (osim dijela u Amandmanu I na Ustav BiH koji omogućava Brčko distriktu BiH obraćanje Ustavnom sudu BiH u kontekstu zaštite njegovih ovlaštenja). Također, nije dovršena ni supervizija.

Dakle, Brčko distrikt BiH će u političko-teritorijalnoj strukturi BiH imati svoj kontinuitet kao "neutralno područje", odnosno kao kondominij koji, pak, omogućuje teritorijalni kontinuitet oba entiteta.

2. USTROJSTVO BRČKO DISTRIKTA

Plan za Brčko distrikt BiH u konačnoj odluci je već nagovijestio kako treba da izgleda ustrojstvo vlasti u Distriktu. Akcenat je ovdje stavljen na nekoliko stvari: ovlasti Distrikta, nadležnosti institucija, uspostavu multietničkih ustanova, te izradu Statuta kao temeljnog pravnog akta. Nemoguće je zanemariti i poteškoće koje su se javile u sprovedbi Konačne odluke (dvosmjerni povratak raseljenih lica, uspostava multietničkih ustanova, na što je posebice ukazala Konačna odluka u paragrafima 18.-33.), kao i rezultate koji su ostvareni u proteklih osam godina u Distriktu.

Kako je Brčko distrikt BiH uistinu specifična jedinica lokalne samouprave (gledano kako iz teorijske perspektive, tako i iz komparativnih primjera lokalnih samouprava), tako i njegovo ustrojstvo ima dosta specifičnih elemenata. Upravo ti specifični elementi čine ustrojstvo vlasti posebno zanimljivim za analiziranje, uz analizu odnosa sa Ustavom BiH. Postoji mišljenje, koje će biti obrađeno kroz naredna poglavlja, po kojem Statut ima obilježja samog Ustava, čime Distrikt pretvara iz jedinice lokalne samouprave u federalnu jedinicu.

2.1. STATUT BRČKO DISTRIKTA

Kako je već ranije navedeno, stupanje na snagu Statuta Brčko distrikta BiH je proglašeno na sam dan proglašenja Distrikta, 8. 3. 2008. godine i predstavlja njegov temeljni pravni akt. Statut je do danas imao nekoliko promjena, većinom po nalogima supervizora. Hronološki slijed izmjena Statuta je: Ispravka teksta Statuta – 23. avgust 2000. godine, Nalog supervizora o izmjenama Statuta – 26. mart 2004. godine, Odluka o izmjenama i dopunama teksta Statuta – 7. juli 2005. godine, Nalog supervizora o izmjenama Statuta – 12. septembar

2005. godine, Nalog o izmjenama i dopunama Statuta Brčko distrikta BiH – 2. februar 2007. godine i Nalog supervizora kojim se donose izmjene Statuta Brčko distrikta BiH, Izborni zakon, Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta BiH i izmjene odgovarajućih propisa Brčko distrikta BiH – 6. maj 2008. godine. Izmijenjeni i pročišćeni tekst Statuta Brčko distrikta BiH je objavljen u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH br. 17/08.

Sve izmjene izvršene putem naloga supervizora temeljile su se na potrebama za korekcijama koje su se javile tokom implementacije Konačne odluke, te svoj pravni temelj imaju upravo u Konačnoj odluci (stavovi 8, 10, 11, 13, 36, 37 i 38).

Revidirani Statut Brčko distrikta BiH je stupio na snagu 6. 5. 2008. godine i sastoji se od šest Glava (i Završne glave). Struktura Statuta po glavama je slijedeća:

- Glava I – Opće odredbe
- Glava II – Prebivalište, državljanstvo i građanska prava
- Glava III – Organizacija i funkcije Distrikta;
- Glava IV – Policija Brčko distrikta;
- Glava V – Sudovi, pravobranilaštvo i tužilaštvo;
- Glava VI – Prelazne odredbe
- Završna glava

Glavom I reguliraju se osnovna obilježja Brčko distrikta BiH. Tako član 1. daje osnovne principe, te u stavu 1. stoji definicija Distrikta kao "jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH". U istom članu, u stavu 2. se određuju ovlaštenja Distrikta po pitanju lokalne samouprave – ovlaštenja proizlaze iz delegiranja istih od oba entiteta Vladi Distrikta (o ovlaštenjima Distrikta u zasebnom podnaslovu). Nadalje se navodi i da "Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija BiH, direktno su primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta". Zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu s važećim zakonima i odlukama institucija BiH (član 1. stav 4.). Pored ovog principa, stoji i obveza institucija Distrikta da se pridržavaju svih odluka Tribunala i naloga supervizora, te je naglašeno da ovi dokumenti imaju veću pravnu snagu u odnosu na sve druge pravne akte s kojima su u suprotnosti. Stav 7. člana 1. utvrđuje da ovaj član nije podložan nikakvim izmjenama.

Ostali članovi prve glave se bave pitanjima naziva i sjedišta, zastave i grba, pečata i zakletve, pravne sposobnosti, pisma, vojnih snaga, vršenja javne nadležnosti, saradnje s entitetima i stranim diplomatskim i konzularnim predstavništvima. Ukoliko rezimiramo navedenu glavu i pitanja kojima se bavi, dobijemo sliku Brčko distrikta BiH kao administrativne jedinice BiH. Dakle, naziv distrikta je Brčko distrikt BiH sa sjedištem u gradu Brčko. Distrikt obuhvata cjelokupnu teritoriju općine Brčko u granicama od 1. januara 1991. godine, i nema drugu zastavu ili grb osim zastave i grba BiH. Jedine vojne snage čije je prisustvo dozvoljeno na teritoriji Distrikta su oružane snage BiH, međunarodne i druge oružane snage koje su prisutne shodno sporazumu s BiH. Distrikt je pravno lice i ima pravnu sposobnost

neophodnu da obavlja svoje funkcije, a predstavlja ga gradonačelnik. Bosanski, hrvatski i srpski jezik, kao i latinično i ćirilčno pismo, su u ravnopravnoj upotrebi (pojedinačne odluke institucija Distrikta se izdaju na jednom od navedenih jezika, prema zahtjevu zainteresirane strane). Javne nadležnosti vrše javni organi vlasti (institucije navedene u Statutu) i u njihovoj se nadležnosti nalaze sljedeće oblasti: privreda, finansije, javna imovina, javne usluge/infrastruktura, kultura, obrazovanje, zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, socijalna zaštita, pravosuđe i pravne usluge, policija, stambena pitanja, urbanizam i prostorno planiranje, ostale nadležnosti neophodne za funkcioniranje Distrikta kao jedinice lokalne samouprave. Distrikt može zaključiti sporazume o saradnji s entitetima u cilju olakšanja ostvarivanja svojih funkcija i ovlasti, pod uslovom da su takvi sporazumi od jednake koristi svim stanovnicima Distrikta. Distrikt također može pristupiti postojećim ili zaključiti nove sporazume s domaćim ili međunarodnim udruženjima gradova i općina, a u cilju zadovoljavanja zajedničkih potreba i ciljeva. Prema Statutu, strana diplomatska i konzularna predstavništva mogu biti uspostavljena na teritoriji Distrikta u skladu s važećim zakonima i propisima BiH i važećim međunarodnim konvencijama.

Glava II se odnosi na stanovništvo Distrikta i u skladu s tim definira osnovne pojmove. Stanovnici Distrikta su lica koja su državljani BiH, lica koja zakonito borave u BiH i koja imaju prebivalište na teritoriju Distrikta (član 11.), te kao stanovnici Distrikta mogu biti državljani jednog od entiteta i BiH (član 12.). Nadalje se Statut bavi pitanjima osnovnih sloboda (zabrane diskriminacije, ravnopravnosti u vršenju javnih poslova Distrikta, mirno i neometano uživanje privatne imovine, lična sloboda i sigurnost, poštivanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske), slobode udruživanja, obrazovanja, pravnog zastupanja, javnog informiranja, zahtjeva građana. Ovdje je važno istaći da se u članu 13. stav 4. garantiraju sva prava i slobode iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja imaju veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom (obaveza poštivanja Konvencije se odnosi na sve institucije Distrikta).

U glavi III se regulira organizacija i funkcije Brčko distrikta BiH. Članom 19. je propisano da se Distrikt zasniva na podjeli vlasti, odnosno vlast se obnaša kroz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta, izvršnu Vlada Distrikta, a sudsku vrše sudovi Distrikta. Nadležnosti i sastavi pojedinih institucija su u Statutu regulisani kroz Poglavlja (Poglavlje B – Skupština Distrikta, Poglavlje C – Vlada Distrikta i javna uprava). Kako će organizacija i podjela vlasti biti obrađena u zasebnom naslovu, ovdje se navedene institucije neće detaljnije obrađivati.

Glava IV se bavi policijom Distrikta, gdje u članu 62. stoji da Distrikt ima svoju policiju. Policija Distrikta ima šefa Policije (kojeg imenuje gradonačelnik) i jednog zamjenika.

Sudstvo, pravobranilaštvo i tužilaštvo Distrikta su predmet regulacije glave V. Ova je glava podijeljena na poglavlja: Poglavlje A – Sudovi, Poglavlje B – Tužilaštvo, Poglavlje C – Pravobranilaštvo, Poglavlje D – Kancelarija za pravnu pomoć, Poglavlje E – Imenovanje i nezavisnost. Detaljnije o navedenim poglavljima govorit će se u naslovu Organizacija i podjela vlasti.

Prelazne odredbe su predzadnja (VI) glava Statuta, i bave se kontinuitetom zakona i pravnim sljedbenikom. Tako u članu 76. stoji da entitetski zakoni i propisi imaju pravno dejstvo na teritoriji Distrikta u skladu s Nalogom supervizora kojim se ukidaju entitetski zakoni na ovom području. Što se pak tiče pravnog sljedbenika (član 77.), sve općinske uprave koje su postojale na teritoriji Distrikta na dan 6. 3. 2000. godine su prestale da postoje, i Brčko distrikt BiH je pravni sljedbenik dijela Općine Brčko u Republici Srpskoj, kao i administrativnih aranžmana Brka i Ravne-Brčko.

Završnom glavom se određuje da Statut stupa na snagu objavljivanjem u "Službenom glasniku Brčko distrikta BiH", te uređuje njegovo sprovođenje (sudovi Distrikta su nadležni u slučaju kršenja Statuta, predviđene su krivične i građanske sankcije u slučaju kršenja, dok je pravobranilac taj koji pokreće adekvatne radnje ukoliko Statut krše institucije ili javni zvaničnici Distrikta).

Ono što je potrebno ovdje naglasiti jeste činjenica da se insistira (još od Konačne odluke) na principu multietničnosti u Brčko distriktu BiH. Međutim, u samom Statutu gotovo da ne postoji nikakvo formalno ili eksplicitno pravilo o "power-sharingu" između različitih etničkih grupa, već se potiče na stvaranje i održavanje konsenzusa (Mujkić, 2008: par. 12). Funkcioniranje ovakvog Statuta (njegova primjena), koji ne institucionalizira etničnost, u stvarnosti Brčko distrikta BiH zapravo predstavlja 1% bosanskohercegovačke teritorije koji uistinu jeste multietnička politička zajednica.

2.2. ODNOS USTAV BIH – STATUT

Osnovna stavka kod razmatranja odnosa Ustav BiH – Brčko distrikt BiH – Statut jeste upravo sam odnos Ustav – Distrikt prije nego što bi se uopće moglo govoriti o odnosu Ustav – Statut. Pravna integracija Distrikta u državu BiH izvršena je donošenjem Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine u martu 2009. godine. Pojedini autori su smatrali da će pitanje položaja Brčko distrikta BiH biti riješeno donošenjem dva amandmana i zakona o Brčkom distriktu BiH, ipak se odlučilo za opciju jednog amandmana. Do danas, zakon o Brčko distriktu BiH nije donesen.

Što se pak tiče odnosa Ustav BiH – Statut Brčko distrikta BiH, već se u prvoj glavi Statuta navodi da su Ustav BiH (kao i važeći zakoni i odluke institucija BiH) direktno primjenjivi na teritoriji Brčko distrikta BiH. Članom 40. stav 1. Statuta, koji je naslovljen sa "Ustavnost i zakonitost", je propisano da: "Ovaj statut i zakoni Distrikta moraju biti usklađeni s odlukama Arbitražnog Tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog i nalogima supervizora koji su doneseni u skladu sa istim, Ustavom Bosne i Hercegovine i zakonima Bosne i Hercegovine". Ovim je naglašen princip ustavnosti i zakonitosti. U nadležnosti je sudova Brčko distrikta BiH da cijene da li je bilo koja odredba bilo kojeg zakona, podzakonskog akta ili pravilnika Distrikta u skladu sa Ustavom BiH. Na taj način sudovi Distrikta dobijaju ulogu ustavnog pravosuđa, što se pak smatra "nepojmljivim i nedopustivim presedanom teorijske i praktične naravi u bilo kojoj državi u svijetu" (Miljko, 2004: 203) zbog definiranja Distrikta kao jedinice lokalne samouprave.

Izuzmemo li nadležnosti sudova Brčko distrikta BiH, Statut se sasvim korektno, pravnoteorijski gledano, poziva na Ustav BiH. Jer, koliko god diskusija o statusu Brčko distrikta BiH postoji, njegova zvanična pozicija jeste “jedinica lokalne samouprave” i njegov osnovni pravni akt (u ovom slučaju Statut) mora biti u saglasnosti sa Ustavom zemlje. Ipak, postoje gledišta (Miljko: 2004: 204) o tome da Statut Brčko distrikta poprima obilježja samog ustava (zbog *de facto* dodijeljene funkcije kontrole pravnih normi, tj. sudovi imaju ulogu ustavnog pravosuđa), a Distrikt obilježja entiteta, a ne jedinice lokalne samouprave. Pri tome ne smijemo zaboraviti specifičnost nastanka Brčko distrikta, gore navedenu problematiku pravnog i ustavnog inkorporiranja u samu državu, nadležnosti supervizora, i druge “nuspojave” u primjeni modela Brčko distrikta onakvog kakav je zamišljen Konačnom odlukom. Stoga se može očekivati rješenje i ove kontradikcije u odnosu Statut – Ustav, nadajmo se u svjetlu postojećih teorija i uspješnih praksi lokalne samouprave.

2.3. OVLAŠTI BRČKO DISTRIKTA

Ovlašti koje ima Brčko distrikt BiH su prvenstveno određene Konačnom odlukom. Naime, u stavu 9. Konačne odluke stoji da će se “smatrati da su entiteti delegirali sva svoja ovlaštenja vezana za upravljanje u predratnoj općini Brčko, novoj ustanovi – multietničkoj demokratskoj vladi poznatoj kao Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine”. To znači da su ovlašt Distrikta po pitanju lokalne samouprave rezultat delegiranja Vladi Distrikta od strane oba entiteta i to svih onih ovlašt koje su prethodno vršili entiteti i tri prijašnje općinske vlade. Statut ovlašt Distrikta regulira na istovjetan način u članu 1. stav 2. te u sljedećem stavu propisuje da entiteti u okviru Distrikta izvršavaju samo one funkcije i ovlaštenja koji su im povjereni tekstom Statuta, i da ni jednom od entiteta vlasti Distrikta neće dodijeliti ili povjeriti bilo koju od funkcija upravljanja ili ovlaštenja koje nije posebno dodijeljeno ili povjereno odredbama Statuta.

Konačna odluka u stavu 34. izričito navodi da će Distrikt postojati kao ustanova pod suverenitetom BiH u onim oblastima koje spadaju u nadležnost zajedničkih ustanova BiH, dok u pogledu ostalih pitanja Vlada Distrikta će funkcionirati po principu samouprave.

Posebnu važnost ima ovdje i stav 11. Konačne odluke kojom cjelokupan teritorij Brčkog postaje zajednička svojina entiteta – kondominijum, i kao takav pripada i jednom i drugom entitetu (i RS i FBiH obuhvataju cijelu teritoriju Distrikta). Kako stoji u ovom stavu, to nikako ne znači da entiteti imaju izvjesna ovlaštenja na teritoriji Distrikta – naprotiv entiteti “neće imati nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta, kojim će upravljati unitarna vlada”. Ovime se nastojala očuvati ideja lokalne samouprave u Distriktu bez mogućnosti uplitanja entiteta. A kako je pravo na lokalnu samoupravu zapravo pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značaja, neke od ovlašt dane Distriktu u članu 8. Statuta (pravosuđe, policija, obrazovanje) ustvari nisu lokalnog karaktera već pripadaju središnjim tijelima državne vlasti (Miljko, 2004: 203). Prvi tekst Statuta iz 2000. godine je ubrajao u ovlašt Distrikta i carinske mjere, koje su naknadno izuzete iz njegove nadležnosti.

Ovlasti koje ima Distrikt, kao i način na koji su određene, daju jedno od osnovnih uporišta za raspravu o faktičkom položaju i statusu Brčko distrikta u BiH (federalizam – lokalna samouprava), čime će se baviti 3. poglavlje.

2.4. ORGANIZACIJA I PODJELA VLASTI

Brčko distrikt BiH je uspostavljen na principu podjele vlasti (član 19. Statuta). U dijelu III Konačne odluke je predstavljena struktura Distrikta – osnovni koncept je bio uspostavljanje jedinstvene, unitarne, multietničke, demokratske vlade koja će imati ovlasti koje su imali entiteti. Ta vlada se sastoji od zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. U skladu s principom podjele vlasti i strukturom predstavljenom u Konačnoj odluci, Statutom su određene institucije vlasti:

- Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta
- Izvršnu vlast vrši Vlada Distrikta i
- Sudsku vlast vrše sudovi Distrikta

Skupština Brčko distrikta BiH je zakonodavno tijelo Distrikta. Nadležnost i sastav, te organizacija i funkcije Skupštine regulirane su poglavljem B Statuta.

Mandat Skupštine je četiri godine i ona određuje opću politiku Distrikta. Skupština se sastoji od 31 člana, od kojih su dva zastupnici nacionalnih manjina (član 23. Statuta). Zastupnici se biraju na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Skupština se sastaje najmanje dva puta mjesečno, a Skupštinu može sazvati predsjednik Skupštine na vlastitu inicijativu ili na osnovu pismenog zahtjeva najmanje pet zastupnika. U okviru Skupštine Brčko distrikta, slično kao i u drugim zakonodavnim tijelima, djeluje 13 stalnih komisija. Na posljednjim lokalnim izborima održanim 2008. godine, najviše mandata je osvojila Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (7 mandata), potom slijedi koalicija stranaka Srpska demokratska stranka – Demokratski narodni savez – Partija demokratskog progresa – Srpska radikalna stranka Republike Srpske s 6 mandata, Savez nezavisnih socijaldemokrata s 4 mandata, Stranka za Bosnu i Hercegovinu 3 mandata, Hrvatska demokratska zajednica BiH 2 mandata, Nezavisna demokratska stranka – Demokratska srpska stranka 2 mandata, Hrvatska demokratska zajednica 1990 – Hrvatska stranka prava – Nova hrvatska inicijativa 2 mandata, Stranka demokratske akcije 2 mandata i koalicija Socijalistička partija – Penzionerska stranka Republike Srpske 1 mandat. U Skupštini Brčko distrikta BiH za pripadnike nacionalnih manjina rezervisana su dva mjesta na koja su izabrani Čazim Dačaj iz SDP-a BiH i Avdo Aljić iz Udruženja Roma "Romski san" – nezavisni kandidat. (<http://www.izbori.ba/Mandati27102008/ShowMunicipality.asp?MunicipalityCode=200>)

U nadležnosti Skupštine (član 22. stav 2.) se ubrajaju: usvajanje Statuta Distrikta i poslovnika Skupštine, te njihove izmjene i dopune; usvajanje budžeta Distrikta; usvajanje zakona Distrikta; usvajanje odluka i rezolucija u skladu sa Statutom i Pravilnikom o radu Skupštine;

odlučivanje, na prijedlog gradonačelnika, o javnim zajmovima i zaduživanjima Distrikta, a u skladu s pravilima Centralne banke BiH; izbor i razrješavanje predsjednika i potpredsjednika Skupštine, te davanje saglasnosti na imenovanje gradonačelnika; nadgledanje rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta (naročito povodom upravljanja prihodima i rashodima) i obrazovanje komisije od svojih članova koja bi ispitala rad bilo koje javne institucije Distrikta; zvanična procjena rada (najmanje jednom godišnje) gradonačelnika, direktora Direkcije za finansije Distrikta, direktora Trezora, direktora Porezne uprave, šefa Policije, direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, glavnog revizora Ureda za reviziju i zvaničnika koji se imenuju uz saglasnost Skupštine; razmatranje godišnjih finansijskih izvještaja institucija za finansijsku kontrolu; obavljanje drugih nadležnosti u skladu sa Statutom i zakonom.

Statut propisuje (članovi 25.-27.) uslove i kriterije o obavljanju funkcije zastupnika, te navodi obavezu obavljanja dužnosti savjesno i isključivo u korist Distrikta, zabranu sukoba interesa i određuje imunitet za izražena mišljenja i glasove date tokom vršenja službe.

Predsjedništvo Skupštine se sastoji od predsjednika i potpredsjednika Skupštine, koji se biraju iz reda zastupnika na prvoj sjednici svakog novog mandata. Svaki zastupnik može nominovati kandidata za predsjednika – predsjednik postaje kandidat koji dobije tročetinsku većinu glasova od ukupnog broja izabranih zastupnika (ukoliko u prvom krugu nijedan kandidat ne dobije potrebnu većinu, održava se drugi krug u kojem kandidat s prostom većinom glasova postaje predsjednik). Potpredsjednik je onaj kandidat koji, u bilo kojem krugu, bude drugi po broju osvojenih glasova i njegova je funkcija da pomaže predsjedniku u vršenju njegovih dužnosti i mijenja predsjednika u odsustvu. I predsjednik i potpredsjednik mogu dati ostavku ili biti razriješeni s dužnosti prije isteka mandata (prijedlog za razrješenje mora podnijeti najmanje 5 zastupnika). Statut regulira poziciju predsjedništva Skupštine kroz članove 28.-31.

Što se tiče usvajanja odluka u Skupštini (članovi 32.-35. Statuta), zahtijeva se prisustvo više od polovine ukupnog broja izabranih zastupnika, te se odluke usvajaju javnim glasanjem i to prostom većinom. Izuzetak od usvajanja odluka prostom većinom je u slučaju usvajanja odluka za koje se traži tročetinska većina glasova zastupnika koji su prisutni i glasaju (odluke koje se tiču Poslovnika o radu Skupštine, budžeta, usvajanja i izmjene zakona, izbora i razrješavanja osoba koje bira Skupština, saglasnosti koje daje Skupština na imenovanje ili razrješenje zvaničnika, prava veta Skupštine na imenovanja ili razrješenja zvaničnika, odluka o razrješenju članova upravnih odbora javnih preduzeća, odluka o formiranju posebnih komisija) i odluka za koje se traži tročetinska većina glasova ukupnog broja izabranih zastupnika (odluke koje se tiču razrješenja s dužnosti predsjednika ili potpredsjednika Skupštine, razrješenja s dužnosti gradonačelnika, prava veta Skupštine na imenovanje i razrješenje gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade, šefova odjeljenja gradonačelnika, pravo veta Skupštine na imenovanje savjetnika gradonačelnika). Supervizor za Brčko Raffi Gregorian je Nalogom od 6. 5. 2008. godine (Nalog supervizora kojim se donose izmjene Statuta Brčko distrikta BiH, Izborni zakon Brčko distrikta BiH, Poslovnik o radu Skupštine

Brčko distrikta i izmjene odgovarajućih propisa Brčko distrikta – http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/bc-so/default.asp?content_id=41657) izvršio izmjene Statuta Distrikta u cilju poboljšanja i funkcionalnosti Skupštine Distrikta. Navedenim nalogom je ustanovljen mehanizam sprečavanja preglasavanja (član 33.a Statuta) kojim se nastoji poticati princip multietičnosti. Sprečavanje preglasavanja nekog konstitutivnog naroda u Skupštini zapravo omogućuje efikasniji sistem glasovanja i zastupljenost nacionalnih manjina (uvedena su još dva zastupnička mjesta za predstavnike manjina). Mehanizam sprečavanja preglasavanja znači sljedeće: afirmativni glas najmanje jedne trećine poslanika svakog konstitutivnog naroda koji su prisutni i glasaju biće neophodan za odluke o pojedinim konkretnim pitanjima kako bi se spriječilo preglasavanje konstitutivnog naroda u Skupštini (pitanja religije, kulture, obrazovanja, jezika, budžeta, prostornog planiranja, nacionalnih praznika i spomenika). Glasanje o mnogim pitanjima se određuje na osnovu broja zastupnika koji su prisutni i glasaju, npr. u članu 33.a stav 4. Statuta stoji da ukoliko na sjednici Skupštine nema više od dva zastupnika iz reda jednog konstitutivnog naroda, a kada se odlučuje o jednom od pitanja iz stava 1., razmatranje i glasanje o predmetnim odlukama se odgađa dok najmanje tri zastupnika dotičnog konstitutivnog naroda ne budu prisutna na sjednici.

Kako je ranije spomenuto, Statut je članom 34. utvrdio da Skupština iz svog članstva (zastupnika) formira komisije čija je osnovna funkcija da pripremaju nacрте zakona za Skupštinu i obavljaju druge dužnosti u skladu sa Statutom. Učešće u komisijama je srazmjerno učešću političkih stranaka i nezavisnih zastupnika u Skupštini, s tim da Skupština može imenovati i određeni broj stručnjaka koji bi pomogli u radu komisije (bez prava glasa). Statutom su zasebno predviđene dvije komisije: zakonodavna komisija (daje mišljenje o nacrtima zakona ili izmjeni zakona) i komisija za budžet (daje mišljenje o predloženom budžetu).

Statut u dijelu 5. (koji obuhvata članove 36.-40.) regulira postupak usvajanja zakona u Distriktu. U postupku usvajanja zakona u Brčko distriktu BiH, svaki zastupnik i gradonačelnik (u ime Vlade) imaju pravo da predlažu zakone Skupštini. Nacrti zakona se prosljeđuju nadležnim komisijama, koje daju izvještaj o nacrtu te isti ide na raspravu. Zakoni Distrikta, odluke i rezolucije Skupštine se objavljuju u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH.

Vlada Brčko distrikta BiH i javna uprava sačinjavaju izvršnu vlast Brčko distrikta. Osnovne odrednice o izvršnoj vlasti su uređene Poglavljem C Statuta. Svi zvaničnici i javni zaposlenici bilo koje institucije Distrikta moraju svoje funkcije obavljati profesionalno i u interesu svih građana Distrikta.

Vlada Brčko distrikta je sastavljena od gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade i šefova odjeljenja (čl. 45. stav 1.) i sastaje se jedanput sedmično (na redovnoj sjednici). Gradonačelnika (čl. 46. Statuta) bira Skupština i njegov je mandat isti kao i mandat Skupštine koja ga je izabrala. Samo zastupnik može nominirati kandidata za gradonačelnika (koji mora biti iz reda članova Skupštine). Gradonačelnik je šef Vlade, predsjedava Vladom i osigurava suradnju između pojedinih odjela Vlade Distrikta, nadzire pružanje usluga javnosti i osigurava efikasan rad Vlade i drugih organa Distrikta.

Gradonačelnik može imati savjetnike (ne više od šest) u sklopu Kancelarije gradonačelnika koji nemaju izvršna ovlaštenja i koje sam bira (uz mogućnost da Skupština stavi veto na gradonačelnikov izbor). Organizacioni dijelovi Kancelarije gradonačelnika su: Kabinet gradonačelnika, Sekretarijat Vlade, Služba za žalbe i pritužbe građana, Inspektorat, Apelaciona komisija, Odbor za zapošljavanje, Upravna inspekcija i Službenik za etiku.

U odgovornosti gradonačelnika (čl. 52. Statuta) se ubrajaju predsjedavanje Vladom Distrikta, zakazivanje i vođenje sjednica Vlade, sprovođenje zakona BiH i Distrikta, odgovornosti prema Skupštini za pravilno rukovođenje i upravljanje Distriktom, te imenovanja, unapređenja i razrješenja svih uposlenika. Gradonačelnik u ime Vlade podnosi nacрте zakona i daje prijedloge Skupštini, predlaže budžet Distrikta i podnosi finansijske izvještaje Distrikta, te obavlja ostale zakonom predviđene dužnosti. Važno je istaći da gradonačelnik može donijeti određene odluke u okviru svoje odgovornosti samo ako je to predviđeno određenim zakonom Distrikta i samo nakon odobrenja koje izglasaju članovi Vlade Distrikta. Gradonačelnik ima i izvršna ovlaštenja (povjerenjena zakonima Distrikta).

Zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora i šefove odjeljenja bira ili smjenjuje gradonačelnik u skladu sa sastavom stanovništva, a na osnovu profesionalnih kriterija. Kao i kod izbora savjetnika, Skupština ima pravo staviti veto na izbor ili smjenu navedenih lica. Funkcija zamjenika gradonačelnika (ima izvršne ovlasti; pomaže gradonačelniku u obavljanju njegovih dužnosti, predstavlja gradonačelnika u odsustvu, postupa umjesto gradonačelnika ako je isti onemogućen) i glavnog koordinatora (može imati izvršne ovlasti; koordinira aktivnosti u okviru saradnje odjeljenja Vlade, koordinira aktivnosti između Vlade, javne uprave i drugih institucija Distrikta) je inkompatibilna s funkcijom šefa odjeljenja, drugog radnog mjesta u upravi ili savjetnika gradonačelnika, dok dužnost zamjenika i koordinatora može obavljati ista osoba ukoliko to gradonačelnik odluči. Šefova odjeljenja ne može biti više od dvanaest i imaju izvršna ovlaštenja predviđena zakonima Distrikta. Odredbe o zamjeniku gradonačelnika, glavnom koordinatoru i šefovima odjeljenja su sadržane u članu 47. Statuta.

Javna uprava Brčko distrikta BiH se sastoji od odjeljenja Vlade Distrikta, Kancelarije gradonačelnika, Direkcije za finansije Distrikta, Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, Kancelarije koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara BiH, te ostalih organa uprave kada je to propisano zakonom. Odjeljenja koja čine Vladu Distrikta su sljedeća: Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Odjeljenje za javne poslove, Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge, Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove, Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu, Odjeljenje za javne poslove, Odjeljenje za obrazovanje, Odjeljenje za komunalne poslove, Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja, Odjeljenje za javnu sigurnost. S obzirom na to da je već navedeno koje su ovlasti i sastav odjeljenja Vlade i Kancelarije gradonačelnika, ukratko će biti riječi samo o ostalim institucijama javne uprave u Distriktu.

Direkcija za finansije Distrikta (čl. 48. Statuta) je odgovorna za ubiranje svih prihoda Distrikta, investiranje finansijskih sredstava, pripremu prijedloga godišnjeg budžeta (u skladu s

instrukcijama gradonačelnika), podnošenje izvještaja Skupštini o raspoloživosti prihoda za godišnji budžet, predviđanje prihoda i finansijsko stanje Distrikta. Direkcija za finansije se sastoji iz Porezne uprave (odgovorna za prikupljanje prihoda) i Trezora (odgovoran za budžet i troškove).

Kancelarija za upravljanje javnom imovinom (čl. 49. Statuta) je isključivo odgovorna za upravljanje javnom imovinom (sprovodi postupak raspolaganja javnom imovinom) te svoje izvještaje podnosi i odgovara gradonačelniku. Njome rukovodi direktor koji ima izvršna ovlaštenja da upravlja javnom imovinom.

Kancelarija koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara BiH (čl. 50. Statuta) je odgovorna za zastupanje interesa institucija Distrikta pred institucijama BiH, a izvještaje podnosi i odgovorna je gradonačelniku. Koordinator je lice koje rukovodi uz pomoć jednog ili više zamjenika.

Odnosi Vlade i Skupštine Distrikta su precizirani poglavljem 3. Statuta (članovi 55.-59.), i te odnose karakterizira odgovornost Vlade Skupštini, koja se prvenstveno očituje kroz obavezu Vlade da izvještava Skupštinu o svim pitanjima od javnog interesa koja proizlaze iz rada Vlade, kao i o svim drugim pitanjima o kojima Skupština zatraži izvještaj. Vlada mora bez odlaganja dati Skupštini sve tražene informacije o upravljanju Distriktom. Članovi Vlade mogu prisustvovati sjednicama Skupštine, ali nemaju pravo glasa. Na kraju svake kalendarske godine gradonačelnik podnosi Skupštini izvještaj o radu Vlade Distrikta i program Vlade Distrikta za narednu godinu.

Sudsku vlast u Brčko distriktu obavljaju sudovi Distrikta. Kako su sudovi, pravobranilaštvo i javno tužilaštvo Distrikta obrađeni u glavi V Statuta, tako će i ovdje biti predstavljeni na isti način.

Sudstvo je nepristrasno i nezavisno, a čine ga Osnovni sud i Apelacioni sud (čl. 66. Statuta). Osnovni i Apelacioni sud imaju sekretara suda, koji je odgovoran za administraciju i vršenje poslova u Osnovnom i Apelacionom sudu, a radi pod upravom predsjednika Apelacionog suda. Osnovni sud Brčko distrikta BiH ima 15 sudija i predsjednika suda, uz napomenu da je administrativno-tehničko osoblje zajedničko i za Osnovni i Apelacioni sud Brčko distrikta BiH. Osnovni sud ima univerzalnu nadležnost, odnosno pored krivice, parnice, izvršenja, vanparnice, rješava radne i upravne sporove, vodi prekršajne postupke, zatim vodi poslove registra privrednih subjekata i samostalnih preduzetnika, te odlučuje o stečajnim i likvidacionim postupcima (u slučaju krivičnog postupka, uvažavajući univerzalnu nadležnost, procesuirati i najteža krivična djela u prvom stepenu). Sud je u rangu kantonalnog ili okružnog suda.

Apelacioni sud Brčko distrikta BiH ima šest sudija i predsjednika suda. Ovaj sud je nadležan da odlučuje o redovnim pravnim lijekovima na odluke Osnovnog suda Brčko distrikta BiH (u vijeću sastavljenom od trojice sudija) i vanrednim pravnim lijekovima izjavljenim na pravosnažne sudske odluke (čl. 22. Aneksa V Naloga supervizora od 26. lipnja 2007. godine, Zakon o sudovima Brčko distrikta BiH). Rad sudova je javan (čl. 9. Zakona o sudovima Brčko distrikta BiH).

Svako imenovanje sudija u Distriktu je doživotno, odnosno do obaveznog penzionisanja (s navršenih 70 godina života) ili ostavke/smjene s dužnosti (čl. 73. Statuta). U nadležnosti je visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH imenovanje i razrješenje sudija i tužilaca Distrikta, a u skladu sa zakonima i Statutom Distrikta.

Sudovi Distrikta imaju opću nadležnost, i sude u skladu s odlukama Arbitražnog tribunala i nalozima supervizora, Ustavom i zakonima BiH, te Statutom i zakonima Distrikta. Vlada Distrikta je obavezna da pomaže sudovima u njihovom radu, te bez odlaganja izvršava sve odluke i naloge sudova (čl. 66. Stav 4. Statuta).

Tužilaštvo Brčko distrikta BiH (čl. 67. Statuta) je nezavisno od sudstva i policije Distrikta, i njegova funkcija je da goni počiniocima krivičnih djela (kao i ostale funkcije u skladu sa Ustavom i zakonima BiH, Statutom i zakonima Distrikta). Javno tužilaštvo Brčko distrikta je dio pravosudne vlasti Brčko distrikta koju još čine Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko distrikta, Osnovni sud Brčko distrikta i Kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH. Kada je riječ o nadležnostima, spomenuti Zakon o Javnom tužilaštvu propisuje da "Javni tužilac goni počiniocima krivičnih djela, određenih prekršaja i privrednih prestupa kao što je predviđeno zakonom" (član 7.). Također, "Javni tužilac, u procesu istrage krivičnih djela i u postupku gonjenja počinitelja krivičnih djela rukovodi, nadgleda i ako je neophodno vrši istragu krivičnih djela" (član 8.). Javno tužilaštvo je osnovano kako bi postupalo na cjelokupnom teritoriju Brčko distrikta BiH gdje ostvaruje potpunu i nepodijeljenu nadležnost. To znači preduzimanje svih radnji iz djelokruga rada ove institucije pred oba suda Brčko distrikta BiH u prvostepenom i drugostepenom postupku, kao i u postupku po vanrednim pravnim lijekovima.

Pravosudna komisija (čl. 71. Statuta) ima odgovornosti da obezbjeđuje nezavisnost sudstva, Kancelarije za pravnu pomoć, Pravobranilaštva i Tužilaštva; obezbjeđuje stručno usavršavanje lica zaposlenih u navedenim institucijama; donošenje i provođenje etičkih kodeksa; imenovanje i razrješavanje pravobranioca i njegovih zamjenika; imenovanje notara i regulisanje njihovog rada; itd.

Pravobranilaštvo je uspostavljeno zakonom Distrikta i nezavisno je od zakonodavnih, izvršnih i sudskih vlasti i policije (čl. 68. Statuta). Nadležnosti pravobranilaštva su da osigura da se imovina Distrikta koristi u skladu sa zakonom, da radnje i poslovi koje Distrikt poduzima budu u skladu sa zakonom. U skladu s tim pravobranilaštvo je nadležno da daje savjetodavna mišljenja u vezi sa usklađenošću postupaka institucija Distrikta, može pokrenuti parnicu i zastupati u parnici pred sudovima (Distrikta i drugim sudovima), pokrenuti postupke i zastupati u postupcima u ime Distrikta, ili pokretati postupke protiv Distrikta i lica odgovornih za kršenje zakonskih obaveza Distrikta.

U Poglavlju D glave V Statuta Brčko distrikta se navodi još jedna institucija – Kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta (čl. 69.). Kancelarija za pravnu pomoć čini dio pravosuđa Brčko distrikta. Osnovana je s ciljem pružanja pravne pomoći građanima Brčko distrikta lošeg imovnog stanja, tako što ih zastupa pred sudovima i Tužilaštvom Brčko distrikta i

pruža usmene savjete. Kancelarija je nezavisna institucija koja preduzima radnje pred Osnovnim sudom Distrikta i Apelacionim sudom Distrikta i učestvuje u svim fazama postupka u skladu sa zakonom. Uposlenike Kancelarije imenuje Pravosudna komisija, a čine ih direktor Kancelarije (upravlja Kancelarijom) i advokati.

3. FEDERALIZAM vs. LOKALNA SAMOUPRAVA U BRČKO DISTRIKTU

Nemoguće je govoriti o Brčko distriktu BiH, a ne spomenuti problem federalizma i lokalne samouprave u BiH. Nemoguće je, jer se upravo Brčko distrikt javlja kao svojevrsna prelomna tačka, ili pak izvrstan primjer sučeljavanja bosanskohercegovačkog kvazifederalizma i sveprisutnog problema lokalne samouprave u BiH.

Konačnom arbitražnom odlukom i Statutom Brčko distrikta ova teritorijalna cjelina je definirana kao “jedinica lokalne samouprave”. Međutim, u nizu posebnosti Distrikta možda se izgubila ideja o uređenju Distrikta kao jedinice lokalne samouprave, te se nastojanje za ispravnim i funkcionalnim rješenjima odmaklo od teorijske i zbiljske slike lokalne samouprave. Zbog toga se nameću brojna pitanja o uređenju BiH, njenom federalizmu i poziciji Brčko distrikta u čitavoj toj konstelaciji egzistencije – koegzistencije – centralizma.

Pravni položaj Brčko distrikta, “jedinственe administrativne jedinice lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH”, faktički ima više elemenata federalizma nego lokalne samouprave. Nerijetko ga se naziva teritorijem s posebnim statusom, odnosno trećim entitetom (Miljko, 2004: 204). Mnogo je razloga za ovakva razmišljanja, a ovaj dio će se baviti upravo njima.

U Statutu Brčko distrikta (član 8.) se navode ovlasti Distrikta, među kojima su i one koje se *de facto* ubrajaju u ovlasti središnjih tijela državne vlasti, a ne jedinice lokalne samouprave. Zbunjujuće je da isti član određuje i one ovlasti koje uistinu jesu karakteristične za lokalnu samoupravu, istovremeno dajući javnim organima Distrikta i ovlasti karakteristične za federalnu jedinicu. Pored toga, izvršena podjela vlasti nosi obilježja (tri temeljne funkcije – zakonodavna, izvršna i sudska) jedinstvene državne vlasti potpuno nekarakteristične za jedinicu lokalne samouprave. Naime, jedinica lokalne samouprave ne može donositi zakone niti imati zakonodavnu funkciju državne vlasti (Miljko, 2004: 203), a Brčko distrikt ima i zakonodavnu vlast koja donosi zakone u skladu sa zakonodavnim postupkom (također propisanim u Statutu) i principom ustavnosti i zakonitosti. Zapravo, cjelokupna struktura Distrikta upućuje na federalizam, ali istovremeno Distrikt ima i klasične poslove lokalnog karaktera (poslovi vezani za javnu imovinu, infrastrukturu, javne usluge, itd.).

Od posebne je važnosti i pitanje samog Statuta. Postoje mišljenja da je Statut Distrikta poprimio obilježja samog ustava i kao takav pretvara Distrikt u treći entitet/federalnu jedinicu (Miljko, 2004: 203). Ukoliko ozbiljno, sa aspekta bosanskohercegovačke ustavnosti, razmotrimo ovo viđenje, dobit ćemo pravi začarani krug – kako inkorporirati u ustav (npr.

ustavnim amandmanom) jedinicu lokalne samouprave koja faktički prelazi okvire lokalne samouprave i čiji temeljni pravni akt ima obilježja ustava federalnih jedinica? Odnosno, kako formulirati odnose i ovlasti entiteta (federalnih jedinica) s Distrikom (jedinicom lokalne samouprave)? Potrebno je još jednom ovdje istaći i nadležnost sudova Distrikta po pitanju ustavnosti i zakonitosti Statuta i zakona Distrikta, koji imaju nadležnost apstraktne kontrole pravnih normi, tj. poziciju ustavnog pravosuđa, pa da slika o statusu Distrikta dobije još federalno-konfuznog kolorita.

Nastojeći riješiti dvojbe o stvarnoj poziciji Distrikta, sagledani su i odnosi Distrikt – kantoni – država. Ovakav način raspodjele nadležnosti i direktna veza Distrikta i savezne vlade se neosporno ubrajaju u sferu federalnog (ne lokalne samouprave). Međutim, zanimljiva je opservacija odnosa Distrikt – entiteti. U Konačnoj odluci i Amandmanu I na Ustav BiH stoji da je Brčko distrikt u zajedničkom vlasništvu oba entiteta, odnosno pripada i jednom i drugom entitetu podjednako. Kondominijum za Brčko distrikt znači da cjelokupni njegov teritorij jeste zajedničko vlasništvo i RS-a i FBiH, međutim niti jedan od entiteta nema nikakva ovlaštenja unutar granica Distrikta (jer u njima upravlja unitarna vlada). Ovdje nalazimo potpunu kontradikciju – u međunarodnoj praksi i pravnoj teoriji termin kondominij označava zajedničko upravljanje, odnosno zajedničku upravu dvije ili više država nad nekim teritorijem do kojeg je dolazilo političkim kompromisom između država. Ovdje to nije slučaj. Jer Distrikt jeste zajedničko vlasništvo entiteta, ali isti ti entiteti nemaju nikakva ovlaštenja u Distriktu. Kako prof. Miljko (2004) zapaža da je “tako Distrikt Brčko, kao i cijela BiH, stavljen pod konačnu vlast visokog predstavnika (BiH) i njegova zamjenika (Brčko); u nekoj vrsti protektorata ili semiprotektorata.”

Iako konačna odluka ne obezbjeđuje institucionalne mehanizme suradnje s entitetima, sve je veći broj pitanja od zajedničkog interesa, te je OHR taj koji podstiče intenzivniju saradnju između ključnih zvaničnika organa Brčko distrikta i entitetskih rukovodnih struktura.

Bez obzira na neusaglašenosti oko statusa Brčko distrikta, smatra se da je ovaj model “autonomne samouprave” uspješno realiziran. International Crisis Group (ICG) vidi položaj Brčko distrikta upravo kao autonomne samouprave u bosanskohercegovačkom federalizmu, a glavni razlog opstojnosti specifičnog statusa Distrikta veže za entitete.

I sada se nameće pitanje: Da li je Brčko distrikt uistinu jedinica lokalne samouprave, treći entitet ili teritorij s posebnim statusom u sklopu BiH? Ili je pak nešto između? Na osnovu gore iznesenih činjenica, možemo biti sigurni samo u jedno: “Distrikt Brčko ima više obilježja treće federalne jedinice (entiteta) ili jednim dijelom federalnog teritorija pod izravnom federalnom vlasti Bosne i Hercegovine, samo nije jedinica lokalne samouprave” (Miljko, 2004: 204). Odnosno, primjenjujući normativne i komparativne metode, teško da ćemo moći Distrikt svrstati i objasniti kao jedinicu lokalne samouprave. Ali moramo također imati u vidu i način nastanka ne samo Distrikta, već i BiH, kao i uistinu specifičnu strukturu odnosa u državi BiH. I tada je teško objasniti jedinicu lokalne samouprave s federalnim obilježjima, ali je lakše shvatiti da takav model funkcioniра.

4. STATUS QUO ILI PROMJENE U BUDUĆNOSTI ZA BRČKO DISTRIKT?

Iz dosadašnjeg teksta se moglo vidjeti da, i pored brojnih teškoća i nelogičnosti, Brčko distrikt BiH ipak funkcionira. Da li je to dovoljno, ili pak treba unositi izmjene i poboljšanja u položaju Distrikta? Pri tome se misli na sam status i položaj Distrikta.

Perspektiva iz koje se gleda na pitanje Brčko distrikta u budućnosti ima nekoliko elemenata: situacija i politička atmosfera u cijeloj BiH, neograničeni međunarodni nadzor u Distriktu i ustavna reforma.

Neizostavno se mora sagledati i napredak Brčko distrikta od uspostavljanja do danas. Mnogi smatraju da su napravljeni izuzetni pomaci, naročito u izgradnji multietničkih institucija vlasti, te navode upravo Distrikt kao uspješan model funkcioniranja multietničke političke zajednice (Mujkić, 2008: par. 1). Pored toga, Skupština kontinuirano radi na svojoj konstruktivnoj ulozi u realizaciji Konačne odluke, naponi na jačanju nezavisnog i kompetentnog pravosuđa u Brčko distriktu su se nastavili, Vladina Kancelarija za privatizaciju je uspješno privatizirala dosta preduzeća čime su privučeni i domaći i strani investitori, itd.

Distrikt Brčko ima široku autonomiju u reguliranju svojih poslova – donosi zakone, prikuplja prihode, snosi odgovornost za policiju, obrazovanje, zdravstvo i veći dio ekonomske politike. Međunarodni zvaničnici često su hvalili činjenicu da je Brčkom autonomija dopustila da sprovede odlučne reforme širokog spektra. U sistemu dva entiteta, Brčko je anomalija. I šta s tim?

Postoji nekoliko različitih teorija i prijedloga o budućem mogućem uređenju BiH. Većina istih se bazira na promjeni postojeće federalne strukture/federalnih jedinica i to na način da se izvrši pojednostavljenje postojeće strukture (trostepenu federaciju pretvoriti u dvostepenu). Posebno zanimljivu koncepciju je ponudio plan Evropske inicijative za stabilnost (http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=49). Vrijednost ovog prijedloga je u tome da može biti postignut korak po korak, započinjući odmah.

Plan Evropske inicijative za stabilnost donosi ideju o novom državno-pravnom uređenju BiH koji pak polazi od mape suvremene BiH, odnosno od postojećih autonomnih oblasti Bosne – deset kantona, RS i Distrikt Brčko – od kojih svaki ima svoju zastavu i ustav, skupštinu i birokraciju, prihode i odgovornosti. Nova BiH bi izgledala kako slijedi: progresivno se ukida Federacija (smatraju je historijskom nezgodom) i ustavna kategorija entiteta, postojalo bi dvanaest autonomnih jedinica – deset federalnih kantona, Republika Srpska i Distrikt Brčko. Ovime bi se stvorio evropski federalni sistem s centralnim, regionalnim i općinskim vladama (troslojna federalna država). Da bi dokazali da je ovo rješenje za uspostavu evropskog federalnog modela, napravljena je usporedba tri cjeline BiH: Distrikt Brčko, Republika Srpska i Tuzlanski kanton. Prema napravljenoj usporedbi Brčko distrikt bi se mogao nazvati "prvim kantom", RS ima sve autonomne ovlasti kao i Distrikt, te bi bila "drugi kanton", a Tuzlanski kanton je najvažniji nivo vlasti za narod tuzlanske oblasti. Uprkos različitim ustavnim

etiketama – distrikt, entitet i kanton – Brčko, RS i Tuzla igraju vrlo slične uloge u ustavnom ustrojstvu Bosne i Hercegovine – radi se o funkcionalno ekvivalentnim federalnim jedinicama (http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=49). Ovo se odnosi i na ostalih devet kantona.

Planom je predviđeno da BiH mora postići suštinski napredak u vertikalnoj izgradnji države, ukoliko se misli nositi sa izazovima efikasnog pregovaranja s Evropskom komisijom. Pojednostavljena federalna struktura omogućava državi da se izvuče iz sjene entiteta i ima direktan odnos sa svojim regijama. Pojednostavljena federalna struktura bi stvorila politički prostor u kojem bi Tuzla, Zenica, RS i ostali dijelovi države mogli zajednički lobirati za stvaranje jednakopravnijeg saveznog sistema, po njemačkom ili švicarskom modelu.

Koliko bi ovaj plan mogao ispuniti očekivanja, nije sigurno. Međutim, ono po čemu je značajan za Distrikt jeste činjenica da Brčko distrikt stavlja u istu ravan, odnosno tretira ga ravnopravno s kantonima i na taj način uspostavlja federalnu državu s 12 ravnopravnih federalnih jedinica (distrikt, Republika Srpska i deset kantona).

Bez obzira na potencijalnu izmjenu ustrojstva Bosne i Hercegovine, Brčko distrikt uistinu može poslužiti kao izvrstan primjer uspješnosti multietničke zajednice, kojoj je multietničnost bila jedini način za preživljavanje. Ne govori se ovdje samo o pukom preživljavanju nimalo sretnog perioda i uspostave posebnog statusa ove teritorije – poenta je u uspjehu modela uređenja koji se ne može naći niti u pravnoj teoriji niti u uporednom pravu.

REPUBLIKA SRPSKA

Sanja Golijanin

Sažetak *U radu je dat strukturalni prikaz Republike Srpske, jednog od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini. U kratkim crtama izložen je proces stvaranja Republike Srpske, s posebnim osvrtom na Dejtonski mirovni sporazum. Polazeći od ustavnih rješenja opisano je ustavno uređenje i organizacija vlasti u Republici Srpskoj. Zbog potrebe usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske je mijenjan i dopunjavan s 121 amandmanom. Posebna pažnja posvećena je Odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti tri naroda na teritoriji Bosne i Hercegovine, jer ona predstavlja ključnu odluku za čitavo današnje ustavno uređenje, kako Bosne i Hercegovine, tako i njenih entiteta. U Republici Srpskoj prihvaćen je princip podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Prihvaćeni sistem podjele vlasti ima elemenata parlamentarnog i predsjedničkog sistema. Lokalna samouprava je jedan od temelja ustavnog uređenja Republike Srpske. Stoga je dat kratak osvrt na organizaciju sistema lokalne uprave. Razmotreno je i pitanje odnosa Republike Srpske kao entiteta i države Bosne i Hercegovine.*

Ključne riječi: *Republika Srpska, Ustav Republike Srpske, zakonodavna vlast, izvršna vlast, sudska vlast, princip konstitutivnosti*

1. UVOD

Proces stvaranja Republike Srpske na teritoriji bivše Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine započeo je oktobra mjeseca 1991. godine. Narodna skupština Republike Srpske donosila je brojne akte u cilju konstituisanja i funkcionisanja Republike. Tako je 28. februara 1992. godine, kao najviši pravni akt, donesen Ustav Republike Srpske. Međutim, prvi međunarodni dokument u kojem se konstatuje postojanje Republike Srpske jeste Ženevski sporazum koji je postignut septembra mjeseca 1995. godine. Ubrzo potom, uslijedio je Njujorški sporazum.

Sredinom decembra 1995. godine, potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma, može se reći da započinje nova, druga faza ustavnopravnog i političkog života Republike Srpske. Republika Srpska ima status entiteta. Ustavna rješenja iz 1992. godine morala su biti prilagođena Ustavu Bosne i Hercegovine, što je imalo za rezultat donošenje brojnih amandmana na Ustav. Taj proces je naročito intenziviran nakon donošenja četiri djelimične odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na teritoriji Bosne i Hercegovine.

2. DEJTONSKI MIROVNI SPORAZUM

U periodu od 1991. do 1995. godine Narodna skupština Republike Srpske donijela je niz akata u cilju stvaranja i funkcionisanja Republike Srpske. Ne upuštajući se u dublju analizu pomenutog četverogodišnjeg perioda funkcionisanja Republike Srpske, jer ona nije bila međunarodno priznata, pomenućemo samo da je Skupština 9. januara 1992. godine donijela Deklaraciju o proglašenju Republike srpskog naroda Bosne i Hercegovine. Ubrzo zatim, 28. februara 1992. godine donijet je Ustav Republike Srpske Bosne i Hercegovine i Deklaracija o državnom i političkom uređenju, koju je Narodna skupština usvojila 12. avgusta iste godine, a kojom je, između ostalog, utvrđeno i novo ime – Republika Srpska (Kuzmanović, 2002: 332-334)

Od dokumenata međunarodnog karaktera, prvi u kojima se konstatuje postojanje Republike Srpske jesu Ženevski i Njujorški sporazum. Postignuti su pod pokroviteljstvom Organizacije Ujedinjenih nacija i Evropske unije, a na prijedlog Kontakt grupe sedam svjetskih sila.

Prvim sporazumom koji je postignut 8. septembra 1995. godine u Ženevi potvrđen je suverenitet i teritorijalni integritet, te međunarodnopravni kontinuitet Bosne i Hercegovine i utvrđeno je da se ona sastoji od dva entiteta – Republike Srpske i Federacije BiH. Uvažen je pravni poredak entiteta i najavljeno njihovo pravo na uspostavljanje posebnih paralelnih veza sa susjednim državama. Njujorškim sporazumom, koji je postignut 26. septembra 1995. godine i koji je predstavljao nastavak Ženevskog sporazuma, dalje su utvrđeni elementi budućeg ustavnog, odnosno državnog uređenja Bosne i Hercegovine, tj. utvrđeni su *Dodatni dogovoreni principi* u kojima su navedene institucije Bosne i Hercegovine i najavljeni principi na kojima će se sprovesti izbori (Trnka, 2006: 103).

Ustavno prekrajanje Bosne i Hercegovine okončano je Dejtonskim mirovnim sporazumom koji je potpisan 14. decembra 1995. godine. Njime je zvanično okončan troipogodišnji rat u Bosni i Hercegovini i postavljena sadašnja organizaciona struktura naše zemlje. Dejtonski sporazum se sastoji od Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i 11 dodataka (aneksa). Svi dokumenti, a posebno Opšti okvirni sporazum i Aneks 4 – Ustav BiH, predstavljaju osnovne konstitutivne akte kojima je utvrđen status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine.

Republika Srpska nastavila je postojanje kao jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini, sa svim dotadašnjim institucijama vlasti, ali sa ustavnim rješenjima prilagođenim Ustavu Bosne i Hercegovine. Entiteti su, naime, bili obavezani Ustavom Bosne i Hercegovine da u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog ustava usklade svoje ustave sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

3. USTAV REPUBLIKE SRPSKE

Ustav Republike Srpske predstavlja temelj čitavog pravnog poretka i pravni osnov funkcionisanja projektovanog ustavnog i političkog sistema Republike Srpske. Ustav iz 1992. godine¹ je višestruko mijenjan i dopunjava ustavnim amandmanima, ali su njegova koncepcija i struktura ostale iste. On je rađen po uzoru na Ustav SFRJ iz 1974. godine, odnosno na Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine.

Ustav Republike Srpske čine dva dijela: preambula i normativni dio. Preambula Ustava je relativno kratka i ima za cilj da istakne osnovne vrijednosti na kojima počiva ustavno uređenje Republike.² Normativni dio Ustava sadrži 140 članova dopunjenih s 121 amandmanom. Normativni dio je podijeljen na dvanaest poglavlja: I Osnovne odredbe, II Ljudska prava i slobode, III Ekonomsko i socijalno uređenje, IV Prava i dužnosti Republike, V Organizacija Republike (1. Narodna skupština, 2. Predsjednik Republike, 3. Vlada, 4. Republička uprava), VI Teritorijalna organizacija, VII Odbrana, VIII Ustavnost i zakonitost, IX Ustavni sud, X Sudovi i javna tužilaštva, XI Promjene ustava i XII Završne odredbe.

Amandmani na Ustav Republike Srpske usvajani su i proglašavani već od maja mjeseca 1992. godine. Ne obrazlažući detaljno sve izmjene i dopune Ustava koje su uslijedile tokom 1992. i 1996. godine, najveći značaj imaju Amandmani LXVI–XCII koji su donijeti 2002. godine od strane tadašnjeg visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Wolfganga Petritscha, a u cilju sprovođenja četiri djelimične odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda u cijeloj Bosni i Hercegovini. Posljednje izmjene Ustava Republike Srpske uslijedile su nakon prenošenja nadležnosti u oblasti odbrane na institucije Bosne i Hercegovine, koje je Narodna skupština usvojila na sjednici održanoj 28. decembra 2005. godine (Amandmani CXI–CXXI). Ustav je dakle, mijenjan i dopunjava 121 amandmanom.

¹ Prečišćeni tekst Ustava Republike Srpske objavljen je u "Službenom glasniku Republike Srpske", br. 21/92 od 31. decembra 1992. godine.

² Prvobitni tekst preambule, koji je dopunjava amandmanima XXVI i LIV, glasio je: "Polazeći od prirodnog, neprenosivog i neotuđivog prava srpskog naroda na samoopredjeljenje, na osnovu koga kao i svaki slobodan i suveren narod, slobodno odlučuje o svom političkom i državnom statusu i obezbjeđuje svoj ekonomski, socijalni i kulturni razvoj (...)". Nakon djelimične Odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda od 1. jula 2000. godine, kojom su određeni stavovi preambule proglašeni neustavnim, Narodna skupština Republike Srpske je preambulu zamijenila Amandmanom LXVI donesenim 2002. godine. Novi tekst preambule sada se poziva "na poštovanje volje konstitutivnih naroda i građana da obrazuju i očuvaju Republiku Srpsku i da ustavno uređenje Republike utemelje na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, nacionalne ravnopravnosti (...)". U preambuli se naglašava "opredjeljenje Republike Srpske za potpuno poštovanje i doslednu primjenu Opšteg okvirnog sporazuma o miru za Bosnu i Hercegovinu, kojim se nedvosmisleno prihvata, potvrđuje i garantuje ustavnopravni položaj Republike Srpske, kao jednog od dva entiteta u sastavu Bosne i Hercegovine." Iz navedenog proizlazi da Bošnjaci i Hrvati nisu bili konstitutivni narodi na teritoriji Republike Srpske sve do usvajanja ustavnih amandmana 2002. godine.

4. USKLAĐIVANJE USTAVA REPUBLIKE SRPSKE SA USTAVOM BOSNE I HERCEGOVINE

Odredbom Ustava Bosne i Hercegovine (član III tačka 3b), prema kojoj su entiteti i njihove niže jedinice dužni poštovati Ustav Bosne i Hercegovine kojim se stavljaju van snage odredbe entitetskih ustava i zakona koji su u suprotnosti s njim, izražen je jasan stav o hijerarhiji ustavnih akata u Bosni i Hercegovini. Suprematijom Ustava Bosne i Hercegovine zajamčeno je jedinstvo pravnog poretka zemlje. Entiteti su bili dužni da usklade svoje ustave sa Ustavom Bosne i Hercegovine do 15. marta 1996. godine. S obzirom da to nije realizovano u predviđenom roku, marta mjeseca 1998. godine pokrenut je postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti brojnih odredaba entitetskih ustava za koje je utvrđeno da su u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 2000. godine donio četiri djelimične odluke kojima je poništio veliki broj odredaba entitetskih ustava. Intervencija Ustavnog suda je bila usmjerena na eliminisanje elemenata državnosti entiteta i na sprovođenje principa konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.

U pogledu konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini posebno je značajna treća djelimična odluka Ustavnog suda od 30. juna i 1. jula 2000. godine u kojoj je Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučio da je isključenje bilo kojeg konstitutivnog naroda iz uživanja, ne samo građanskih, nego i prava naroda u cijeloj Bosni i Hercegovini u suprotnosti s pravilima o nediskriminaciji koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, a koja su utvrđena u cilju ponovne uspostave multietničkog društva koje se zasniva na jednakim pravima Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda i svih građana.

Usljed nedostatka potrebne volje tadašnje političke elite za usvajanje amandmana na Ustav Republike Srpske i Ustav Federacije BiH, tadašnji visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Wolfgang Petritsch formirao je komisije na nivou entiteta koje su imale zadatak da pripreme amandmane na Ustav Republike Srpske, odnosno Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u cilju sprovođenja Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda. Međutim, kako nije postignut politički konsenzus, visoki predstavnik je donio Odluku o usvajanju Amandmana LXVI–XCII na Ustav Republike Srpske, kojima je uvedeno načelo konstitutivnosti naroda, a ne većinsko načelo.

Pomenutim ustavnim amandmanima predviđeno je osnivanje Vijeća naroda Republike Srpske čiji je zadatak zaštita vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini, te regulisana procedura i mehanizmi zaštite navedenog interesa. S obzirom na činjenicu da Vijeće naroda Republike Srpske nije izjednačeno u svojim ovlaštenjima s Narodnom skupštinom, time Narodna skupština Republike Srpske nije postala dvodomna, za razliku od zakonodavnih tijela Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine. Amandmanima iz 2002. godine predviđeno je i da predsjednik Republike Srpske ima dva potpredsjednika iz reda različitih konstitutivnih naroda, da predsjednik i potpredsjednici

Vlade ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda, te da najmanje četiri poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srpske budu iz reda jednog konstitutivnog naroda. Utvrđen je nacionalni sastav Vlade, u skladu sa ustavnim principom da konstitutivni narodi i pripadnici ostalih naroda moraju biti srazmjerno zastupljeni u javnim institucijama Republike Srpske.³ Princip konstitutivnosti naroda primijenjen je i prilikom imenovanja sudija Ustavnog suda i Vrhovnog suda Republike Srpske.

Amandmanskim putem iz Ustava Republike Srpske brisane su i sve odredbe koje su imale čisto državni karakter, kao i one nadležnosti koje su, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine. Kao što je prethodno rečeno, Ustav Republike Srpske je mijenjan i dopunjavan s 121 amandmanom.

5. USTAVNI STATUS REPUBLIKE SRPSKE

Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine imaju status entiteta u Bosni i Hercegovini. Entiteti su nastali transformacijom unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine.

Prema izvornom tekstu Ustava Republike Srpske, Republika Srpska je bila definisana kao država srpskog naroda. Ta ustavna odredba je amandmanskim putem mijenjana više puta, istina neznatno,⁴ da bi tek intervencijom visokog predstavnika međunarodne zajednice, u cilju sprovođenja odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, bilo propisano da Republika Srpska predstavlja ravnopravan entitet u sastavu Bosne i Hercegovine u kojem Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, te ostali narodi i građani, ravnopravno učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj (Amandman LXVII).

Republika Srpska samostalno obavlja svoje ustavotvorne, zakonodavne, izvršne i sudske funkcije. Dakle, slobodno organizuje svoju entitetsku strukturu i pravni poredak. Prava i dužnosti Republike Srpske ostvaruju se preko republičkih institucija, organa i organizacija (Narodne skupštine, Vlade, predsjednika Republike, redovnih sudova, Ustavnog suda, republičkih uprava, upravnih organizacija, pa djelimično i lokalne samouprave i dr.).

Dakle, Republika Srpska i Federacija BiH ustavnopravno imaju status entiteta u sastavu Bosne i Hercegovine. Kao "kreacije unutrašnjeg prava nemaju status države u međunarodnom pravu". (Trnka, 2006: 262). Međutim, Ustavom Bosne i Hercegovine predviđeno je da entiteti mogu zaključivati međunarodne sporazume, ali samo uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, poštujući pri tome suverenitet, teritorijalni

³ Princip srazmjerne zastupljenosti se bazira na popisu stanovništva iz 1991. godine, sve dok se u potpunosti ne sprovede Aneks 7. (Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima) Dejtonskog mirovnog sporazuma.

⁴ Amandman XXVII od 11. novembra 1994. godine, "Republika Srpska je suverena država srpskog naroda. Svi građani Republike su ravnopravni." Amandman XLIV od 2. aprila 1996. godine, "Republika Srpska je država srpskog naroda i svih njenih građana."

integritet, Ustav i pravni poredak Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti određene vidove sporazuma za koje nije potrebna saglasnost (član III tačka 2. Ustava Bosne i Hercegovine).

Pored mogućnosti da zaključuju sporazume s državama i međunarodnim organizacijama, saglasno odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine imaju pravo da uspostavljaju i specijalne paralelne odnose sa susjednim državama, poštujući suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine (član III tačka 2a Ustava). Ustavni sud Bosne i Hercegovine može poništiti sporazum entiteta sa susjednom državom ako utvrdi da je prekršena ova ustavna obaveza.

Dana 5. marta 2001. godine u Banjoj Luci je potpisan Sporazum o specijalnim paralelnim vezama između Republike Srpske i Savezne Republike Jugoslavije. Nakon raspada SRJ, Republika Srpska i Republika Srbija su, u novim okolnostima, pristupile obnovi Sporazuma. Tako je 26. septembra 2006. godine u Banjoj Luci potpisan Sporazum o uspostavljanju specijalnih i paralelnih odnosa između Republike Srpske i Republike Srbije, čijim je potpisivanjem prestao da važi Sporazum iz 2001. godine.

U tekstu Sporazuma, pored ostalog, navedeno je da Republika Srpska i Srbija uspostavljaju specijalne paralelne veze u skladu s Dejtonskim sporazumom, uz uvjerenje da je uspostavljanje trajnog mira i stabilnosti u regionu od obostranog interesa. Naglašeno je poštovanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine i uvažavanje ustavne podjele nadležnosti države Bosne i Hercegovine i njenih entiteta. Takođe se izražava uvjerenje da će uspostavljanje specijalnih i paralelnih odnosa doprinijeti demokratskom, društvenom i privrednom razvoju Srbije i Republike Srpske, Bosne i Hercegovine i regiona u cjelini.

Cilj pomenutog sporazuma jeste razvoj institucionalnih i drugih oblika saradnje između Republike Srpske i Republike Srbije u okviru opštih političkih i privrednih uslova, kao i unapređenje saradnje izvršnih, zakonodavnih i drugih institucija Republike Srpske i Srbije. Članom 2. Sporazuma predviđeno je da Republika Srpska i Republika Srbija unapređuju saradnju u oblasti privrede i korišćenja privrednih resursa, planiranja, privatizacije i denacionalizacije, zakonodavstva, nauke i tehnologije, obrazovanja, kulture i sporta, zdravstva i socijalne politike, turizma i zaštite okoline, informisanja, zaštite sloboda i prava građana, te suzbijanja kriminala, a sve u skladu s Dejtonskim mirovnim sporazumom i ustavima Republike Srpske i Bosne i Hercegovine. U cilju uspješnog sprovođenja Sporazuma osnovano je Vijeće za saradnju Republike Srpske i Republike Srbije koje čine predsjednici i premijeri Republike Srpske i Republike Srbije (<http://www.voanews.com/Serbian/archive/2006-09/voa2.cfm>). Pojedini pravni teoretičari smatraju da će ustavni institut uspostavljanja posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama praktično izgubiti svaki smisao u procesu približavanja i uključivanja cijelog regiona u evroatlantske integracije.

6. USTAVNO UREĐENJE REPUBLIKE SRPSKE

Republika Srpska je jedan od dva ravnopravna entiteta u Bosni i Hercegovini u kojoj je Ustavom uspostavljeno unitarno uređenje. Od svog nastanka, "Republika Srpska je zadržala unitarnu državnu strukturu, a njena teritorijalna organizacija uređena zakonom, čini jedinstven sistem lokalne samouprave tog entiteta, kojim je teritorija Republike Srpske podijeljena na opštine i gradove" (Miljko, 2006: 255).

Odredbom člana 5. Ustava Republike Srpske propisani su osnovni principi i instituti na kojima se temelji ustavno uređenje Republike. To su: garantovanje i zaštita ljudskih prava i sloboda u skladu s međunarodnim standardima, koje Ustav garantuje određenim pravnim sredstvima; obezbjeđenje konstitutivnosti i ravnopravnosti naroda i zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda; socijalna pravda; vladavina prava koja predstavlja osnovni princip svakog demokratskog društva; tržišna privreda; parlamentarna demokratija i podjela vlasti; višestranački sistem, slobodni izbori, lokalna samouprava; zaštita prava etničkih grupa i drugih manjina.

Ustavom je predviđen širok spektar ljudskih prava i sloboda (čl. 10-49. Ustava).⁵ Demokratski karakter ustavnog uređenja cijeni se po stepenu ostvarivanja i garantovanja ljudskih prava i sloboda. Jer, iako se "demokratija ne svodi na ljudska prava, demokratije nema bez ljudskih prava." (Marković, 2002: 555).

Društveno-ekonomski odnosi su takođe bitna osnova svake države. Ustavom Bosne i Hercegovine utvrđeni su osnovni principi ekonomsko-socijalnog uređenja, a potpunije osnove ekonomsko-socijalnog uređenja razrađene su entitetskim ustavima, konkretno normirane brojnim imovinskim zakonima. Prema tekstu Ustava Republike Srpske, ekonomsko-socijalno uređenje Republike zasniva se na: ravnopravnosti svih oblika svojine i slobodnom privređivanju, samostalnosti privrednih subjekata u sticanju i raspodjeli dobiti, slobodnom kretanju robe, rada i kapitala u Republici, zabrani monopola svih vrsta, zaštiti prirodnih bogatstava, nekretnina i stvari od privrednog, kulturnog i historijskog značaja.

Organizacija vlasti, u načelu, zasniva se na principu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Ustavom Republike Srpske uspostavljeno je unitarno uređenje Republike.

Građani Republike imaju državljanstvo Republike Srpske. Naime, federalne države, kakva je i Bosna i Hercegovina, "poznaju uz jedinstveno državljanstvo i državljanstvo svojih

⁵ Ustavom Republike Srpske predviđena je zaštita ličnih, političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih prava i sloboda. Korelativi tim pravima su posebne dužnosti građana predviđene članovima 45, 46. i 63. Ustava, kao što je dužnost pokoravanja Ustavu i zakonima Republike Srpske, obaveza plaćanja poreza, pružanja pomoći u nevolji. Potrebno je istaći da je Amandmanima LVIII na Ustav Republike Srpske predviđeno da se u slučaju različitosti, ili u slučaju da neka prava nisu nikako ili nisu dovoljno utvrđena Ustavom Republike Srpske, primjenjuju odredbe o ljudskim pravima i slobodama Ustava Bosne i Hercegovine ili Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i njeni protokoli.

sastavnih jedinica" (Miljko, 2006: 91). Tako je i Ustavom Bosne i Hercegovine (član I tačka 7) predviđeno da postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje je regulisano od strane Parlamentarne skupštine BiH, i entitetsko državljanstvo, koje reguliše svaki entitet.

Osim entitetskog državljanstva, Republika Srpska ima i svoje simbole – zastavu, grb i himnu, koji se uređuju ustavnim zakonom.

Inače, prema ustavnoj odredbi, Republici pripadaju sve državne funkcije, osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije. Teritorija Republike je jedinstvena, nedjeljiva i neotuđiva (Amandman XLV). Na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma, Republici Srpskoj pripada 49 procenata teritorije Bosne i Hercegovine.

7. ORGANIZACIJA VLASTI U REPUBLICI SRPSKOJ

Organizacija vlasti u Republici Srpskoj zasniva se na načelu podjele vlasti. Podjela vlasti se javlja kao organizaciono načelo i način uređenja odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.⁶ Ustavotvornu i zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština, izvršnu vlast Vlada i sudsku vlast Vrhovni i ostali sudovi. Amandmanima LXXVI–LXXIX na Ustav Republike Srpske iz 2002. godine, kojima je na osnovu odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda izvršeno usaglašavanje ovog ustava sa Ustavom Bosne i Hercegovine, predviđeno je da zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vrše Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske. Pri tome, Vijeće naroda Republike Srpske ne učestvuje u postupku donošenja zakona, propisa i drugih akata sa Narodnom skupštinom, nego vrši kontrolu izglasanih zakona i drugih propisa radi utvrđivanja da li se istim ugrožavaju vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda. Tek ukoliko Vijeće naroda utvrdi da su vitalni interesi konstitutivnih naroda ugroženi, učestvuje u zakonodavnom postupku ravnopravno s Narodnom skupštinom Republike Srpske. U strukturi vrhovne vlasti je i predsjednik Republike, koji predstavlja Republiku i izražava njeno jedinstvo. Zaštitu ustavnosti i zakonitosti obezbjeđuje Ustavni sud Republike Srpske. Samo su opštine i gradovi ustavne kategorije, i to kao oblici lokalne samouprave.

U nastojanju da se obezbijedi poštovanje načela ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda, Amandmanom LXXVI tačka 2. iz 2002. godine, predviđeno je i da se najviše dvije od šest Ustavom utvrđenih funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti mogu popuniti iz reda istog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih: predsjednik Vlade, predsjedavajući Narodne skupštine, predsjedavajući Vijeća naroda, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Ustavnog suda i republički javni tužilac.

⁶ Pored toga što su u sistemu podjele vlasti zakonodavna, izvršna i sudska vlast međusobno odvojene, treba istaći da u savremenim uslovima nije objektivno očekivati da međusobno podijeljene vlasti nemaju baš nikakvog uticaja jedna na drugu, jer bi to sprečavalo ostvarivanje unutrašnjeg jedinstva. Stoga se u praksi često odstupa od stroge primjene tog principa, u smislu međusobne interakcije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti s ciljem uspostavljanja međusobne ravnoteže.

7.1. ZAKONODAVNA VLAST

U sistemu podjele vlasti koji je prihvaćen u Republici Srpskoj, Narodna skupština se javlja kao najviša ustavotvorna i zakonodavna vlast. Kao što je već rečeno, zakonodavnu vlast vrši i Vijeće naroda Republike Srpske u cilju zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda.

Struktura i način izbora Narodne skupštine je različit od strukture i načina izbora zakonodavnog tijela u Federaciji BiH. Narodna skupština Republike Srpske je jednodomna i ima 83 narodna poslanika koji se biraju na neposrednim izborima na period od četiri godine (član 71. i Amandman LII Ustava). Narodni poslanici se biraju u izbornim jedinicama prema proporcionalnom principu kojim se obezbjeđuje da sve opštine budu na odgovarajući način zastupljene u Narodnoj skupštini Republike Srpske (Amandman XXXVI tačka 2).⁷

Narodna skupština ima predsjednika i dva potpredsjednika koje bira na period od četiri godine. Ustavnim amandmanima iz 2002. godine propisano je da u sastavu Narodne skupštine moraju biti zastupljena najmanje po četiri poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda.

Mandat narodnih poslanika može biti produžen u slučaju ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti, sve dok to stanje traje. S druge strane, Ustavom je u članu 72. predviđena i mogućnost samoraspuštanja Skupštine, tj. donošenje odluke o kraćem trajanju mandata od predviđenog četvorogodišnjeg mandata.⁸ Jedan od načina prijevremenog prestanka mandata Narodne skupštine jeste i mogućnost raspuštanja Skupštine od strane predsjednika Republike Srpske, koji je pritom obavezan da prethodno sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine.

Poslanici u Narodnoj skupštini i članovi Vijeća naroda uživaju imunitet, što znači da ne mogu biti krivično ili građansko odgovorni za radnje izvršene u okviru njihovih dužnosti u Skupštini, odnosno Vijeću naroda Republike Srpske. Narodna skupština radi u stalnom zasjedanju i po pravilu odlučuje većinom glasova svojih poslanika, ukoliko nije propisana posebna većina (Amandman XXXVII).

Prva od nadležnosti Narodne skupštine navedena u Ustavu Republike Srpske jeste odlučivanje o promjeni Ustava (član 70. Ustava). Ustavne promjene se vrše po otežanom

⁷ U proporcionalnom izbornom sistemu mandati se dodjeljuju političkim strankama srazmjerno broju osvojenih glasova na izborima. Kao takav, ovaj sistem obezbjeđuje da se u Narodnoj skupštini izražavaju interesi različitih društvenih grupacija, zastupljenost manjina i sl., što Narodnoj skupštini Republike Srpske daje puniji legitimitet.

⁸ Narodna skupština Republike Srpske može na prijedlog najmanje trideset narodnih poslanika skratiti svoj mandat, a uslovi za to su najmanje dvotrećinska većina glasova od ukupnog broja poslanika i da nije proglašeno ratno stanje ili neposredna ratna opasnost. U tom slučaju, predsjednik Republike raspisuje izbore za novu Narodnu skupštinu koji se moraju održati u roku od 60 dana od dana donošenja odluke o skraćivanju mandata.

postupku u odnosu na obični zakonodavni postupak, što je garancija očuvanja osnovnih principa ustavnog poretka Republike Srpske.⁹

U svijetu je opšteprihvaćeno načelo parlamentarne suprematije u smislu da zakone može donositi jedino parlament. Tako je i u nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske donošenje zakona, ali i drugih propisa i opštih akata (deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke, zaključci). Pravo Narodne skupštine da donosi budžet za sve republičke organe je neprikosnoven. U njenoj nadležnosti je i donošenje prostornog plana i plana razvoja (član 70. tačka 3 Ustava). Narodna skupština utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike, raspisuje republički referendum, odlučuje o zaduženju Republike, raspisuje izbore za narodne poslanike i za predsjednika Republike Srpske, bira delegate iz Republike Srpske u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

S obzirom na to da je Ustavom Republike Srpske načelno usvojen parlamentarni sistem vlasti, to je u nadležnosti Skupštine i izbor i razrješenje Vlade i kontrola nad njenim radom. Narodna skupština razmatra izvještaje o radu Vlade (ministara), a kontrola se ostvaruje i drugim oblicima djelovanja, kao što su poslanička pitanja, interpelacije, anketni odbori, komisije itd. Skupština daje amnestiju, ratifikuje sporazume koje Republika Srpska, uz pristanak Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, zaključuje s drugim državama i međunarodnim organizacijama i obavlja niz drugih poslova u skladu sa Ustavom i zakonom (član 70. Ustava dopunjen Amandmanom LIX i Amandmanom CVII).

Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 79/07) detaljno su razrađene ustavne norme o organizaciji, nadležnostima i načinu rada ovog organa .

Od prvih poslijedejtonskih izbora održanih 1996. godine, pa do posljednjih, održanih u oktobru mjesecu 2010. godine, primjetne su značajne razlike u pogledu stranačkog sastava Narodne skupštine Republike Srpske (Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Statistika*. Preuzeto 15. novembra. 2010. s [http:// www. izbori.ba](http://www.izbori.ba)).

Iz tabelarnog prikaza stranačkog sastava Narodne skupštine za period 1996-2010. godine, može se zaključiti da su političke partije s nacionalnim predznakom, poput Srpske demokratske stranke i Srpske radikalne stranke, vremenom gubile povjerenje građana, što se odrazilo i na broj osvojenih poslaničkih mandata u Skupštini. S druge strane, primjetno

⁹ Prijedlog ustavnih promjena može inicirati predsjednik Republike Srpske, Vlada i najmanje trideset narodnih poslanika. Skupština, većinom glasova narodnih poslanika odlučuje o prijedlogu da se pristupi promjeni Ustava, a zatim utvrđuje nacrt akta o promjeni Ustava i stavlja ga na javnu raspravu. Nakon održane javne rasprave o nacrtu, Komisija za ustavna pitanja Narodne skupštine utvrđuje prijedlog ustavnih amandmana o kojem odlučuju Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske. Promjena ustava je usvojena ako za nju glasa najmanje dvije trećine od ukupnog broja narodnih poslanika i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih. U slučaju da Narodna skupština ne usvoji predložene amandmane, o istom pitanju se ne može raspravljati u Skupštini prije isteka tri mjeseca.

| Godina održavanja opštih izbora | Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD-Milorad Dodik | Srpska demokratska stranka – SDS | Partija demokratskog progresa – PDP | Srpska radikalna stranka Republike Srpske |
|---------------------------------|--|----------------------------------|-------------------------------------|---|
| 1996. | – | 45 | – | 6 |
| 1998. | 6 | 19 | – | 11 |
| 2000. | 11 | 31 | 11 | – |
| 2002. | 19 | 26 | 9 | 4 |
| 2006. | 41 | 17 | 8 | 2 |
| 2010. | 37 | 18 | 7 | 1 |

| Godina održavanja opštih izbora | Stranka za Bosnu i Hercegovinu | Stranka demokratske akcije – SDA | Socijaldemokratska partija BiH – SDP BiH | Nova hrvatska inicijativa – NHI |
|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--|---------------------------------|
| 1996. | 2 | 14 | 10 | – |
| 1998. | – | – | – | 1 |
| 2000. | 4 | 6 | 3 | 1 |
| 2002. | 4 | 6 | 3 | 1 |
| 2006. | 4 | 3 | 4 | – |
| 2010. | – | 2 | 6 | – |

| Godina održavanja opštih izbora | Socijalistička partija | Demokratski narodni savez – DNS | Hrvatska demokratska zajednica – HDZ | Narodna demokratska stranka |
|---------------------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 1996. | – | 10 | – | – |
| 1998. | 10 | – | 1 | – |
| 2000. | 4 | 3 | – | – |
| 2002. | 3 | 3 | – | – |
| 2006. | 3 | 4 | – | – |
| 2010. | 4 | 6 | – | 2 |

je znatno jačanje Saveza nezavisnih socijaldemokrata – SNSD-Milorad Dodik na političkoj sceni Republike Srpske. SNSD danas čini vodeću političku partiju u Republici Srpskoj.

Političke stranke čije glasačko tijelo čine uglavnom Bošnjaci i Hrvati, poput Stranke demokratske akcije, Socijaldemokratske partije BiH itd. imaju takođe određeni uticaj na politička zbivanja u Republici Srpskoj, s obzirom na to da su konstantno, istina s minimalnim brojem poslanika, zastupljene u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Međutim, i pored promijenjene stranačke strukture Narodne skupštine u odnosu na period od 1996-2002. godine i dalje su prisutne velike i brojne poteškoće u uspostavljanju bolje međuentitetske saradnje i jačanja institucija Bosne i Hercegovine.

Vijeće naroda Republike Srpske sastavljeno je na principu paritetnog predstavljanja konstitutivnih naroda i na odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika ostalih naroda (Amandman LXXVIII na Ustav). Tako, Vijeće naroda ima 28 članova, po osam članova iz reda svakog konstitutivnog naroda i četiri člana iz reda Ostalih. Njihov mandat traje četiri godine, pod uslovom da taj mandat ne istekne ranije kao rezultat skraćivanja mandata Narodne

skupštine ili njenog raspuštanja, kada prestaje mandat i Vijeća naroda. Vijeće naroda Republike Srpske ima jednog predsjedavajućeg i tri potpredsjedavajuća, tako da je po jedna funkcija pripala svakom konstitutivnom narodu i Ostalim.

Delegata u Vijeću naroda biraju odgovarajući klubovi poslanika u Narodnoj skupštini. Dakle, za razliku od Narodne skupštine, Vijeće naroda Republike Srpske bira se posrednim putem. U slučaju da broj članova jednog kluba delegata u Vijeću naroda bude veći od broja predstavnika u odgovarajućem klubu Narodne skupštine, dodatni broj delegata bira klub koji se formira u tu svrhu iz reda odbornika pripadnika odgovarajućeg konstitutivnog naroda u skupštinama opština u Republici Srpskoj (član 71. Ustava dopunjen Amandmanom LXXVIII).

Nadležnost Vijeća naroda Republike Srpske jeste da odlučuje da li je nekim zakonom, drugim propisom ili opštim aktom koji donese Narodna skupština povrijeđen vitalni nacionalni interes nekog od konstitutivnih naroda.¹⁰ Pri tome su predviđene različite procedure za razmatranje i usvajanje konačnog teksta zakona ili drugog propisa (Amandman LXXXII).

7.2. IZVRŠNA VLAST

Prema Ustavu, izvršnu vlast u Republici Srpskoj vrši Vlada, dok predsjednik Republike predstavlja Republiku i izražava njeno jedinstvo. Vlada se bira na period od četiri godine, poslije svakog konstituisanja novoizabrane Narodne skupštine. Vladu čine predsjednik, dva potpredsjednika i ministri, s tim da predsjednik i potpredsjednici Vlade ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda (član 92. Ustava dopunjen Amandmanom LXXXIV). Intervencijom visokog predstavnika u cilju sprovođenja Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, nacionalni sastav Vlade je usaglašen sa ustavnim principom da sve institucije javne vlasti na svim nivoima moraju odražavati nacionalnu strukturu prema popisu stanovništva iz 1991. godine, sve dok se u potpunosti ne sprovede Aneks 7. Dejtonskog mirovnog sporazuma. Tako je ustavnim amandmanima iz 2002. godine utvrđen i broj i nacionalna struktura vlada oba entiteta. Vlada Republike Srpske pored predsjednika ima i 16 ministara koji se biraju iz reda sva tri konstitutivna naroda. Osam ministara se bira iz reda srpskog, pet iz reda bošnjačkog i tri iz reda hrvatskog naroda. Predsjednik Vlade može imenovati jednog ministra iz reda Ostalih iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda. Novoimenovani predsjednik Vlade je Aleksandar Džombić iz Saveza nezavisnih socijaldemokrata.

¹⁰ Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda definisani su Amandmanom LXXVII na sljedeći način: ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u svim organima vlasti (zakodavnim, izvršnim i sudskim); identitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani; organizacija organa javne vlasti; jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu odlučivanja; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe; teritorijalna organizacija; sistem javnog informisanja i druga pitanja koja se mogu tretirati kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra dvije trećine jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Vijeću naroda.

Jedno od osnovnih obilježja parlamentarnog sistema vlasti jeste politička odgovornost vlade pred parlamentom. Vlada Republike Srpske odgovara Narodnoj skupštini, koja joj može izglasati nepovjerenje. S druge strane, Vlada može postaviti pitanje svog povjerenja u Narodnoj skupštini. Ukoliko Narodna skupština izglasa nepovjerenje Vladi, donosi odluku o razrješenju Vlade i o tome obavještava predsjednika Republike Srpske (član 308. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srpske).

Saglasno članu 94. Ustava, predsjednik i članovi Vlade mogu i sami podnijeti ostavke. Ostavku predsjednika Vlade može zatražiti i predsjednik Republike Srpske na inicijativu najmanje 20 poslanika i pošto sasluša mišljenje predsjednika Narodne skupštine i Vlade, ukoliko smatra da je došlo do krize u funkcionisanju Vlade. Ukoliko se desi da predsjednik Vlade odbije da podnese ostavku, predsjednik Republike ga može razriješiti, što za sobom povlači ostavku cijele Vlade (član 94. Ustava dopunjen Amandmanom XLI). Ne postoji institut inkompatibilnosti, tako da članovi Vlade mogu biti i narodni poslanici, s tim da ne mogu glasati ako se radi o izglasavanju nepovjerenja Vladi, o njihovom razrješenju ili o ministarstvu kojim rukovode.

Vlada ima uobičajene nadležnosti: predlaganje zakona, drugih propisa i opštih akata Narodnoj skupštini, predlaganje plana razvoja, prostornog plana, budžeta i završnog računa, kao i davanje mišljenja o prijedlozima zakona, drugih propisa i opštih akata koje zakonodavnom organu podnose drugi predlagači. Dakle, Vlada je kvalifikovani nosilac zakonodavne inicijative u Skupštini. Kao izvršni organ, ona izvršava zakone, druge propise i opšte akte Skupštine tako što donosi uredbе, odluke i druga akta za izvršavanje zakona.

U oblasti usmjeravanja i usklađivanja republičke uprave, Vlada ima sljedeća ovlašćenja: utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih republičkih organa i upravnih organizacija, postavlja i razrješava njihove funkcionere, usmjerava i usklađuje njihov rad, vrši nadzor nad njihovim radom i obavlja druge poslove u skladu sa Ustavom i zakonom (član 90. Ustava i tačka 1. Amandmana LXI na Ustav).

Na osnovu izloženog možemo uočiti da Vlada Republike Srpske ima dosta sužen djelokrug nadležnosti u korist predsjednika Republike i Narodne skupštine.

Određujući organizaciju Republike Srpske, Ustav ne pominje upravu, nego kada utvrđuje položaj Vlade reguliše istovremeno i republičku upravu. Republičku upravu čine ministarstva i drugi republički organi uprave. Zakonom o republičkoj upravi osnovano je 16 ministarstava,¹¹ šest republičkih uprava i preko dvadeset republičkih upravnih organizacija.

¹¹ To su sljedeća ministarstva: Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, Ministarstvo finansija, Ministarstvo prosvjete i kulture, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo saobraćaja i veza, Ministarstvo trgovine i turizma, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, Ministarstvo nauke i tehnologije i Ministarstvo porodice, omladine i sporta.

Poslovi republičke uprave okvirno su formulisani odredbom člana 97. st. 2 Ustava Republike Srpske (provođenje zakona i drugih propisa Narodne skupštine, predsjednika Republike i Vlade; rješavanje u upravnim stvarima; vršenje upravnog nadzora i obavljanje drugih upravnih poslova utvrđenih zakonom).

Predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske biraju građani neposrednim izborima na period od četiri godine, s tim što isto lice može biti birano najviše dva puta uzastopno (Amandman XL i XCII). Svaka kandidatska lista sadrži kandidate za predsjednika Republike Srpske i za oba potpredsjednika, s tim da je za predsjednika izabran kandidat koji osvoji najveći broj glasova, a za potpredsjednike kandidati iz reda druga dva konstitutivna naroda koji imaju najveći broj glasova iza izabranog predsjednika Republike Srpske.

Na opštim izborima održanim u oktobru mjesecu 2010. godine, za predsjednika Republike Srpske izabran je Milorad Dodik, kandidat Saveza nezavisnih socijaldemokrata i dosadašnji premijer Republike Srpske. Za potpredsjednike su izabrani Emil Vlajki (Narodna demokratska stranka) i Enes Suljkanović (Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine).

Godine 2006. na opštim izborima u Bosni i Hercegovini za predsjednika Republike Srpske bio je izabran Milan Jelić, takođe kandidat Saveza nezavisnih socijaldemokrata, koji je 2008. godine preminuo, pa je iste godine na prijevremenim izborima za predsjednika Republike izabran dr Rajko Kuzmanović. Potpredsjednici su bili Davor Čordaš iz reda hrvatskog naroda i Adil Osmanović iz reda bošnjačkog naroda. Prema izbornim rezultatima za predsjednika i potpredsjednike Republike Srpske ostvarenim 2002. godine, za predsjednika Republike izabran je Dragan Čavić, tadašnji predsjednik Srpske demokratske stranke, dok su potpredsjednici bili Ivan Tomljenović (SDP – Socijaldemokratska partija BiH) iz reda hrvatskog naroda i Adil Osmanović (Stranka demokratske akcije) iz reda bošnjačkog naroda.

S obzirom na činjenicu da su amandmani na Ustav Republike Srpske, kojima je predviđeno da predsjednik Republike ima dva potpredsjednika iz reda različitih konstitutivnih naroda, usvojeni, kako je već rečeno, tek 2002. godine, entitet Republika Srpska je sve do opštih izbora 2002. godine imala predsjednika i jednog potpredsjednika iz reda srpskog naroda. Tako su na izborima održanim 2000, 1998. i 1996. godine najveći broj glasova za predsjednika, odnosno potpredsjednika Republike Srpske osvojili kandidati Srpske demokratske stranke¹² (Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. *Statistika*. Preuzeto 15. novembra 2010. s <http://www.izbori.ba>).

Budući da predsjednika Republike građani neposredno biraju, kao i poslanike Narodne skupštine, proizlazi da ove dvije institucije imaju jednak legitimitet. Međutim, predsjednika Republike Srpske mogu smijeniti samo građani prema istom postupku prema kojem je i izabran, a predsjednik može raspustiti Narodnu skupštinu i raspisati prijevremene izbore.

Ovlašćenja i nadležnosti predsjednika Republike Srpske sadržana su u članu 80. Ustava, koji je mijenjan i dopunjavao brojnim amandmanima. Najznačajnije nadležnosti predsjednika

¹² Godine 1998. u pitanju je bila koalicija Srpske demokratske stranke i Srpske radikalne stranke.

Republike su: predstavljanje Republike Srpske; predlaganje Narodnoj skupštini kandidata za predsjednika Vlade, kandidata za predsjednika i sudije Ustavnog suda na prijedlog visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine; proglašavanje zakona u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja u Skupštini. U tom periodu, predsjednik Republike može zahtijevati od Narodne skupštine da ponovo odlučuje o zakonu (Amandman XL). Ima, dakle, pravo suspenzivnog veta tj. može odbiti da potpiše proglašenje zakona i vrati ga Skupštini na ponovno razmatranje, s tim da je dužan da proglasi zakon koji je Narodna skupština ponovo izglasala.

Predsjednik Republike, pored ostalog, daje pomilovanja, dodjeljuje odlikovanja i priznanja utvrđena zakonom. Na prijedlog Vlade, ukazom postavlja i opoziva šefove predstavništava Republike Srpske u inostranstvu i predlaže ambasadore i druge međunarodne predstavnike Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske.

Ustavom je predviđena mogućnost produženja mandata predsjednika Republike u slučaju neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja, sve dok takvo stanje traje i dok se ne steknu uslovi za izbor predsjednika. S druge strane, u slučaju ostavke ili opoziva, mandat predsjednika prestaje prije isteka vremena na koje je izabran.

Predsjednik Republike Srpske dobija znatna ovlašćenja iz nadležnosti Narodne skupštine i Vlade u vrijeme ratnog i vanrednog stanja, kojeg proglaše institucije Bosne i Hercegovine. Naime, odredbom člana 81. Ustava propisano je da u slučaju da se Narodna skupština ne može sastati, na prijedlog Vlade ili prema mišljenju predsjednika Narodne skupštine ili na sopstvenu inicijativu, predsjednik može donositi uredbe sa zakonskom snagom, te imenovati i razriješiti funkcionere koje bira, odnosno imenuje i razrješava Narodna skupština. Te akte (uredbe, odnosno odluke o imenovanju i razrješanju) podnosi na potvrdu Narodnoj skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Aktima predsjednika Republike mogu se, doduše izuzetno, dok traje ratno stanje, obustaviti pojedine odredbe Ustava koje se odnose na donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata i preduzimanja mjera republičkih organa, kao i na pojedine ljudske slobode i prava. Takođe, može svojim aktima da mijenja organizaciju i ovlašćenja izvršnih, upravnih i pravosudnih organa i njihov personalni sastav, kao i teritorijalnu organizaciju (član 81. Ustava i Amandman XXXV i CIX).¹³

Navedena ovlašćenja predsjednika Republike Srpske znatno su velika i zalaze u sferu kako zakonodavne tako i izvršne vlasti. I neke druge ustavne odredbe, poput one o neposrednom izboru predsjednika (i potpredsjednika) Republike, upućuju na to da postojeći sistem podjele vlasti u Republici Srpskoj sadrži elemente predsjedničkog sistema. (Kuzmanović, 2002: 343)

¹³ Na ovom mjestu možemo ukazati na specifičan položaj Vlade koja u ratnom, odnosno vanrednom stanju (kada Skupština nije u mogućnosti da se sastane) postaje u osnovi izvršni organ predsjednika Republike Srpske, što jasno proizlazi iz amandmana XXXV tačka 3., kojim je utvrđeno ovlašćenje predsjednika da svojim aktima može obustaviti pojedine odredbe Ustava, koje se, pored ostalog, odnose na donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata, te na mijenjanje organizacije i ovlašćenja izvršnih i upravnih organa.

7.3. SUDSKA VLAST

Sudsku vlast u Republici Srpskoj vrše sudovi koji su samostalni i nezavisni od zakonodavne i izvršne vlasti. Osnovna funkcija sudova jeste da štite ljudska prava i slobode, utvrđena prava i interese pravnih subjekata i zakonitost (član 121. Ustava).

Ustav utvrđuje niz načela organizacije, funkcionisanja i rada sudova, dok je istoimena materija preciznije razrađena Zakonom o sudovima Republike Srpske. Samostalnost, nezavisnost, stručnost, efikasnost i nepristrasnost sudstva i tužilačke funkcije (koja je u Republici Srpskoj, za razliku od Federacije BiH ustavna kategorija) obezbjeđuje Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine, u čijoj je nadležnosti, između ostalog i imenovanje sudija, provođenje disciplinskog postupka i razrješenje sudija osnovnih, okružnih i Vrhovnog suda (Amandman XCIV).

U Republici Srpskoj sudovi se uglavnom organizuju kao redovni sudovi opšte nadležnosti. To su: osnovni, okružni i Vrhovni sud. Osnovni sudovi se osnivaju za područje jedne ili više opština i u Republici Srpskoj ukupno ima 19 osnovnih sudova. Osnovni sud ima samo prvostepenu nadležnost i to u krivičnim, građanskim, prekršajnim i drugim predmetima (član 26. Zakona o sudovima Republike Srpske). Okružni sudovi se osnivaju za područje dva ili više osnovnih sudova. Zakonom je osnovano pet okružnih sudova.¹⁴

Vrhovni sud, kao najviši sud u Republici Srpskoj, obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona. Odredbama člana 28. Zakona utvrđena je nadležnost Vrhovnog suda: da odlučuje o redovnim pravnim lijekovima protiv odluka okružnih sudova, ako je to predviđeno zakonom; da odlučuje o vanrednim pravnim sredstvima protiv pravosnažnih odluka sudova, o pravnim sredstvima protiv odluka svojih vijeća, ako nije drugačije određeno; da rješava sukobe nadležnosti između sudova i odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti s jednog na drugi sud, kada je to predviđeno zakonom; kao i da obavlja druge poslove u skladu sa zakonom.

Za razliku od Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kojim je predviđeno da se Ustavni sud Federacije BiH ima smatrati sastavnim dijelom pravosudnog sistema, u Republici Srpskoj situacija je drugačija. Zaštita ustavnosti i zakonitosti i položaj Ustavnog suda u Ustavu se tretiraju odvojeno od pravosuđa. Ustavni sud Republike Srpske je samostalna ustavna institucija čiji je osnovni zadatak kontrola i zaštita ustavnosti i zakonitosti.

Odredbama Ustava utvrđena je nadležnost, sastav i izbor sudija Ustavnog suda, nespojivost funkcije sudije s drugom javnom funkcijom, prestanak sudijske funkcije i razrješenje od dužnosti, kao i karakter i izvršenje odluka Ustavnog suda.

¹⁴ To su Okružni sud u Banja Luci, Doboju, Bijeljini, Trebinju i Istočnom Sarajevu. Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima 2008. godine ("Službeni glasnik RS", br. 119/08) ustanovljeni su i okružni privredni sudovi, za područja koja pokrivaju okružni sudovi, te Viši privredni sud, kao drugostepeni, za cijelo područje Republike Srpske.

Ustavni sud Republike Srpske ima devet članova koje bira Narodna skupština i Vijeće naroda Republike Srpske. Predsjednik Republike Srpske predlaže Narodnoj skupštini kandidate za predsjednika i sudije Ustavnog suda na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine (član 80. Ustava Republike Srpske i član 24. Zakona o visokom sudskom i tužilačkom savjetu Bosne i Hercegovine). Mandat predsjednika suda traje četiri godine. Sud ima i dva potpredsjednika, koji se takođe biraju na period od četiri godine iz reda drugih naroda u odnosu na predsjednika suda.

Nadležnosti i ovlašćenja Ustavnog suda su dvojake. One bi se mogle označiti kao 1. opštenadzorne, usmjeravajuće i preventivne i 2. odlučujuće i normativne nadležnosti (Kuzmanović, 2002: 506). Prve se ogledaju u obavezi suda da prati pojave od interesa za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, da obavještava najviše republičke organe o stanju i problemima u toj oblasti i daje im mišljenja i prijedloge za donošenje zakona i preduzimanje drugih mjera radi obezbjeđenja ustavnosti i zakonitosti i zaštite sloboda i prava građana (član 115. stav 1. Ustava dopunjen Amandmanom XLII). Odlučujuće i normativne nadležnosti Ustavnog suda odnose se, pored ostalog, na odlučivanje o saglasnosti zakona i drugih propisa sa Ustavom Republike Srpske, odlučivanje o saglasnosti propisa i opštih akata (pravilnika, statuta, uredbi i dr.) sa zakonom, odlučivanje o saglasnosti zakona, drugih propisa i opštih akata Narodne skupštine s odredbama Ustava o zaštiti vitalnog interesa konstitutivnih naroda, kao i o saglasnosti programa, statuta i drugih opštih akata političkih organizacija sa Ustavom i zakonom (član 115. Ustava dopunjen Amandmanom LXXXVIII). Aktivnu ulogu Ustavnog suda u ostvarivanju njegove funkcije ističe i njegovo pravo da može ocjenjivati ustavnost zakona i ustavnost i zakonitost propisa i opštih akata koji su prestali da važe, pod uslovom da od prestanka važenja do pokretanja postupka nije prošlo više od jedne godine (Tačka 2 Amandmana XLII).

U okviru Ustavnog suda Republike Srpske djeluje Vijeće za zaštitu vitalnog interesa koje odlučuje o pitanjima koja su od vitalnog interesa konstitutivnih naroda (član 116. Ustava dopunjen tačkom 2. Amandmana LXXXVIII). Ima sedam članova, po dva iz reda svakog konstitutivnog naroda i jedan član iz reda pripadnika ostalih naroda. Članove Vijeća imenuje Ustavni sud i njihov mandat prestaje s prestankom dužnosti sudije Ustavnog suda.

Odluke Ustavnog suda se objavljuju u "Službenom glasniku Republike Srpske" i one su opšteobavezne i izvršne na teritoriji Republike Srpske (član 119. Ustava dopunjen Amandmanom LXIV). Njihovo izvršenje obezbjeđuje Vlada Republike Srpske.¹⁵

¹⁵ Krivičnim zakonodavstvom Republike Srpske propisano je krivično djelo neizvršavanja sudske odluke pod kojim se podrazumijeva i odluka Ustavnog suda. Zapriječena kazna je novčana ili zatvor do tri godine, a za teži oblik zatvor od jedne do pet godina (član 371 stav 1 Krivičnog zakona Republike Srpske).

8. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRPSKOJ

Iako Ustav proglašava lokalnu samoupravu jednim od temeljnih načela čitavog ustavnog poretka, on ne sadrži konzistentnu koncepciju lokalne samouprave. Lokalna samouprava se ostvaruje u opštinama, ali je Ustavom data mogućnost da se zakonom povjeri vršenje poslova lokalne samouprave i gradu. Tako je Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno da se lokalna samouprava ostvaruje u opštinama i gradovima, a izvršavaju je građani i organi jedinica lokalne samouprave (član 2. stav 2 Zakona).

Lokalna samouprava u Republici Srpskoj organizovana je kao jednostepena. Uz to je i monotipska, jer je pravni status svih opština kao osnovnih jedinica lokalne samouprave identičan, bez obzira na njihovu veličinu, broj stanovnika, ekonomsku snagu i druga obilježja. Jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica, ima svoju imovinu s kojom upravlja i raspolaže preko svojih organa i svoju finansijsku autonomiju.

Republika Srpska je teritorijalno organizovana u 61 opštinu. U opštini se obavljaju poslovi od neposrednog interesa za građane i takvi poslovi predstavljaju izvorne poslove opštine.¹⁶ Republika može zakonom povjeriti vršenje pojedinih poslova opštini, pa su takvi poslovi preneseni poslovi opštine (član 28).

Organi opštine su: skupština opštine kao organ odlučivanja i kreiranja politike opštine i načelnik opštine kao izvršni organ. Skupštinu opštine čine opštinski odbornici koji se biraju na period od četiri godine i čiji broj se utvrđuje statutom opštine u skladu sa Izbornim zakonom. U članu 30. Zakona o lokalnoj samoupravi taksativno su navedene najvažnije nadležnosti skupštine opštine.¹⁷ Načelnika opštine biraju neposredno građani na opštim izborima na period od četiri godine (član 42). Nadležnosti načelnika opštine regulisane su odredbom člana 43. Zakona o lokalnoj samoupravi. Načelnik opštine rukovodi opštinskom administrativnom službom i odgovoran je za njen rad. U skladu sa ustavnim principom da sve institucije javne vlasti na svim nivoima, moraju odražavati nacionalnu strukturu prema popisu stanovništva iz 1991. godine, Zakonom o lokalnoj samoupravi je izričito propisano da jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih u organima jedinice lokalne samouprave, uključujući i funkcionere koji se ne biraju direktno, kao što su zamjenik načelnika jedinice lokalne samouprave, predsjednik skupštine i potpredsjednik skupštine jedinice lokalne samouprave.

¹⁶ U pitanju su mnogobrojne nadležnosti opština u oblastima: urbanističkog planiranja i građenja, stambeno-komunalnih djelatnosti, kulture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, sporta i fizičke kulture, turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine i dr.

¹⁷ Skupština opštine, između ostalog, donosi statut opštine, budžet i završni račun budžeta, ekonomski plan, plan razvoja i investicione programe, donosi program uređenja građevinskog zemljišta, donosi odluke i druga opšta akta o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline, odluke o upravljanju i raspodjeli imovinom opštine, o upotrebi simbola opštine, proglašenju praznika opštine, odlučuje o zaduženju opštine i vrši druge poslove predviđene zakonom i statutom opštine.

Pitanje gradova kao jedinica lokalne samouprave u Ustavu Republike Srpske nije uopšte definisano, te se stoga pokazuje opravdanim da se isto reguliše. To je predviđeno amandmanima CXXII–CL na Ustav Republike Srpske koji još uvijek nisu usvojeni.¹⁸ Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 55) propisano je da se grad može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu s odgovarajućim nivoom razvoja. U Republici Srpskoj, status gradova imaju Banja Luka i Istočno Sarajevo. Grad Banja Luka u svom sastavu nema opština, dok područje grada Istočno Sarajevo čine područja opština: Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo (čl. 25 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske).

9. NADLEŽNOSTI REPUBLIKE SRPSKE

U Ustavu Bosne i Hercegovine nisu izričito nabrojane nadležnosti Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, nego su funkcije i ovlaštenja entiteta utvrđena generalnom klauzulom prema kojoj “sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito data institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima” (član III tačka 3a Ustava BiH). To upućuje na zaključak da je Ustav Bosne i Hercegovine prihvatio rješenje po kojem je pretpostavka nadležnosti utvrđena u korist entiteta.

U odnosu na prvobitni tekst Ustava Republike Srpske, a sve u cilju usklađivanja sa Ustavom Bosne i Hercegovine, ustavne odredbe o nadležnostima Republike Srpske znatno su izmijenjene. Amandmanskim putem iz Ustava su brisane one nadležnosti koje su, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, u isključivoj nadležnosti institucija BiH. Prema članu III tačka 1. Ustava Bosne i Hercegovine to su: spoljna politika, spoljnotrgovinska politika, carinska i monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i regulativa za useljavanje, izbjeglice i azil, sprovođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom, zatim uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacija, regulisanje saobraćaja između entiteta i kontrola vazdušnog saobraćaja.

Međutim, Ustavom je u članu III tačka 5a predviđena mogućnost uspostavljanja dodatnih nadležnosti pod određenim uslovima i okolnostima. Država ima mogućnost da preuzme nadležnosti entiteta u stvarima o kojima se postigne saglasnost entiteta, zatim u stvarima koje su predviđene aneksima 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini¹⁹ i u stvarima koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Za vršenje ovih

¹⁸ Pomenutim amandmanima predviđeno je detaljno ustavno regulisanje lokalne samouprave u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

¹⁹ To su veoma značajna pitanja koja se odnose na arbitražno rješavanje spornih pitanja (Aneks 5), ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava (Aneks 6), prava na povratak i druga prava raseljenih lica i izbjeglica (Aneks 7) i zaštitu spomenika kulture (Aneks 8).

nadležnosti Ustav Bosne i Hercegovine predviđa mogućnost uspostavljanja dodatnih institucija.

Stoga je vremenom značajan dio entitetskih nadležnosti prenijet na zajedničke institucije. U pitanju su obavještajno-bezbjednosni poslovi i službe, oblast odbrane i vojske, oblasti carina i indirektnog oporezivanja i niz drugih, što je uslovalo i osnivanje novih institucija Bosne i Hercegovine za obavljanje preuzetih nadležnosti, dok su istovremeno ukinute institucije Republike Srpske koje su obavljale poslove iz tih nadležnosti.²⁰

S obzirom na činjenicu da Ustavom Bosne i Hercegovine nije predviđena procedura za prenos dodatnih nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine, Narodna skupština Republike Srpske je, korišćenjem formalnog osnova u Ustavu Republike Srpske (član 70. stav 1 tačka 2) i mogućnost prenosa nadležnosti predviđenu članom III tačka 5a Ustava Bosne i Hercegovine²¹ donosila odluke kojima je davala saglasnost za prenos nadležnosti na državni nivo ili je dala ovlašćenje Vladi Republike Srpske da reguliše pitanje prenosa nadležnosti. Iako je do prenosa nadležnosti s entiteta na državni nivo dolazilo saglasnošću vlasti Republike Srpske, ipak treba ukazati i na značajnu ulogu koju je imao visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, kao i Savjet za implementaciju mira, koji su od domaćih vlasti zahtijevali da sprovedu reformu u mnogih oblastima, što je uslovalo prenošenje niza poslova na državni nivo i osnivanje mnogobrojnih institucija Bosne i Hercegovine.

Prema tekstu Ustava Republike Srpske, Republici pripadaju sve državne funkcije i nadležnosti osim onih koje su Ustavom Bosne i Hercegovine izričito prenesene na njene institucije (Amandman LVI tačka 1.). Može se primijetiti da navedena ustavna odredba nije u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, jer u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine nisu samo one nadležnosti koje su izričito navedene u tački 1. čl. III Ustava Bosne i Hercegovine, jer postoje i dodatne nadležnosti koje su uspostavljene u skladu s tačkom 5. člana III Ustava BiH.

Prema tekstu Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, u nadležnosti Republike Srpske su: obezbjeđenje integriteta, ustavnog poretka i teritorijalne cjelokupnosti Republike; bezbjednost; preduzimanje mjera iz svoje nadležnosti za slučaj ratnog i vanrednog stanja koje proglašuje institucije Bosne i Hercegovine, kao i mjera u slučaju vanrednog stanja koje proglašuje institucije Republike Srpske (s tim da se to ne odnosi na upotrebu vojske i drugih mjera koje su u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine); ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, kao i ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda. Nadalje, uređuje i obezbje-

²⁰ Prenošenje nadležnosti na institucije Bosne i Hercegovine je, između ostalog, izvršeno i u oblasti javnih nabavki, u oblasti sprečavanja pranja novca, u oblasti telekomunikacija itd.

²¹ Pojedini autori smatraju da je kao mogući specifični osnov za prenos nadležnosti sa entitetskog na državni nivo i formulacija Ustava Bosne i Hercegovine sadržana u članu III tačka 4 prema kojoj Predsjedništvo Bosne i Hercegovine može odlučiti da olakša saradnju između entiteta u poslovima koji prema Ustavu ne spadaju u nadležnosti Bosne i Hercegovine, ukoliko se Republika Srpska ili Federacija BiH u konkretnom slučaju ne protive tome.

đuje svojinske i obligacione odnose, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija; ekonomske odnose s inostranstvom, koji nisu preneseni na institucije Bosne i Hercegovine, tržište i planiranje; bankarski i poreski sistem; osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja i druge oblasti od značaja za razvoj entiteta; organizaciju, nadležnost i rad državnih organa; sistem javnih službi; radne odnose, zapošljavanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, boračku i invalidsku zaštitu, obrazovanje, nauku, kulturu; zaštitu životne sredine; sistem javnog informisanja; međunarodnu saradnju, osim one koja je prenesena na institucije Bosne i Hercegovine, finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike kao i druge odnose od interesa za Republiku Srpsku, u skladu sa Ustavom.²² Sve nadležnosti, prava i dužnosti moraju se izvršavati tako da ne budu u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine, a "posebno da ne narušavaju suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine" (Kuzmanović, 2002: 338).

Entiteti imaju nadležnosti i na međunarodnom planu. Tako mogu da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, o čemu je već bilo riječi, i da zaključuju međunarodne ugovore s drugim državama i međunarodnim organizacijama uz potvrdu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

10. ODNOS REPUBLIKE SRPSKE PREMA BOSNI I HERCEGOVINI

Odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta zasnivaju se na principu kooperativnog federalizma. Ustav Bosne i Hercegovine ima prednost nad ustavima entiteta, državnim i entitetskim zakonima i drugim propisima (Trnka, 2006: 271). Ustav Republike Srpske ne može sadržavati ništa suprotno odredbama Ustava Bosne i Hercegovine. Iako samostalno vrši svoju ustavotvornu i zakonodavnu vlast, donosi svoj ustav i svoje zakone, Republika Srpska u vršenju tih svojih nadležnosti mora dati prednost Ustavu i zakonima Bosne i Hercegovine.

Kako je već naglašeno, Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljena je isključiva nadležnost institucija Bosne i Hercegovine u deset oblasti, ali je takođe predviđena i mogućnost uspostavljanja dodatnih nadležnosti pod određenim uslovima i okolnostima. Entiteti imaju ustavnu obavezu da državnim institucijama pruže svu potrebnu pomoć u ispunjavanju međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, te da svim građanima osiguraju potpunu pravnu sigurnost i zaštitu (član III tačka 2 Ustava Bosne i Hercegovine).

Republika Srpska i Federacija BiH imaju veoma značajnu ulogu u konstituisanju i funkcionisanju institucija Bosne i Hercegovine. Sastav i način izbora svih Ustavom predviđenih

²² Potrebno je istaći da je u okviru sistema poreske politike, saglasnošću Narodne skupštine Republike Srpske prenijeta nadležnost iz oblasti indirektnog oporezivanja na institucije BiH, a da pri tome nije mijenjan član 68. stav 1. tačka 7. Ustava Republike Srpske, prema kojem Republika Srpska uređuje i obezbjeđuje "bankarski i poreski sistem".

institucija Bosne i Hercegovine povezani su s entitetskom pripadnošću. I u načinu odlučivanja polazi se od entitetske i nacionalne pripadnosti (Trnka, 2006: 272).

Sadržaj i dinamika odnosa između državnih institucija i entiteta zavisi ne samo od cjelokupnog stanja u zemlji, već i od njenog međunarodnog položaja i odnosa sa susjednim državama.

11. ZAKLJUČAK

Princip konstitutivnosti Srba, Hrvata i Bošnjaka u Bosni i Hercegovini predstavlja temelj bosanskohercegovačkog društva. Provođenje pomenutog načela podrazumijevalo je usvajanje amandmana na Ustav Republike Srpske i reorganizaciju vlasti u Republici Srpskoj, što je rezultiralo uvođenjem institucije Vijeća naroda Republike Srpske u strukturu zakonodavne vlasti. Odredbe iz ustavnih amandmana o konstitutivnosti naroda primijenjene su i prilikom izbora potpredsjednika Republike Srpske, članova Vlade i imenovanja sudija Ustavnog i Vrhovnog suda Republike Srpske. I pored toga, ustavni princip o srazmjernoj zastupljenosti Srba, Hrvata i Bošnjaka i pripadnika ostalih naroda u javnim institucijama Republike Srpske, u praksi nije u potpunosti sproveden u organima republičke uprave, niti u organima lokalne samouprave.

Jedan od prioritarnih zadataka entitetskih vlasti jeste uspostavljanje bolje međuentitetske saradnje i jačanje državnih institucija vlasti. I pored činjenice da su političke partije s nacionalnim predznakom, koje su često smatrane kočnicom za dalji put Bosne i Hercegovine ka evropskim integracijama, posljednjih godina znatno izgubile povjerenje građana, nesporno je da su i dalje prisutne velike teškoće u pogledu ispunjavanja navedenih zadataka. Ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, razvijanje demokratskih institucija, brži ekonomski razvoj itd. stvaraju najbolji ambijent za harmonizaciju međuentitetskih odnosa i odnosa između države i entiteta. S druge strane, reforma Ustava Bosne i Hercegovine predstavlja "ključ" za evropske integracije Bosne i Hercegovine. Neophodno je ustavnim promjenama u Bosni i Hercegovini, uz poštovanje Dejtonskog mirovnog sporazuma, ojačati djelovanje centralne države, kako bi Bosna i Hercegovina mogla nastaviti put evropskih integracija.

FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE

Enis Omerović

Sažetak *Rad daje strukturalni prikaz jednog entiteta u Bosni i Hercegovini – Federacije BiH. Dat je kratak historijski put nastanka ovog bosanskohercegovačkog entiteta uz teorijsko obrazlaganje i Vašingtonskog i Dejtonskog sporazuma. Kroz Ustav Federacije BiH prikazana je punoća i jedinstvo odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, te njeni glavni nositelji. Kroz ustavno rješenje koje predstavlja temeljni pravni akt kojim se uspostavlja pravni i društveno-ekonomski poredak, deskriptivno je elaboriran i ustavni položaj, ustavno uređenje i organizacija vlasti. Nadležnost Federacije BiH i kantona kao federalnih jedinica je također iscrpno prikazana. Uz opisivanje postojećeg stanja, utvrđeni su i glavni problemi koji sprečavaju efikasno funkcioniranje Federacije BiH. Primjetno je da ovaj entitet ima vrlo složenu unutrašnju strukturu koja se, s obzirom na veličinu teritorije, rijetko susreće u komparativnome ustavnome pravu. Također je primjetno da je na Ustav Federacije BiH usvojeno preko stotinu amandmana od 1994. godine, što je posebno postalo aktualno nakon donošenja Odluke Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine iz 2000. godine. Na kraju su date osnovne informacije ustavnog i institucionalnog odnosa Federacije BiH i države Bosne i Hercegovine, te su prikazana rješenja koja bi doprinijela eventualnom poboljšavanju i unutrašnjeg i vanjskog funkcioniranja cijele Bosne i Hercegovine.*

Ključne riječi: *Federacija BiH, Ustav Federacije BiH, Dejtonski mirovni sporazum, zakonodavna vlast, izvršna vlast, sudska vlast, kantoni*

1. UVOD

Od Kutiljerovoga plana, preko Vance-Owenovog i Owen-Stoltenbergovog plana, sve do Osnovnog plana Kontakt grupe, postojali su pokušaji unutrašnje organizacije i reorganizacije Bosne i Hercegovine. Federacija BiH je nastala Vašingtonskim sporazumom od 18. marta 1994. godine, čime je polovica zemlje dobila novu društvenopravnu organizaciju i nove pravne temelje za unutrašnje uređenje odnosa između prvobitnih konstitutivnih naroda Bošnjaka i Hrvata. Godine 1995., potpisivanjem Dejtonskoga mirovnoga sporazuma, završeno je ustavno prekrajanje cijele Bosne i Hercegovine, čime je Federacija BiH još jedanput potvrđena i u Ustavu Bosne i Hercegovine. Federacija BiH nastavlja svoj pravni razvoj donošenjem amandmana na Ustav koji se danas broje u trocifrenim znamenkama. Cijeli taj proces je postao mnogo dinamičniji nakon četiri djelimične odluke Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda na cijelom području države. U Federaciji BiH od 2000. godine konstitutivni su Bošnjaci, Hrvati, i Srbi, koji na djelimično ravnopravan

način ostvaruju svoja prava i izvršavaju svoje obaveze. Od 2000. godine mnoga ustavno-pravna rješenja su postala upitna, primjerice, posebni status za Hercegovačko-neretvanski i Srednjobosanski kanton, osnivanje vijeća kantona sa bošnjačkom i hrvatskom većinom, te ostala ustavna rješenja koja su prvobitno bila predviđena 1994. godine.

Federacija BiH ima status entiteta koji je podijeljen na deset ravnopravnih kantona. Kantoni su podijeljeni na gradove i općine kao jedinice lokalne samouprave. U poglavljima ovoga rada se opisuje podjela vlasti na razini Federacije BiH, kao i na razini kantona. Isključive i konkurentne nadležnosti Federacije BiH i kantona su također deskriptivno prikazane, sa naglaskom na problem nesaglasnosti oko utvrđivanja politike i donošenja zakona u oblasti konkurentne nadležnosti. Kod ispitivanja kvalitete odnosa između Federacije BiH i države Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, u velikoj mjeri su u razmatranje uzeta rješenja iz Ustava Bosne i Hercegovine. Može se reći da Federacija BiH, slijedeći ustavnu organizaciju, ima znatno kompliciranije unutrašnje uređenje od Republike Srpske, koja predstavlja klasičnu unitarnu federalnu jedinicu unutar Bosne i Hercegovine, dok entitet kojeg ovdje prikazujemo ima dodatnu razinu vlasti u odnosu na Republiku Srpsku. To znači da se više finansijskih sredstava izdvaja iz entitetskoga proračuna za administraciju, što u krajnjoj konsekvenci pokazuje i brojni finansijski problemi koji su prisutni u vrijeme pisanja ovoga rada.¹

2. VAŠINGTONSKI SPORAZUM

Vašingtonskom sporazumu prethodilo je nekoliko neuspjelih međunarodnih planova za rješenje bosanskohercegovačke krize, a time i za uspostavljanje navodnog funkcionalnog i efektivnog unutrašnjeg državnog uređenja. Od Kutljerovog plana iz marta 1992. godine, preko Vance-Owenovog i Owen-Stoltenbergovog plana iz 1993. godine, sve do plana Kontakt-grupe iz jula 1994. godine čija je osnova bila 49:51 posto podjele teritorije Bosne i Hercegovine između bosanskih Srba s jedne strane, i bosanskih Hrvata i Bošnjaka, s druge strane. Entitetska podjela Bosne i Hercegovine, odnosno formalnopravno stvaranje Federacije Bosne i Hercegovine, zajednice Bošnjaka i bosanskih Hrvata, je upriličeno potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma između ova dva naroda u Washingtonu 1994. godine. Sporazum su potpisali tadašnji premijer Republike Bosne i Hercegovine Haris Silajdžić, hrvatski ministar vanjskih poslova Mate Granić i predsjednik tzv. Hrvatske zajednice Herceg Bosna Krešimir Zubak, u prisustvu predsjednika Sjedinjenih Američkih Država. Ovo predstavlja još jedno historijsko nastojanje da se putem primjene složenoga federativnoga sistema riješe sukobi interesa dva konstitutivna naroda, u ovome slučaju Bošnjaka i Hrvata, te da se prijašnja unitarna država preobrazi u životno sposobnu federaciju (Sokol i Smerdel, 1995: 269). Donošenjem Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike

¹ Prema Planu rashoda – ekonomski kod, samo za plaće i naknade troškova zaposlenih iz budžeta Federacije BiH za 2010. izdvojilo se ukupno 211.584.569 KM, dok su doprinosi poslodavaca i ostali doprinosi za 2010. iznosili 21.727.467 KM.

Bosne i Hercegovine (30. marta 1994.) omogućeno je da se u Republici Bosni i Hercegovini, na teritoriji koju su u to vrijeme većinski naseljavali Hrvati i Bošnjaci, obrazuje Federacija Bosne i Hercegovine. Federacija kantona otpočela je svoje postojanje donošenjem Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koji je usvojen na konstituirajućoj sjednici Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine dana 30. marta 1994. godine. Na sjednici su učestvovali zastupnici s područja Federacije BiH izabrani na prvim višestranačkim izborima 1990. godine u Skupštinu Republike Bosne i Hercegovine. Ustavotvorna skupština je prestala sa radom 1996. godine nakon prvih poslijeratnih izbora za Parlament Federacije BiH. Prema izvornome tekstu Ustava Federacije BiH Bošnjaci i Hrvati su konstitutivni narodi, dok su Srbi činili ostale (član 1, stav 1, Ustava Federacije BiH od 30. marta 1994. godine).

Vašingtonski sporazum iz osnova mijenja koncept rješavanja krize u Bosni i Hercegovini.² Ovaj je sporazum udario temelje potpisivanju Dejtonskoga mirovnoga sporazuma. Vašingtonskim sporazumom uspostavljena je Ustavotvorna skupština Federacije BiH koja je usvojila i proglasila Ustav Federacije BiH, koji predstavlja ujedno i najvažniji dio ovoga sporazuma. Vašingtonski sporazum se sastoji iz četiri glavna dijela: (1) Prijedlog Ustava Federacije BiH, (2) Preliminarni sporazum o uspostavljanju konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije BiH, (3) Sporazum kojim se Federaciji BiH osigurava pristup Jadranskom moru kroz teritoriju Hrvatske i (4) Sporazum kojim se Republici Hrvatskoj osigurava slobodan prolaz preko teritorije Bosne i Hercegovine u Neumu. Struktura, organizacija i kompetencije Federacije BiH postavljene su tako da se mogu odnositi na cijelu zemlju pod uvjetom da ovaj projekat prihvati i treći konstitutivni narod (Trnka, 2000: 119).

Federacija BiH, na način na koji je konstituirana, organizirana i uspostavljena da funkcionira Vašingtonskim sporazumom, u cijelosti je prihvaćena u Aneksu 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, u entitetskoj organizaciji države.³ Također, uspostavljanje Federacije BiH je polazilo od suvereniteta i teritorijalnoga integriteta Republike Bosne i Hercegovine i njenoga ustavnog i pravnog poretka, te je sa uspostavljanjem Federacije BiH bio predviđen i postupak faktičkog ukidanja tzv. Hrvatske Republike Herceg Bosne i, naposljetku, izgradnja legalnoga pravnoga poretka.⁴

Dejtonskim mirovnim sporazumom napuštena je ideja o uspostavljanju konfederalnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske. Umjesto navedenih konfederalnih odnosa, uspostavljeno je pravo entiteta da, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim

² Cilj Vašingtonskog sporazuma bila je federalizacija Bosne i Hercegovine, i to onog njenog dijela koji je 1994. godine bilo politički moguće ustrojiti/federalizirati (govor Ive Komšića na Međunarodnom simpoziju: *Bosna i Hercegovina – 15 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Rektorat Univerziteta u Sarajevu, 18. i 19. januar 2011).

³ Više o Dejtonskome ustavu Bosne i Hercegovine pogledati u: Šarčević, Edin (2009), *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.

⁴ Državotvornost HR HB potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma se formalnopravno urušila. Danas HZ HB djeluje kao nevladina organizacija. Međutim, nazivi javnih preduzeća i dioničkih društava sa sjedištem u Mostaru i danas imaju poveznice sa ovom političko-teritorijalnom organizacijom iz prošlosti (naprimjer: Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar).

integritetom BiH, uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama. O ustavnom pravu entiteta na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama više će biti riječi u trećem dijelu ovoga rada.

Sporazumima o pristupu Jadranu i o prolazu kroz Neum, na recipročnoj osnovi, omogućen je nesmetan prolaz kroz državne teritorije radi lakšeg kretanja ljudi i roba od interesa za obje zemlje (Trnka, 2000: 120). Naime, prvim Sporazumom Republika Hrvatska se obavezala da će Bosni i Hercegovini dati na dugoročni zakup, na 99 godina, dio zemljišta u luci Ploče, uključujući dokove i lučke instalacije (Trnka, 2000: 120). Ovaj bi dio luke tako imao status slobodne zone, što podrazumijeva prolaz i poslovanje bez poreza i carina za robe iz Bosne i Hercegovine i one koje su namijenjene Bosni i Hercegovini. Slijedom navedenoga, Ugovor o provedbi Sporazuma između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine kojim se osigurava prolaz Hrvatskoj kroz teritorij Federacije Bosne i Hercegovine, te Ugovor o provedbi Sporazuma kojim se osigurava Federaciji Bosne i Hercegovine pristup Jadranu kroz teritorij Republike Hrvatske, potpisani su u Zagrebu 11. maja 1996. godine. Međutim, dvije i pol godine kasnije, dana 22. novembra 1998. godine, u Zagrebu je potpisan Sporazum o luci Ploče i Neumu (<http://www.hrt.hr/arhiv/98/11/22/HRT0024.html>) gdje se u članu 12. navodi da će se gore navedeni ugovori privremeno prestati primjenjivati. Sporazum o slobodnom prolazu kroz hrvatsko državno područje u luku Ploče i iz nje, koji je trebao omogućiti našoj državi ekonomski izlazak na more, te potaknuti brži oporavak ratom uništene ekonomije, kao i o slobodnom prolazu kroz Neum, potpisali su tadašnji predsjednik Republike Hrvatske Franjo Tuđman i član Predsjedništva Bosne i Hercegovine Alija Izetbegović. Međutim, ovaj Sporazum je Bosna i Hercegovina ratificirala, dok hrvatski Sabor to nije učinio, tako da ovaj bilateralni dokument za vrijeme pisanja rada nije realiziran. S ovim u uskoj vezi je i, još uvijek, otvoreno pitanje državnih granica na moru između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske, koje nisu mogle biti zvanično određene Dejtonskim mirovnim sporazumom, s obzirom na to da između republika Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije one nikada nisu ni postavljene/postojale.⁵

⁵ Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija utvrdila je jedino međunarodne granice na moru sa Republikom Italijom kroz bilateralni Ugovor sa Republikom Italijom o razgraničenju ove dvije države u Tršćanskom zaljevu iz 1977. i bilateralni Ugovor sa Republikom Italijom o razgraničenju epikontinentalnog pojasa između dvije države iz 1970. Kako navodi Vesna Barić-Punda s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu u sažetku znanstvenoga projekta *Morske granice RH i međunarodni ugovori kojima se uređuju odnosi na moru* iz 2010, granica na moru između prijašnjih republika bivše Jugoslavije nije bilo (postojao je samo neslužbeni prijedlog općinskih morskih granica iz 1970). No, pitanje međuentitetske granične linije unutar državnoga teritorija Bosne i Hercegovine regulira Aneks 2 (Sporazum o međuentitetskoj liniji razgraničenja i relevantnim pitanjima) Dejtonskog mirovnog sporazuma. Granice Federacije Bosne i Hercegovine prema vani, odnosno prema Republici Hrvatskoj iste su kao i državna granica Bosne i Hercegovine (idu dužinom državne granice), s obzirom na to da je Arbitražna komisija Mirovne konferencije za Jugoslaviju u Mišljenju broj 3 od 11. januara 1992. pri definiranju granica novonastalih država na prostoru SFRJ, primijenila načelo općeg međunarodnog prava: *uti possidetis juris*, što znači da ukoliko između novih država sljednica nema drukčijeg sporazuma, između tih teritorijalnih cjelina koje su stekle neovisnost, linija razgraničenja unutar države prethodnice, koja je bila na snazi na datum sukcesije država, postaje njihova državna granica prema međunarodnom pravu. Komisija je posebno

3. USTAV FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Ustavom Federacije BiH dolazi do uspostavljanja klasične federacije unutar tadašnje teritorije Republike Bosne i Hercegovine (jedan dio zemlje se organizira na federativnom principu) koju sačinjavaju građani i federalne jedinice – kantoni. Ovim ustavom su osigurana sva prava i puna ravnopravnost konstitutivnih naroda Bošnjaka i Hrvata, kao i pripadnika ostalih naroda, čime je nacionalni naziv Bošnjak priznat kako u domaćem tako i u međunarodnome pravu. U Ustavu Federacije BiH iz 1994. godine Srbi su bili u kategoriji ostalih. U to vrijeme nisu bili konstitutivan narod na prostoru Federacije BiH.

Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica sa jednakim pravima i odgovornostima (član I-1. Ustava Federacije BiH).

Ustav Federacije BiH se sastoji iz preambule i devet odjeljaka, te Aneksa Ustava Federacije BiH u kojem su navedeni međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba. Odjeljci Ustava Federacije BiH su raspodijeljeni kako slijedi: I Uspostavljanje Federacije, II Ljudska prava i osnovne slobode, III Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti, IV Struktura federalne vlasti, V Kantonalne vlasti (Opće odredbe, Zakonodavna tijela kantona, Izvršna vlast kantona, Kantonalno sudstvo), VI Općinske vlasti, VII Međunarodni odnosi, VIII Amandman na Ustav i IX Usvajanje i stupanje na snagu Ustava i prijelazna rješenja. Drugi odjeljak Ustava je podijeljen na: A Opće odredbe i na B Prava imenovanja i funkcije ombudsmana (Opće odredbe, Nadležnosti i ovlaštenja ombudsmana, Izvještaj ombudsmana, Propisi ombudsmana). Četvrti odjeljak Ustava se sastoji iz: A Zakonodavna vlast Federacije – Parlament Federacije (Predstavnički dom, Dom naroda, Opće odredbe, Odlučivanje u domovima, Nadležnosti Parlamenta Federacije), B Izvršna vlast Federacije (Predsjednik i potpredsjednik Federacije, Vlada Federacije, Podjela izvršnih nadležnosti, Imunitet) i C Sudska vlast Federacije (Opće odredbe o sudovima, Opće odredbe o sudovima Federacije, Ustavni sud, Vrhovni sud, Sud za ljudska prava).

Kao što je rečeno, Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine navodi ukupno 21 međunarodni instrument za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba, među kojima je jedna od najvažnijih i našem pravnom sistemu najbliža Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda sa dopunskim protokolima.

istaknula da se granice mogu mijenjati samo "slobodnim i zajedničkim sporazumom" (U tom smislu vidjeti šire u: Degan, Đ. Vladimir (1992), Samoodređenje naroda i teritorijalna cjelovitost država, u *Zakonitost*, br. 4, (46), Zagreb; Đelmo, Zenaid (2001), Pitanje državnih granica Bosne i Hercegovine u procesu disolucije Jugoslavije, u *Ljudska prava*, br. 1-2, god. 2, Sarajevo; Kazazić, Vesna (2006), Promjena suvereniteta i sukcesija kao institut međunarodnog javnog prava, u *Ljudska prava*, br. 1-2, god. 7, Sarajevo).

Kada je riječ o amandmanima na Ustav Federacije BiH, potrebno je znati da je usvojeno ukupno 108 amandmana na Ustav Federacije BiH, počevši od 23. juna 1994. godine kada je usvojen Prvi amandman kojim su uspostavljeni kantoni sa posebnim režimom: Hercegovačko-neretvanski i Srednjobosanski, pa sve do 14. decembra 2005. godine kada su usvojeni i posljednji Amandmani CVI–CVIII na Ustav Federacije BiH. (http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/istorijat.html).

Amandmani se, prema kriteriju strukture/sadržine, mogu podijeliti u 12 grupa, dok prema načinu njihovoga donošenja, odnosno institucije koja ih je donosila, postoje dvije grupe amandmana: oni koji su usvajani i oni koji su nametnuti. Amandmani su usvajani od strane Ustavotvorne skupštine Federacije BiH i, kasnije, Parlamenta Federacije BiH (Predstavničkog doma i Doma naroda). Druga grupa amandmana nametnuta je u periodu djelovanja i rada dva visoka predstavnika međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu: Wolfganga Petritscha i, kasnije, Paddyja Ashdowna.⁶ Donošenje amandmana na Ustav Federacije BiH predstavljalo je dio obaveznih reformskih procesa, poglavito u oblastima pravosuđa, odbrane, lokalne samouprave, odgovornosti javnih dužnosnika i imunitetu izabranih funkcija. Amandmanima se, također, ukinula funkcija predsjednika kantona i zamjenika federalnog ministra, definirao i uskladio vitalni nacionalni interes konstitutivnih naroda u kantonima, te izvršila promjena Ustava temeljem donošenja arbitražne odluke o gradu Mostaru.

3.1. USKLAĐIVANJE ENTITETSKIH USTAVA SA USTAVOM BOSNE I HERCEGOVINE

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine entiteti su bili dužni da do 15. marta 1996. godine usklade svoje ustave sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Član XII stav 2 navodi: U toku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovog ustava, entiteti će amandmanski izmijeniti svoje ustave da bi se osigurala saglasnost sa ovim ustavom u skladu sa članom III (3) (b).

⁶ Visoki predstavnik međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu Wolfgang Petritsch, s ciljem provođenja Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, donio je Amandmane XXVII–LIV na Ustav Federacije BiH. Wolfgang Petritsch, s ciljem ostvarivanja nezavisnog i nepristrasnog sudskog i tužilačkog sistema u Federaciji BiH, donosi Amandmane LVI–LXIII na Ustav Federacije BiH. Visoki predstavnik međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu Paddy Ashdown donosi amandmane na Ustav Federacije BiH kojima se odgovornost javnih dužnosnika i nosilaca izabranih funkcija (imunitet) definira na drugačiji način. Amandmane LXVIII–LXXXVII na Ustav Federacije BiH donio je, također, Paddy Ashdown s ciljem dodatnog usklađivanja Ustava Federacije BiH sa Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda. Ovim amandmanima, između ostalog, definiran je mehanizam zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda u kantonima i ukinuta je funkcija predsjednika kantona i zamjenika federalnog ministra. Amandman LXXXVIII na Ustav Federacije BiH donio je Paddy Ashdown 2. aprila 2003. ("vršenje funkcije vrhovnog komandanta oružanih snaga Federacije, u skladu sa odredbama o civilnoj komandi iz člana V.5.(a) Ustava Bosne i Hercegovine"). Paddy Ashdown 28. januara 2004. godine donosi Amandmane XCV–CII na Ustav Federacije BiH koji se tiču ključnih pitanja koja se odnose na reorganizaciju grada Mostara.

A tekst člana III (3) (b) u cijelosti glasi:

Entiteti i bilo koje njihove subdivizije će se u potpunosti pridržavati ovog ustava, koji je nadređen svim nekonzistentnim odredbama zakona Bosne i Hercegovine i ustavima i zakonu entiteta i sa odlukama zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine. Opći principi međunarodnoga prava će biti dio integralnog zakona Bosne i Hercegovine i entiteta.

Kao što se iz navedenoga vidi, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska imaju obavezu uskladiti svoje ustave i cjelokupan pravni poredak sa Ustavom Bosne i Hercegovine, u ostavljenome vremenskom periodu. Međutim, pošto se takvo nešto nije desilo ni nakon dvije godine od proteka roka, marta 1998. godine pokrenut je postupak pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti niza odredaba entitetskih ustava, te je zatraženo da Sud poništi ili ukine sve odredbe entitetskih ustava koje nisu u saglasnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud BiH je u četiri djelimične odluke, donesene tokom 2000. godine, odlučio o ustavnosti osporenih odredaba (Trnka, 2005: 37-43). Za pitanje konstitutivnosti naroda je najznačajnija Treća djelimična odluka donesena 30. juna i 1. jula 2000. godine (Odluka je objavljena u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", broj 23/04 od 14. septembra 2000. godine). Ovom Odlukom je potvrđeno da Bošnjaci, Srbi i Hrvati svoja prava konstitutivnog naroda moraju ostvarivati ne samo u institucijama države, nego i u oba entiteta, odnosno na prostoru cijele zemlje.

Nakon donošenja Odluke Ustavnoga suda BiH, tadašnje vladajuće političke stranke nisu imale potrebnu volju i konsenzus kako bi pristupile izradi i usvajanju amandmana i na Ustav Federacije BiH i na Ustav Republike Srpske. Kao rezultat demokratskoga pritiska u najvećoj mjeri nevladinih organizacija, tadašnji visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini Wolfgang Petritsch donosi Odluku kojom formira Komisiju u Federaciji BiH i Komisiju u Republici Srpskoj sa zadatkom da pripreme amandmane na entitetske ustave o primjeni Odluke Ustavnoga suda BiH o konstitutivnosti naroda (Pejanović, 2005: 12). Na ovaj način visoki predstavnik preuzima inicijativu i odgovornost za sprovođenje ove sudske Odluke. Tokom 2001. i 2002. godine pripremljeni su amandmani o konstitutivnosti naroda na oba entitetska ustava. Problemi su nastali kada je trebalo osigurati parlamentarnu većinu za usvajanje amandmana u Parlamentu Federacije BiH, te u Narodnoj skupštini Republike Srpske (Pejanović, 2005: 13). U nedostatku konsenzusa vladajućih političkih subjekata, uslijedila je Odluka visokoga predstavnika o proglašenju amandmana o konstitutivnosti naroda i u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, a na temelju ovlaštenja koja su mu data članom V Aneksa 10 (Sporazum o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Wolfgang Petritsch, *Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*). Primjena ovih amandmana na ustave entiteta je započela nakon parlamentarnih izbora 2002. godine.

Prvim ustavnim amandmanima na Ustav Federacije BiH definiran je pojam vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda, te sama procedura i mehanizmi zaštite navedenoga interesa. U oba bosanskohercegovačka entiteta primijenjene su odredbe iz amandmana o konstitutivnosti naroda koje se odnose na izbor potpredsjednika entiteta, članova

entitetskih vlada i imenovanje sudija ustavnih i vrhovnih sudova entiteta. U Federaciji BiH funkciju predsjednika i potpredsjednika obavljaju izabrani predstavnici iz bošnjačkog, hrvatskog i srpskog naroda. Vlada Federacije BiH također u svome sastavu ima pripadnike svih konstitutivnih naroda. Približno identična situacija je i na kantonalnome nivou vlasti. Međutim, promatrano u cijelosti, primjena principa ustavne ravnopravnosti naroda u državnoj strukturi Federacije BiH jeste prisutna u praksi, ali sa različitim stanjem u pojedinačnim strukturama vlasti (Pejanović, 2005: 15). Naprimjer, Vlada Federacije BiH i vlade kantona imaju, recimo, srazmjernu zastupljenost i bošnjačkog i hrvatskog i srpskog naroda. Nadalje, višenacionalnu strukturu općinskih i kantonalnih sudova, te Vrhovnog i Ustavnog suda Federacije BiH osiguralo je Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (<http://www.hjpc.ba/intro/?cid=3479,2,1>). Sa druge strane, sve druge strukture vlasti, posebno državna uprava na federalnome i kantonalnome nivou su dijelom ostale izvan primjene ustavnih amandmana o konstitutivnosti naroda. Međutim, navedeni ustavni amandmani se ne odnose samo na poluge zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Smatramo da se odnose i na kulturnu i obrazovnu ravnopravnost, ravnopravnost na radnome mjestu, ravnopravnost u izbornome procesu, ravnopravnost upotrebe jezika naroda, te na ravnopravni položaj svih vjerskih zajednica u zemlji.⁷ Činjenica da su narodi bili nekonstitutivni na cijelom području Bosne i Hercegovine nije zadirala samo u pitanje ustavnosti, nego se zapravo radilo o grubom kršenju osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda svakog pojedinca u Bosni i Hercegovini. Naime, u prvobitnom Ustavu Federacije BiH i Ustavu Republike Srpske, došlo je do destrukcije (ukidanja) političko-ustavne odrednice o ravnopravnosti naroda, koja je historijski utemeljena odlukama ZAVNOBiH-a iz 1943. godine i primjenjivane u svim ustavima Bosne i Hercegovine do 1992. godine (Pejanović, 2001: 66). Međutim, ustavna ravnopravnost biće osigurana u preambuli Dejtonskog mirovnog sporazuma, gdje definicija ravnopravnosti naroda u Dejtonskom ustavu glasi: "Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi u zajednici sa ostalima, i građani Bosne i Hercegovine ovim uređuju Ustav Bosne i Hercegovine." (Preambula, Ustav Bosne i Hercegovine). Odluka o ravnopravnosti naroda ne mijenja ustavnu poziciju entiteta, ali se mijenja ustavna pozicija naroda u entitetima, jer se sa adekvatnim i efikasnim provođenjem ove odluke ukida diskriminacija građana Bosne i Hercegovine po etničkoj osnovi.

No, ustavni ustroj Bosne i Hercegovine na principu "etničkog regionalizma" nije "pravo rješenje" za samoodrživost Bosne i Hercegovine kao moderne demokratske države, niti bi takav ustroj otklonio probleme sukoba dvostruke lojalnosti – lojalnosti prema vlastitoj naciji i prema zajedničkoj državi (Kasapović, 2005: 199-200). Etno-demokratija i etnička federalizacija naspram građanske federalizacije i građanske demokratije, jednostavno neće predstavljati dugoročno rješenje za stabilnost i razvoj Bosne i Hercegovine, jer u Bosni i Hercegovini i njenim konstitutivnim entitetima, u vrijeme pisanja rada, dominira isključivo

⁷ Radi se o temeljnim ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Istodobno, radi se i o osnovnom pravnom načelu: jednakosti svih pred zakonom, ravnopravnosti, te zabrani ili odsustvu diskriminacije svake vrste. Ostvarivanje ravnopravnosti svih vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini pravno je regulirano državnim Zakonom o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini.

etničko u odnosu na građansko načelo. Naime, Dejtonski ustav Bosne i Hercegovine, kao i Ustav Federacije BiH,⁸ uvodi "etnički veto" za odluke za koje se smatra da su protivne "vitalnim interesima", kao i do diskriminacije i segregacije u pogledu predstavljenosti svih ostalih naroda⁹ koji čine populaciju države Bosne i Hercegovine (Sadiković, 2003: 13). Međutim, da bi neutralizirao i prevladao krajnje nedemokratske efekte ove situacije, dejtonski ustavotvorac izlaz nalazi u odredbi da se sva prava i slobode navedene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini i da imaju prioritet nad svakim drugim pravom (Sadiković, 2003: 13). No, sasvim je diskutabilno može li se anahrono uređenje jedne države početi "urušavati" od kantonalnih ustava preko Ustava Federacije BiH do Dejtonskog ustava ili će mijenjanje etničkog načela u korist građanskog morati krenuti s vrha prema nižim nivoima teritorijalno-političke organizacije u Bosni i Hercegovini.

4. USTAVNI STATUS FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Federacija Bosne i Hercegovine kao i Republika Srpska imaju status entiteta u državi Bosni i Hercegovini. Riječ *entitet* potječe iz latinske riječi *ens, entis* koja znači – koji jeste, koji postoji. Ovakav se prijevod može upotrijebiti u našim jezicima kako bi se označila posebnost, odnosno prepoznatljivost određene društvene tvorevine, subjekta ili konstitucije. Bosanskohercegovački entiteti imaju status ili položaj federalnih jedinica u okviru naše države (Trnka, 2000: 340-341). Kao što je ranije navedeno, struktura i organizacija Federacije BiH utemeljene su Vašingtonskim sporazumom 1994. godine. Federacija BiH *per se* je u cijelosti prihvaćena u Dejtonskom mirovnom sporazumu, u entitetskoj organizaciji države.

Federacija BiH kao ravnopravan entitet ima svoj ustav, a time i pravo na samoorganiziranje. Proces samoorganiziranja je takav da se moraju poštivati osnovni principi Ustava Bosne i Hercegovine, te je sam proces ograničen obavezom da Ustav i ukupan pravni poredak Federacije BiH moraju biti u skladu sa državnim Ustavom.

Uređenje Federacije BiH se mora zasnivati na demokratskim načelima, time što se osiguravaju vladavina prava i legitimitet svih institucija. Izbor građana se vrši na slobodnim

⁸ Ustavna kategorija za zaštitu interesa konstitutivnih naroda u Federaciji BiH je precizirana amandmanima na Ustav Federacije BiH, koje je 19. aprila 2002. godine proglasio visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu ("Službene novine Federacije BiH", broj 16/02).

⁹ U tom smislu pogledati presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu u predmetu *Finci i Sejdić vs. Bosna i Hercegovina* iz decembra 2009. godine u kojoj je Sud, *inter alia*, naglasio da Ustav Bosne i Hercegovine sadrži diskriminatorne odredbe, jer ne daje jednaka prava svim građanima Bosne i Hercegovine. Da Ustav Bosne i Hercegovine ne daje jednaka prava svim građanima na cijeloj teritoriji svjedoči i predmet *Ilijaz Pilav vs. Bosna i Hercegovina* pred Sudom u Strasbourgu. Naime, radi se o liječniku bošnjačke nacionalnosti iz Srebrenice koji, prema ustavnim odredbama, nema mogućnost da se kandidira za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, jer Ustav Bosne i Hercegovine to pravo priznaje isključivo Srbima iz Republike Srpske, odnosno Bošnjacima i Hrvatima iz Federacije BiH.

i demokratskim izborima koji se organiziraju u isto vrijeme u oba bosanskohercegovačka entiteta. Sve međunarodne konvencije o zaštiti ljudskih prava koje su nabrojane u Aneksu 1 na Ustav Bosne i Hercegovine neposredno se primjenjuju u entitetima. Entiteti su, sa druge strane, obavezni osigurati punu sprovedbu osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, te su dužni zaštititi sve osobe koje se nalaze u njihovoj nadležnosti. Slijedeći član III (2) (c) Ustava Bosne i Hercegovine, entiteti su obavezni formirati civilne institucije, prvenstveno nezavisno sudstvo, koje će biti organizirane i koje će funkcionirati u skladu sa međunarodno priznatim standardima. Na osnovu člana III (2) (b) svaki će entitet pružiti svoju neophodnu pomoć vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj omogućio da ispoštuje svoje međunarodne obaveze.

4.1. PRAVO ENTITETA DA USPOSTAVLJAJU POSEBNE PARALELNE ODNOSI SA SUSJEDNIM ZEMLJAMA

Entiteti su pravni subjekti u unutrašnjem pravu Bosne i Hercegovine i, načelno govoreći, nemaju priznat status subjekata u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima. Međutim, i Federacija BiH i Republika Srpska ipak mogu zaključivati međunarodne ugovore (sporazume) sa drugim državama i međunarodnim organizacijama samo uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Član III (2) (d) Ustava Bosne i Hercegovine). Podrazumijeva se da pri tome moraju poštivati suverenitet, teritorijalni integritet i političku neovisnost Bosne i Hercegovine, njen Ustav i pravni poredak, kao i sve međunarodne obaveze koje je preuzela Bosna i Hercegovina (Trnka, 2000: 340). Također postoji mogućnost da Parlamentarna skupština BiH kroz zakonski propis odredi koji međunarodni sporazumi u kojima se kao jedna strana potpisnica pojavljuje jedan od entiteta, ne podliježu davanju saglasnosti državnog parlamenta, a sve s ciljem povećanja efektivnosti i efikasnosti međunarodne saradnje i poslovanja.

Ustav Bosne i Hercegovine predviđa jedan institut koji je relativno nepoznat u komparativnome pravu. Radi se o pravu entiteta na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama. Ova ustavna odredba doslovno kaže: Entiteti će imati pravo da uspostave posebne paralelne odnose sa susjednim zemljama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine (Član III (2) (a)).

Neki teoretičari smatraju da ovaj institut vuče svoje korijenje još iz Vašingtonskog sporazuma gdje je bila izražena namjera uspostavljanja konfederalnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske. Pošto ideja o konfederalizmu nije nikada zaživjela, ostavljena je mogućnost entitetima da sklapaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, koja apsolutno nema niti jedan element konfederacije. Opravdanje za ovakvu mogućnost je traženo u činjenici da u Bosni i Hercegovini živi dio nacionalnog srpskog, odnosno hrvatskog korpusa, i da je potrebno osigurati nesmetano povezivanje i saradnju u pitanjima koja su od interesa za očuvanje nacionalnog identiteta (Trnka, 2000: 342). Ustav BiH uopće ne predviđa o kojim se to susjednim državama radi, međutim, možemo pretpostaviti da je riječ o Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. Gašenjem državne zajednice

Srbije i Crne Gore i stvaranjem Republike Crne Gore kao neovisne i međunarodno priznate države, javila se mogućnost sklapanja posebnih paralelnih odnosa i sa ovom državom. Osnovne karakteristike ovog rješenja su: (1) radi se o pravu, a ne o obavezi uspostavljanja posebnih paralelnih odnosa; (2) da bi se mogao uspostaviti poseban odnos, potrebno je najprije uspostaviti opći odnos između države Bosne i Hercegovine i susjedne države sa kojom jedan entitet nastoji utemeljiti posebne odnose; (3) entiteti mogu uspostaviti posebne paralelne odnose samo u okviru svojih nadležnosti; (4) posebni odnosi moraju biti, kako Ustav BiH predviđa, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine; (5) za zaključivanje ovakvih sporazuma, kako Kasim Trnka smatra, potrebna je saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Međutim, postoji mišljenje Venecijanske komisije Vijeća Evrope iz 1998. godine koja smatra da sporazumi o posebnim paralelnim odnosima ne zahtijevaju saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, jer se Ustavnom sudu BiH daje posebna nadležnost da kontrolira, po zahtjevu državnih institucija, ustavnost ovakvih sporazuma (Vijeće Evrope, Evropska komisija za demokratiju putem zakona, *Mišljenje o ustavnosti međunarodnih sporazuma koje je zaključila Bosna i Hercegovina i/ili entiteti*, 37. plenarno zasjedanje, Venecija, 11. i 12. decembar 1998. godine); (6) nema nikakvih zapreka da, prema važećim ustavnim rješenjima, Federacija BiH uspostavi posebne paralelne odnose sa Republikom Srbijom i obratno, da Republika Srpska uspostavi posebne paralelne odnose sa Republikom Hrvatskom (Trnka, 2000: 342-343).

Dana 22. novembra 1998. godine u Zagrebu je svečano potpisan Sporazum o posebnim odnosima između Federacije BiH i Republike Hrvatske, koji u članu 2. predviđa saradnju u vrlo širokom spektru djelovanja, kakva je, naprimjer, ekonomska saradnja i trgovina, poticanje zajedničkih ulaganja, naročito u područjima prometne infrastrukture, komunikacija i telekomunikacija, izgradnje i saradnje u korištenju industrijskih, energetskih, poljoprivrednih i drugih potencijala i kapaciteta, te poticanje i saradnju u području planiranja i ekonomske politike, kao i saradnju u razvoju i obnovi;¹⁰ Sporazum je predviđao i saradnju u području zakonodavstva. Međutim, otvorena pitanja u ovom području danas su podignuta na razinu Vijeća ministara u Bosni i Hercegovini, jer *de facto* situacija u obje države pokazuje da hitnost u rješavanju zahtijevaju pitanja poput pružanja međunarodnopravne pomoći u krivičnim i građanskim stvarima, te nadasve pomorska delimitacija između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske. Nadalje, saradnja u oblasti nauke i tehnologije, odgoja i obrazovanja, kulture i sporta, ostvarivala se, u najvećoj mjeri, kroz finansijsko pomaganje obrazovnih institucija u Federaciji BiH, i to u kantonima s hrvatskom većinom. I u konačnici, područje koje je zanimljivo za našu znanstvenu obradu je svakako odbrana (školovanje, opremanje, zajednička proizvodnja i dr.) u mjeri u kojoj je u skladu s teritorijalnim integritetom i suverenitetom Bosne i Hercegovine i Mirovnim sporazumom.

¹⁰ Republika Hrvatska je u članu 10, stav 2, Ustava predvidjela da se: "Dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske". Kako tvrdi Nedžad Duvnjak, sigurno je da ova odredba predstavlja ustavni osnov za miješanje Republike Hrvatske u unutrašnje poslove Bosne i Hercegovine. Kako isti autor navodi, unilateralizam Republike Hrvatske legaliziran je kroz institut posebnih paralelnih odnosa entiteta sa susjednim državama.

Naime, i ovo pitanje je prešlo u nadležnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno Ministarstva odbrane (šire u: član 2. Sporazuma o posebnim odnosima Republike Hrvatske i Federacije BiH, potpisanog u Zagrebu, 22. novembra 1998. godine).

Ovim je sporazumom također bilo predviđeno osnivanje zajedničkoga vijeća za saradnju Republike Hrvatske i Federacije BiH kao izvršnoga sprovedbenoga tijela. Slijedeći ovaj sporazum, Parlament Federacije BiH, na sjednici Predstavničkoga doma, održanoj 19. oktobra 1999. godine i na sjednici Doma naroda održanoj 21. marta 2000. godine, donio je Odluku o odobravanju Aneksa za provođenje saradnje u području nauke, tehnologije i visokog obrazovanja uz ovaj sporazum (u tom smislu: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2000/odluke/27%20b%20svasta%20nesta.htm>). Međutim, općepoznato je da je došlo do odustajanja od primjene ovoga sporazuma. Do odustajanja od posebnih paralelnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske došlo je 'nakon prve izborne promjene vlasti' (Žepić, 2005: 26) u Republici Hrvatskoj, zbog, kako je navedeno, novih oblika razvoja međusobnih odnosa, odnosno, zbog novog konteksta samih društvenih zbivanja. Prioritet je bio uspostaviti opće odnose između države Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske, tako da su posebni paralelni odnosi Republike Hrvatske sa samo jednim entitetom prebačeni u drugu dimenziju. U vrijeme pisanja rada, Sporazum, s pozicije međunarodnoga javnoga prava, odnosno ustavnoga prava, nema djelatnu snagu, s obzirom na to da ne postoji volja, u najvećem dijelu, Bošnjaka, za razvijanjem ovakvih odnosa. Naše je mišljenje da Sporazum predstavlja anahrono rješenje i da je, samim time, neizvodiv *per se*. S druge strane, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine preuzelo je sve aktivnosti glede razvoja međudržavne saradnje u svim segmentima vlasti, tako da, naprimjer, nema niti praktične potrebe za osnaživanjem posebnih paralelnih odnosa između Federacije BiH i Republike Hrvatske, jer se sva ekonomska, pravna i svaka druga saradnja može ostvarivati na razini dvije države.¹¹

5. USTAVNO UREĐENJE FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Federacija BiH je entitet – odnosno jedan od dva entiteta od kojih se sastoji država Bosna i Hercegovina (Amandman III.2. na Ustav Federacije BiH) – koja ima složenu strukturu. Sastoji se od deset federalnih jedinica – kantona koji imaju jednaka prava i odgovornosti. Riječ *kanton* je preuzeta iz švicarske pravne terminologije i označava jedinicu koja ima značajne nadležnosti i visok stepen autonomije, ali ne predstavlja oblik ostvarivanja centralne vlasti, odnosno jedinicu lokalne samouprave. Zanimljivo je ovdje spomenuti i

¹¹ Predmetom paralelnih odnosa može biti saradnja u oblasti kulture, sporta i obrazovanja, s obzirom na to da na državnoj razini ne postoje predmetna ministarstva. Međutim, saradnja u navedenim resorima može se također uspješno realizirati i preko Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine, koji će koordinirati aktivnosti između državnog ministarstva Republike Srbije/Republike Hrvatske i entitetskih resornih ministarstava. U posljednje vrijeme je primjetna tendencija da se radi na uspostavljanju *međudržavne* saradnje u svim oblastima, dok se partikularan pristup, u smislu teritorijalnih jedinica, polako napušta.

Odluku Ustavnoga suda Federacije BiH u predmetu U-12/97 iz 1997. godine u kojem je sud *inter alia* odlučivao i o ustavnosti termina *župan* i *županija* u Ustavu županije Posavske kada je utvrdio: "isto tako, odredba člana 30. Ustava županije Posavske nije u skladu s odredbama člana V. 3. i 8. Ustava Federacije BiH, prema kojoj svaki kanton ima "predsjednika", a ne "župana", kako je navedeno u osporenoj odredbi." Naime, kod ocjenjivanja ustavnosti nekog propisa, strogo se vodi računa koji su termini upotrijebljeni u tekstovima Ustava Federacije BiH koji su objavljeni u Službenim novinama. Verzija Ustava na hrvatskom jeziku koja je objavljena u Službenim novinama broj 1 iz 1994. godine umjesto *kanton* nema naziv *župa*, *županija* ili umjesto *predsjednik kantona* nema naziv *župan*. Upravo zbog ovih razloga, a sve u cilju postizanja prijekne objektivnosti, suci Ustavnoga suda Federacije BiH nisu mogli glasati drukčije nego kako piše u Ustavu, jer u Ustavu nema naziva *župan* i nema naziva *županija*. No, i pored Odluke Ustavnoga suda Federacije BiH, i dalje se primjećuje nepravilna upotreba riječi *županija* kod označavanja federalnih jedinica. U državno-pravnoj tradiciji, pojam *županija* se više koristio da bi se označio oblik decentralizacije, odnosno detaširanoga organa centralne vlasti. I danas, prema Ustavu Republike Hrvatske naprimjer, županije su istovremeno oblik ostvarivanja centralne vlasti i oblik lokalne samouprave. Međutim, izričito se mora navesti da se i danas u Federaciji Bosne i Hercegovine, poglavito u područjima s hrvatskom većinom, umjesto termina *kanton* koristi naziv – *županija*.

Ustav Federacije BiH izričito propisuje da će kantoni imati nazive određene isključivo prema gradovima koji su sjedište odgovarajućih kantonalnih vlasti ili prema regionalnim geografskim karakteristikama (Član I.2.). Ova odredba naglašava činjenicu da kantoni ne predstavljaju nacionalne teritorije, nego da se radi o federaciji kantona, a ne o federaciji naroda (Trnka, 2000: 344). Nadalje, Federacija BiH ima svu vlast, ovlaštenja i odgovornosti koje Ustavom BiH nisu izričito u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.

Legitimitet državnih organa u ovom entitetu se temelji na suverenitetu građana, konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba, te ravnopravnosti ostalih naroda. Na ovim osnovama se grade osnovne poluge vlasti u Federaciji BiH. Građani su predstavljeni u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH, dok su u Domu naroda zastupljeni predstavnici konstitutivnih naroda i u manjem broju pripadnici ostalih naroda.

Teritorija Federacije BiH je u izvornome tekstu njenog Ustava bila određena kao dio teritorije na kojem Bošnjaci i Hrvati čine većinsko stanovništvo. Međutim, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, to bi iznosilo približno 56 procenata teritorije Bosne i Hercegovine. Međutim, Aneksom 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma utvrđena je linija razgraničenja, to jest, demarkaciona linija između entiteta. Federaciji BiH je, temeljem ovog sporazuma, pripao 51 procenat teritorije Bosne i Hercegovine, dakle, za 5 procenata manje teritorije nego što je predviđeno Ustavom Federacije BiH.¹²

¹² Međutim, *de facto* situacija je malo drukčija. Federaciji BiH je u konačnici pripalo 51,5% teritorije Bosne i Hercegovine, a Republici Srpskoj 48,5% teritorije (govor Ive Komšića na Međunarodnom simpoziju: *Bosna i Hercegovina – 15 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*, Rektorat Univerziteta u Sarajevu, 18. i 19. januar 2011).

Entiteti, kako je ranije navedeno, ne predstavljaju države, niti se imaju smatrati subjektima međunarodnoga prava. Oni su, naime, unutrašnje kategorije koje, međutim, imaju određeni stepen državnosti koji je i uobičajen za federalne jedinice u svijetu. I Federacija BiH, pored Ustava posjeduje i entitetsko državljanstvo i simbole.

Potrebno je na ovome mjestu napomenuti da u vrijeme pisanja ovoga rada Federacija BiH još uvijek nema svoje entitetske simbole, odnosno svoj grb i svoju zastavu, temeljem djelimične Odluke o meritumu Ustavnoga suda BiH od 31. marta 2006. godine kojom su članovi 1. i 2. Zakona o grbu i zastavi Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 21/96 i 26/96) proglašeni neustavnim, odnosno da nisu u skladu sa članom II.4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članovima 1.1. i 2.a) i c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz Aneksa I na Ustav Bosne i Hercegovine. Kako se navodi u ovoj odluci, ukinute odredbe prestaju važiti narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", te se nalaže Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci od dana objave ove odluke u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" usaglasi članove 1. i 2. Zakona o grbu i zastavi Federacije Bosne i Hercegovine sa Ustavom Bosne i Hercegovine. (Pogledati više: Djelimična Odluka o meritumu Ustavnoga suda BiH, broj U 4/04, Sarajevo, 31. mart 2006. godine). Međutim, Parlament Federacije BiH to još uvijek nije učinio, odnosno, nije odlučeno o novom grbu i zastavi ovog entiteta, pa se državni simboli koriste kao privremeni.

5.1. DRŽAVLJANSTVO FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

U složenim državama postoji državljanstvo savezne države i, najčešće, i državljanstvo federalne jedinice. Ustav Bosne i Hercegovine sadrži također odredbe o državljanstvu. Najprije utvrđuje da postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine i da će ga zakonom urediti Parlamentarna skupština BiH. Ustav BiH predviđa i odredbe o entitetskome državljanstvu koji nema nikakvo značenje u međunarodnim odnosima. Svi državljani BiH, bez obzira na svoje entitetsko državljanstvo, uživaju, bar formalnopravno, potpuno jednaka prava i zaštitu na cijelome području Bosne i Hercegovine. Sa druge strane, Ustav Federacije BiH, u članu II.A.5. propisuje da se sticanje i prestanak državljanstva Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje federalnim zakonom kojega će donijeti Parlament Federacije BiH, s tim što zakoni o državljanstvu koje donose entiteti moraju biti u skladu sa Ustavom BiH i Zakonom o državljanstvu BiH. Svaki državljanin Federacije BiH istovremeno je i državljanin Bosne i Hercegovine. Ustav Federacije BiH također je u svome izvornome tekstu sadržavao odredbu o dvojnome državljanstvu koja je glasila: 'Svi građani imaju pravo zadržati i državljanstvo druge države' (član II.A.5.b.), koja je Amandmanom VII na Ustav Federacije BiH izmijenjena i glasi: '...imaju pravo i na državljanstvo druge države.' Primjetno je, da su navedene pravne odredbe u neskladu sa Ustavom BiH, jer su pitanja dvojnoga državljanstva vezana isključivo za državljanstvo Bosne i Hercegovine, i ne može se dopustiti da ovu materiju reguliraju entiteti kroz svoje ustave, imajući, dakako, na umu činjenicu da je svaki građanin ove države prema vani isključivo državljanin Bosne i Hercegovine. Isto tako, svaka promjena

državljanstva jednog entiteta u državljanstvo drugog entiteta nema nikakvog utjecaja na državljanstvo Bosne i Hercegovine (član 2. stav 2. Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine).

6. USTAVNO UREĐENJE KANTONA

Kantoni u okviru Federacije BiH imaju, kako smo naveli, veliki stepen autonomije, te su po svojim pravima i obavezama – jednaki. Kantoni kroz svoje skupštine samostalno donose svoje ustave, što predstavlja značajan nivo samoorganiziranja kantona. Ustav kantona mora biti u saglasnosti i sa Ustavom Federacije BiH i sa Ustavom BiH. Razgraničenje kantona izvršeno je federalnim zakonom. Postoji ukupno deset kantona kao federalnih jedinica unutar Federacije BiH i to: Posavski (Orašje), Tuzlanski (Tuzla), Zeničko-dobojski (Zenica), Sarajevski (Sarajevo), Bosansko-podrinjski (Goražde), Srednjobosanski (Travnik), Hercegovačko-neretvanski (Mostar), Zapadnohercegovački (Široki Brijeg), Unsko-sanski (Bihać) i Livanjski kanton (Livno). U pet kantona većinsko stanovništvo čine Bošnjaci (Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Unsko-sanski i Kanton Sarajevo), tri kantona su sa hrvatskom većinom (Livanjski, Posavski i Zapadnohercegovački) dok dva kantona imaju donekle izjednačen nacionalni sastav kod kojih je utvrđen poseban režim organizacije i funkcioniranja vlasti – Hercegovačko-neretvanski i Srednjobosanski kanton. Cilj posebnog režima za ova dva kantona je u sprječavanju svakog oblika i mogućnosti majorizacije bilo kojeg konstitutivnog naroda. Ovakvo rješenje je utvrđeno u Amandmanu I na Ustav Federacije BiH koji je usvojen 23. juna 1994. godine i koji *inter alia* predviđa da će: (1) kantoni delegirati svoje nadležnosti ukoliko to općina zahtijeva; (2) odluke koje se tiču vitalnih interesa bilo kog od konstitutivnih naroda u kantonu zahtijevaju saglasnost većine poslanika u zakonodavnom tijelu kantona, uključujući većinu bošnjačkih poslanika i većinu hrvatskih poslanika; (3) vlada kantona je organizirana po posebnom režimu; (4) u ustavu kantona sa posebnim režimom bit će sadržane odredbe kojima će se otkloniti blokada u odlučivanju zakonodavnog tijela kantona prilikom donošenja prijeko potrebnih zakona.

Prema ovome režimu, u skupštine ovih kantona uveden je princip konsenzusa, što znači da bi se jedna odluka donijela – potrebno je da za nju glasa većina poslanika Bošnjaka i većina poslanika Hrvata kada se radi o pitanjima o vitalnim nacionalnim interesima. Međutim, nije određeno koja se to pitanja smatraju vitalnim nacionalnim interesom. Ovakvo nešto je prepušteno poslanicima. Ako se odluka koja predstavlja vitalni nacionalni interes po jedan narod ne može usvojiti, formira se zajednička komisija u skupštini. Ako se ni tada ne postigne traženi konsenzus, tada ovo pitanje rješava kantonalni sud. Odluka kantonalnoga suda je konačna, ako se radi o isključivoj nadležnosti kantona, a ako se radi o zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona, o žalbi na odluku kantonalnoga suda konačno odlučuje Ustavni sud FBiH.

Međutim, nakon Odluke Ustavnoga suda BiH o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine, posebni režimi Hercegovačko-neretvanskog i Srednjobosanskoga kantona ostaju upitni.

Postavlja se, dakako, pitanje da li bi odredbe Prvog amandmana na Ustav Federacije BiH, koji se *de facto* više ne primjenjuje, u današnjem kontekstu odnosa zaista bile sprovodive, jer ovaj amandman nikada nije *de jure* ukinut.

Slična je situacija i sa ustavnim rješenjem koje omogućava uspostavljanje vijeća kantona sa bošnjačkom, odnosno hrvatskom većinom (član V.1.3. Ustava Federacije BiH). Ovim se rješenjem dozvoljava mogućnost da se po nacionalnoj osnovi povezuju kantoni koji ne bi predstavljali nikakav novi nivo ili organ vlasti. Oni ne bi mogli donositi obavezujuće odluke, već bi osnovni cilj bio zajedničko djelovanje kantona preko ovog vijeća u ostvarivanju unutrašnje regionalne saradnje i jedinstveno djelovanje prema zakonodavnom i izvršnom tijelu Federacije BiH. Za koordinaciju aktivnosti u njihovom zajedničkom djelovanju, vijeća kantona mogu formirati razna tijela, kao što su komisije, radne grupe i slično. Međutim, ovakvo rješenje nije nikada zaživjelo jer bi, kako se vjeruje, ova odredba danas bila protuustavna zato što bi pripadala kategoriji odredbi koje se moraju uskladiti sa pravnim normama o konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini, te bi povezivanje kantona po nacionalnoj osnovi bilo nekonzistentno sa Odlukom Ustavnoga suda. Bilo bi, naime, apsurdno i protuustavno odrediti da je, primjerice, Kanton Sarajevo – bošnjački, ili označiti Livanjski kanton hrvatskim. Naravno, istina je da je na ovome primjeru, *de facto* i *de jure*, situacija potpuno različita. Na ovome mjestu svakako moramo navesti i inicijativu, koja je zvanično potekla od predstavnika HDZ-a 1990. i HSP-a Đapić-dr. Jurišić 2008. godine, kada je najavljeno da će premijeri tri kantona sa hrvatskom većinom Srećko Boras (HDZ 1990), Zvonko Jurišić (HSP) i Nediljko Rimac (HDZ 1990) do kraja decembra 2008. godine formirati međukantonalno vijeće u Federaciji BiH, kako bi se ovaj dio Federacije BiH i Bosne i Hercegovine, kako su oni naveli, tretirao ravnopravno. U sastav ovog međukantonalnog vijeća ušli bi Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački i Livanjski kanton (u tom smislu: http://www.bihvijesti.net/20197_Povratak-Hrvatske-samouprave-Tri-kantona-sa-hrvatskom-vecinom-formiraju-Medjukantonalno-vijece.html). U vrijeme pisanja ovog rada, međukantonalno vijeće nije formirano, međutim, u posljednje vrijeme, postoje izjave o formiranju trećeg entiteta u Bosni i Hercegovini, čime bi, uz postojeći Ustav, došlo do narušavanja cjelovitosti i teritorijalnog integriteta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno do teritorijalne podjele ovog entiteta na dva administrativno- politička dijela.¹³

Na pitanje međukantonalnih vijeća, nadovezuje se i pitanje Herceg-Bosne. Naime, Hrvatska zajednica Herceg-Bosna osnovana je od strane političkoga vrha HDZ BiH 18. novembra 1991. godine, da bi već 28. augusta 1993. godine prerasla u Hrvatsku Republiku Herceg-

¹³ Kao primjer davanja izjava o trećem entitetu u Bosni i Hercegovini može poslužiti Dragan Čović, predsjednik HDZ-a Bosne i Hercegovine, koji je rekao da je formiranje federalne jedinice u Bosni i Hercegovini s hrvatskom većinom jedina realnost Bosne i Hercegovine, čiji bi glavni grad bio Mostar. U tom smislu: http://www.hrsvijet.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8608:izbori-bih-dragan-ovi-najavio-trei-entitet-qbonjaci-izabrali-hrvatskog-lana-predsjednitvaq&catid=45:bih-izbori-2010&Itemid=157 [14. oktobar 2010].

Bosnu, kao hrvatsku upravnu jedinicu unutar¹⁴ Bosne i Hercegovine. Kao politička i teritorijalna cjelina ukinuta je potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma 18. marta 1994. godine. Nakon potpisivanja Dejtonskoga mirovnoga sporazuma i prestankom oružanoga sukoba u Bosni i Hercegovini, ova jedinica se postepeno integrirala, mada nekada i protiv volje njezina vodstva, u Ustavom predviđenu političko-teritorijalnu organizaciju Federacije BiH, odnosno državu Bosnu i Hercegovinu.

No, vratimo se međukantonatnoj saradnji. Vrijedi napomenuti da kada i ne bi postojala ustavna odredba o saradnji kantona, ne bi bilo nikakve realne zapreke da kantoni u Federaciji BiH međusobno sarađuju i učestvuju u ostvarivanju svojih zajedničkih ciljeva, poštivajući pri tome ustavne odredbe i osnovna načela o podjeli nadležnosti i interese svojih građana.¹⁵

Kantoni su obavezni osigurati u potpunosti poštivanje ljudskih prava zajamčenih Ustavom Federacije BiH, uključujući ona koja su predviđena međunarodnim konvencijama navedenima u Aneksu Ustava.

Kantoni mogu sklapati i međunarodne ugovore o saradnji iz one oblasti u kojoj su oni nadležni jedino ukoliko dobiju saglasnost kako Parlamentarne skupštine BiH, tako i Parlamenta FBIH, što bi značilo da su kantoni izloženi dvostrukoj provjeri kada stupaju u međunarodne odnose. I u međunarodnome pravu je sveprisutna tendencija decentralizacije i intenziviranja saradnje, posebno među susjednim regijama (naprimjer, saradnja u euroregijama Alpe-Dunav-Jadran i Dunav-Drava-Sava¹⁶). U osnivanju euroregije Dunav-Drava-Sava su 1998. godine iz Bosne i Hercegovine učestvovali Općina Tuzla, tadašnji Tuzlansko-podrinjski kanton i Privredna komora Tuzlansko-podrinjskog kantona, da bi 2001. godine ovoj euroregiji pristupili Brčko distrikt BiH i Posavski kanton. Euroregija ima svoj statut i osnovni joj je cilj poticanje i pospješivanje ostvarivanja međudržavnih i regionalnih projekata (<http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=91>).

¹⁴ U svim formalnopravnim aktima HR HB ne negira se postojanje Bosne i Hercegovine, odnosno ne izražava se izravna intencija pripajanja HR HB sa Republikom Hrvatskom. No, *de facto* situacija je bila drukčija. U tom smislu: (Tindemans, 1997: 81-83).

¹⁵ Član 62. Ustava Tuzlanskog kantona predviđa da kanton može zajedno sa drugim kantonima osnivati vijeća kantona u cilju koordiniranja politike i aktivnosti u vezi sa pitanjima od zajedničkog interesa, te u sklopu vijeća osnivati koordinaciona tijela, komisije i radne grupe radi razmjene informacija i usklađivanja aktivnosti kantona u izvršavanju njihove nadležnosti, ali ne mogu obuhvatati vojne ili političke dogovore.

¹⁶ Euroregionalna saradnja "Dunav-Drava-Sava" međunarodna je organizacija jedinica regionalne samouprave (županija, kantona), gradova, te regionalnih industrijskih, trgovinskih ili privrednih komora, odnosno srodnih udruženja ekonomskih subjekata s područja Republike Mađarske, Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine te drugih područja koja prostorno gravitiraju rijekama Dunavu, Dravi i Savi, odnosno koja s područjem Euroregije čine prostornu cjelinu.

7. ORGANIZACIJA VLASTI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

7.1. ZAKONODAVNA VLAST

U Federaciji BiH vlast je organizirana na temelju trodiobe vlasti. Parlament Federacije BiH vrši ustavotvornu, zakonodavnu, budžetsku i druge funkcije predstavničkoga tijela u skladu sa Ustavom Federacije BiH. U Parlamentu su predstavljeni interesi građana, konstitutivnih naroda, te pripadnika ostalih naroda. Parlament Federacije BiH čine Predstavnički dom i Dom naroda, što znači da je prihvaćena dvodomna organizacija zakonodavne vlasti u Federaciji BiH. "Predstavnički dom se sastoji od 98 poslanika, koji se biraju demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na teritoriji cijele Federacije, u skladu sa Ustavom Federacije BiH i Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine." (Član 7. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH). Mandat poslanika traje četiri godine, ukoliko Predstavnički dom ne bude raspušten, u skladu sa Ustavom Federacije (Član 8). Predstavnički dom ima predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća Predstavničkog doma, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih. Predsjedavajući i dva potpredsjedavajuća Predstavničkog doma biraju se iz reda poslanika na sjednici Predstavničkog doma poslije izvršene verifikacije mandata poslanika u Predstavničkom domu. Prijedlog za izbor predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća Predstavničkog doma podnose klubovi poslanika. (Član 38)

U radu Predstavničkoga doma, značajnu ulogu imaju i radna tijela, koja mogu biti stalna i povremena, a koja se osnivaju za razmatranje pitanja koja su u nadležnosti Predstavničkog doma, za razmatranje nacrti i prijedloga zakona i drugih općih akata Predstavničkog doma i za pripremanje i obavljanje drugih poslova za Predstavnički dom. Ovaj dom ima slijedeća radna tijela: 1. Ustavnu komisiju; 2. Zakonodavno-pravnu komisiju; 3. Administrativnu komisiju; 4. Komisiju za zaštitu ljudskih prava i sloboda; 5. Komisiju za sigurnost; 6. Komisiju za izbor i imenovanje; 7. Komisiju za informiranje; 8. Komisiju za jezička pitanja; 9. Mandatno-imunitetsku komisiju; 10. Komisiju za jednakopravnost spolova; 11. Komisiju za lokalnu samoupravu; 12. Komisiju za pitanja mladih; 13. Odbor za ekonomsku i finansijsku politiku; 14. Odbor za energetiku, rudarstvo i industriju; 15. Odbor za promet i komunikacije; 16. Odbor za denacionalizaciju i privatizaciju; 17. Odbor za pravdu i opću upravu; 18. Odbor za povratak izbjeglih i raseljenih osoba; 19. Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i sport; 20. Odbor za boračka i invalidska pitanja; 21. Odbor za rad i socijalnu zaštitu; 22. Odbor za zdravstvo; 23. Odbor za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo; i 24. Odbor za prostorno uređenje, stambeno-komunalnu politiku i ekologiju. (Član 56)

Kvorum za sjednicu čini većina poslanika u Predstavničkom domu, osim ako za odlučivanje o određenim pitanjima Ustavom Federacije i poslovníkom nije drugačije utvrđeno. (Član 104 stav 2)

Skupštine kantona prema Ustavu Federacije BiH delegiraju svoje izabrane poslanike u Dom naroda Parlamenta FBiH. Delegate Doma naroda biraju poslanici skupština kantona. Dom naroda Parlamenta FBiH sastoji se od 58 izaslanika od kojih po 17 izaslanika iz reda svakog od

konstitutivnih naroda i sedam izaslanika iz reda ostalih (član 6. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta FBiH). Dom naroda iz reda svojih članova bira predsjedavajućeg i dva potpredsjednika, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda. Kolegij Doma naroda sačinjavaju: predsjedavajući, dva potpredsjednika, predsjednici klubova i sekretar Doma. U Domu naroda su utemeljeni klubovi izaslanika i to: Klub izaslanika bošnjačkog naroda, Klub izaslanika hrvatskog naroda i Klub izaslanika srpskog naroda. Dom naroda ima 19 radnih tijela.¹⁷

U vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda, kako navodi član 115. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, spada: ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti; identitet jednog konstitutivnog naroda; ustavni amandmani; organizacija organa javne vlasti; jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka; obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijeđe; teritorijalna organizacija; sistem javnog informiranja i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda.

Kako je navedeno, zakoni ili drugi propisi ili akti koji se podnesu Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH, također se usvajaju u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, te ukoliko se smatra da određeni zakon spada u pitanja od vitalnoga nacionalnoga interesa, zakon će biti uvršten u dnevni red Doma naroda kao pitanje od vitalnoga interesa i podlijeće posebnoj proceduri donošenja i usvajanja konačnoga teksta.¹⁸

U postupku donošenja zakona, kako se može i primijetiti, osigurana je ravnopravnost domova. Međutim, u Republici Srpskoj je situacija donekle drukčija. Naime, usvajanjem amandmana na Ustav Republike Srpske, Amandmanom LXXVI propisano je da će zakonodavnu vlast u Republici Srpskoj vršiti Narodna skupština Republike Srpske i Vijeće naroda Republike

¹⁷ To su: Komisija za ustavna pitanja, Zakonodavno-pravna komisija, Administrativna komisija, Komisija za ljudska prava i slobode, Komisija za sigurnost, Komisija za izbor i imenovanja, Komisija za informiranje, Komisija za jezička pitanja, Komisija za jednakopravnost spolova, Mandatno-imunitetska komisija, Odbor za ekonomsku i razvojnu politiku, finansije i budžet, Odbor za privredu, Odbor za prostorno uređenje, ekologiju i stambeno-komunalne poslove, Odbor za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, Odbor za denacionalizaciju i privatizaciju, Odbor za pravdu, opću upravu i lokalnu samoupravu, Odbor za povratak izbjeglih, prognanih i raseljenih lica, Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu, sport i pitanja mladih, Odbor za boračka i invalidska pitanja, rad, zdravstvenu i socijalnu zaštitu (Član 54. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije BiH). Usporedbe radi, Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta FBiH imaju skoro identične resore radnih tijela. No, postoje dvije razlike, koje nisu značajnije materijalne naravi. Prva je da u Domu naroda postoji Odbor za privredu, dok je u Predstavničkom domu materija ovog odbora podijeljena u dva radna tijela: Odbor za energetiku, rudarstvo i industriju i Odbor za promet i komunikacije. Druga je razlika što su određeni resori u Predstavničkom domu odijeljeni, dok su u Domu naroda spojeni u jedno radno tijelo. Ovo su razlozi zašto Predstavnički dom ima 5 radnih tijela više od Doma naroda.

¹⁸ O osnovnim značajkama glede vitalnoga nacionalnoga interesa pogledati više i u Sporazumu iz 2002. godine o provedbi Odluke Ustavnoga suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda. Ovaj dokument se može pronaći na stranici: http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=7275 [10. januar 2009.]

Srpske. Vijeće naroda Republike Srpske svoju zakonodavnu vlast vrši u cilju zaštite vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda. Dakle, Vijeće naroda Republike Srpske ne učestvuje u postupku donošenja zakona, propisa i drugih akata sa Narodnom skupštinom Republike Srpske, nego vrši kontrolu izglasanih zakona, propisa i akata u Narodnoj skupštini, a radi utvrđivanja da li se izglasanim zakonom, propisom ili aktom ugrožavaju vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda (http://www.vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=sr). Vijeće naroda se, prije svega, pojavljuje kao organ koji vrši kontrolu i intervenira – tzv. Kontrolni/Intervencijski dom.

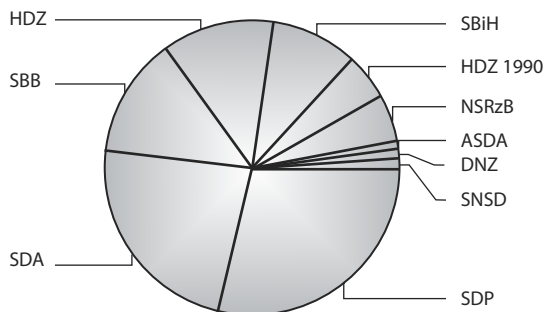
Domovi samostalno donose svoj poslovnik, deklaracije ili rezolucije kojima izražavaju svoje stavove o pojedinim pitanjima, te biraju svoje dužnosnike i članove radnih tijela (Trnka, 2000: 386). Odluke u oba doma se donose prostom većinom svih članova doma, naravno ukoliko u određenim situacijama Ustavom ili poslovníkom nije drukčije određeno. Ako oba doma ne usvoje zakon ili drugu odluku u istovjetnom tekstu, pristupa se postupku usaglašavanja koji podrazumijeva formiranje zajedničke komisije sa zadatkom da predloži obostrano prihvatljivo rješenje (Trnka, 2000: 386).

Institutom imuniteta Ustav Federacije BiH štiti članove Parlamenta u obavljanju njihove funkcije, te obuhvata i neodgovornost i nepovredivost. Naime, svaki poslanik uživa imunitet od dana verifikacije do prestanka mandata. Poslanik ne može biti krivično gonjen niti odgovoran u građanskom postupku za bilo koju radnju učinjenu u vršenju svoje funkcije.

7.1.1. Prikaz rasporeda mandata u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH

Na općim parlamentarnim izborima koji su održani 3. oktobra 2010. godine u Bosni i Hercegovini, svi punoljetni građani Bosne i Hercegovine birali su neposrednim i tajnim glasanjem zastupnike, političke stranke, koalicije i nezavisne kandidate u Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH. Prvo ćemo prikazati raspored mandata za period 2010-2014, a zatim i zvanični raspored mandata političkih stranaka za period 2006-2010.

Slika 1. Grafički prikaz nezvanične verzije osvojenih mandata po političkim strankama u Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH na općim izborima u Bosni i Hercegovini 2010.



Izvor: <http://razglasaj.ba/?p=7489>
[16. oktobar 2010].

| POLITIČKA STRANKA | BROJ MANDATA (period 2010-2014) |
|--------------------------|---|
| SDP | 28 zastupnika |
| SDA | 23 |
| SBB | 13 |
| HDZ | 12 |
| SBIH | 9 |
| HDZ1990 | 5 |
| NSRzB | 5 |
| A – SDA | 1 |
| DNZ | 1 |
| SNSD | 1 |

Prikaz 1. Izvor: <http://razglasaj.ba/?p=7489> [16. oktobar 2010].

| POLITIČKA STRANKA | BROJ MANDATA (period 2006-2010) |
|---|---|
| SDA | 28 |
| SBIH | 20 |
| SDP | 17 |
| HDZ – HRVATSKA KOALICIJA – HNZ, HSP | 7 |
| HRVATSKO ZAJEDNIŠTVO (HDZ 1990 – HZ – HSS – HKDU – HDU – DEMOKRŠČANI | 4 |
| NEZAVISNI KLUB SBIH | 4 |
| KLUB HRVATSKIH ZASTUPNIKA (HSS-HSP-HNZ-HZ HB) | 5 |
| BPS – SEFER HALILOVIĆ | 4 |
| PATRIOTSKI BLOK BOSS – SDU BiH | 3 |
| NSRzB | 3 |
| DNZ | 2 |
| SNSD | 1 |

Prikaz 2. Izvor: http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/predstavnicki_dom/organizacija/delegati.html
[16. oktobar 2010]

7.1.2. Prikaz rasporeda mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH

Prema zvaničnim podacima Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, u vrijeme pisanja ovog rada donesene su odluke o utvrđivanju rezultata posrednih izbora i dodjeli mandata iz skupština samo pet kantona. Prema odlukama Centralne izborne komisije,¹⁹ za Dom naroda Parlamenta Federacije BiH iz Skupštine Kantona Sarajevo dodjeljuje se ukupno tri mandata iz reda bošnjačkog naroda, četiri iz reda srpskog naroda, jedan iz reda hrvatskog naroda i dva iz reda ostalih. Iz Tuzlanskog kantona u Dom naroda se delegiraju dva kandidata iz reda srpskog, jedan iz reda hrvatskog, i tri iz reda bošnjačkog naroda. Iz Bosansko-podrinjskog kantona delegiraju se po jedan poslanik iz reda bošnjačkog, srpskog

¹⁹ Više vidjeti na: <http://www.izbori.ba/default.asp?col=danizbora2010> [24. januar 2011].

i hrvatskog naroda. Iz Zeničko-dobojskog kantona delegiraju se tri poslanika iz reda bošnjačkog, jedan iz srpskog i dva iz hrvatskog naroda, dok se iz Unsko-sanskog kantona delegiraju po dva poslanika iz bošnjačkog i srpskog naroda i jedan iz hrvatskog naroda.

7.2. IZVRŠNA VLAST

Izvršnu vlast u Federaciji BiH vrši predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH zajedno sa Vladom Federacije BiH. Predsjednik Federacije BiH je šef izvršne vlasti i u tom svojstvu vrši funkciju predstavljanja Federacije BiH. U kreiranju institucije predsjednika Federacije kombinirani su elementi i parlamentarnog i predsjedničkog sistema. Predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH ne biraju građani neposredno, već ih bira Parlament na mandat od četiri godine. Bitno je napomenuti da predsjednik i dva potpredsjednika Federacije BiH ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda.²⁰

Kada predsjednik Federacije utvrdi da domovi nisu u mogućnosti donijeti potrebne zakone, on može, uz saglasnost sa potpredsjednicima Federacije, raspustiti jedan ili oba doma, s tim da nijedan dom ne može biti raspušten u periodu od godinu dana od njegovog prvog sazivanja. Predsjednik Federacije također raspušta oba doma kada oni ne uspiju donijeti budžet Federacije prije početka budžetske godine (član 229. stavovi 1 i 2, Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH). Međutim, navedena situacija se nikada nije dešavala u praksi. Predsjednik Federacije BiH, nadalje, potpisuje zakone i međunarodne ugovore, te daje pomilovanja.

Sa druge strane, Parlament Federacije BiH može također smijeniti predsjednika i potpredsjednike Federacije BiH ukoliko su nedostojni funkcije koju obavljaju ili ako prekrše položenu zakletvu.

Ključnu ulogu u ostvarivanju funkcija Vlade ima njen premijer koji ima odlučujuću ulogu u procesu provođenja politike i izvršavanja zakona. Naime, Vlada Federacije BiH se sastoji od premijera i 16 ministara, a po etnicitetu, nju sačinjavaju 8 ministara iz reda bošnjačkog, 5 iz reda hrvatskog i 3 iz reda srpskog naroda. Jednog ministra iz reda *ostalih* može imenovati premijer Vlade iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda. Vladu imenuje predsjednik Federacije BiH uz saglasnost sa potpredsjednicima, a uz konsultaciju sa premijerom, odnosno kandidatom za tu funkciju. Imenovanje Vlade potvrđuje Predstavnički dom Parlamenta FBiH. Saglasnom odlukom predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH, Vlada može biti smijenjena te za takav akt nije potrebna saglasnost niti jednog doma Parlamenta FBiH. Sa druge strane, Vlada je odgovorna i Parlamentu FBiH. Odlukom oba doma Vladi se može izglasati nepovjerenje.²¹ Smjenu pojedinog ministra može izvršiti sam predsjednik FBiH ali na prijedlog premijera (Trnka, 2000: 410).

²⁰ O detaljima izbora i razrješenja predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH vidjeti članove 132. i 133. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH.

²¹ Odredbe o izglasavanju nepovjerenja Vladi Federacije BiH sadržane su u članovima 135.–139. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH.

Iz ustavnoga položaja premijera proizlazi da je on nosilac najvažnijih izvršnih funkcija. Tako premijer predlaže Parlamentu FBiH donošenje zakona i budžeta, provodi politiku i izvršava zakone, daje zadatke ministrima, pokreće postupak za smjenu predsjednika ili potpredsjednika Federacije BiH, predsjedava sjednicama Vlade i vrši niz drugih poslova (Trnka, 2000: 411). Ministri, osim što su članovi Vlade, rukovode radom ministarstva. U okviru svoga resora, ministri su odgovorni za provođenje politike i izvršavanje zakona, rukovode radom, koordiniraju i nadziru aktivnosti ministarstva, pripremaju prijedloge propisa, izdaju uputstva, instrukcije i naredbe u cilju omogućavanja izvršavanja zakona iz nadležnosti njihovog ministarstva, pomažu premijeru, i vrše i druge poslove u skladu sa svojim ustavnim položajem (Član IV.B.3.7.f Ustava Federacije BiH).

U Vladi Federacije BiH, u vrijeme pisanja ovoga rada, ima ukupno 16 ministarstava koja imaju svoja sjedišta u Sarajevu, odnosno Mostaru. Međutim, Odlukom Ustavnoga suda Federacije BiH od 28. septembra 2010. godine navedeno je, *inter alia*, da su kantoni:

(...) posebno nadležni za utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja, te utvrđivanje i provođenje kulturne politike (Obrazloženje presude Ustavnoga suda Federacije BiH, U-29/09).

Prema Odluci Ustavnoga suda FBiH, poštujući ustavnopravno načelo da kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, oblast obrazovanja i kulture nalazi se u isključivoj nadležnosti kantona. Imajući ovo u vidu, Ministarstvo obrazovanja i nauke, te Ministarstvo kulture i sporta Federacije BiH su protuustavno uspostavljena. Nakon ovakve odluke Ustavnoga suda, pravna logika nas navodi na zaključak da navedena entitetska ministarstva trebaju biti ukinuta, poništavajući njihovo protuustavno djelovanje *ex nunc*. Slijedom navedenoga, nužno će doći i do izmjena Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave²² kao i Ustava Federacije BiH.

U Federaciji BiH, prevashodno zbog nezavidne ekonomske situacije, odnosno velikoga dijela proračuna koji je predviđen za glomazni administrativni aparat, tj. velikoga opterećenja entitetskoga proračuna, te stalnih protesta pred zgradom Vlade Federacije BiH,²³ posebno nakon poduzimanja određenih mjera zbog ekonomske recesije i uzimanja kredita Međunarodnog monetarnog fonda i uvjeta koje je izvršna vlast Federacije BiH u tu svrhu morala ispuniti predlaganjem Parlamentu Federacije BiH donošenje tzv. intervencijskog zakona, zatim vrlo česte blokade rada Vlade Federacije BiH, koje su, u najvećoj mjeri, bazirane na etnonacionalnim nezadovoljstvima, nerijetko postoje inicijative za izglasavanje nepovjerenja izvršnoj vlasti u Federaciji BiH od strane entitetskoga parlamenta.²⁴ Jedna od najnovijih je svakako ona od 11. novembra 2009. godine,²⁵ kada je održana vanredna

²² Pogledati dispozitiv Presude Ustavnoga suda Federacije BiH, U-29/09, 28. septembar 2010.

²³ Navedimo, naprimjer, proteste boračkih udruženja i organizacija iz Federacije BiH pred zgradom Vlade Federacije BiH 21. aprila 2010. godine, kada se mirno okupljanje pretvorilo u nered i kada je vanjski dio zgrade Vlade Federacije BiH demoliran.

²⁴ U praksi se nikada nije desilo da predstavničko tijelo izglasa nepovjerenje izvršnoj vlasti Federacije BiH.

²⁵ U tom smislu pogledati: <http://www.hayat.ba/vijesti/bih/12153-izvrna-vlast-fbih-ima-podrsku-parlamenta>

sjednica Parlamenta Federacije BiH zbog blokade rada Vlade Federacije BiH. Klub zastupnika Socijaldemokratske partije (SDP) Bosne i Hercegovine je predlagao da Parlament Federacije BiH izglasa nepovjerenje izvršnoj vlasti Federacije BiH. Međutim, za ovaj prijedlog glasalo je ukupno 25 zastupnika, 38 ih je bilo protiv, dok je osam zastupnika bilo suzdržano. Prijedlog navedene stranke nije izglasan, no, usvojen je zaključak, kojim se zadužuju dužnosnici izvršne vlasti Federacije BiH da, u najkraćem mogućem roku, zajedno pronađu rješenja za sva sporna pitanja u federalnoj izvršnoj vlasti, kako bi Federacija BiH mogla normalno funkcionirati.

7.3. SUDSKA VLAST

Sudsku vlast u Federaciji BiH vrše Ustavni sud²⁶ i Vrhovni sud Federacije BiH. Sudsku vlast u kantonima vrše kantonalni, a u općinama općinski sudovi. Težište nadležnosti ustavnih sudova nije na vršenju klasične sudske funkcije rješavanja konkretnih sporova. Ustavni sudovi su organi kontrole ustavnosti i zakonitosti općih akata. Međutim, Ustavni sud Federacije BiH nije nadležan za zaštitu zakonitosti jer ne ocjenjuje saglasnost podzakonskih akata ni sa federalnim ni sa kantonalnim zakonima. Ustav Federacije BiH predviđa da se Ustavni sud Federacije BiH ima smatrati sastavnim dijelom pravosudnog sistema. Tako se sve opće materijalne odredbe o sudovima kao i sudski postupak reguliraju federalnim zakonima, dok Ustavni sud FBiH može donositi samo dopunska pravila. Sporovi koji se rješavaju pred ovim sudovima jesu apstraktni i ne tiču se konkretnih predmeta. Odluke Ustavnoga suda Federacije BiH su konačne i obavezujuće, te su svi organi vlasti dužni izvršavati i pomagati u izvršavanju odluka ovog suda.

Vrhovni sud Federacije BiH je, u najvećem dijelu svoje nadležnosti, drugostepeni sud. On odlučuje po žalbama na prvostepene presude kantonalnih sudova. Vrhovni sud Federacije BiH pojavljuje se i kao sud u prvome stepenu u slučaju rješavanja upravnih sporova.

[16. oktobar 2010]. Procedura za izglasavanje nepovjerenja Vladi Federacije BiH je sljedeća: Najmanje 20 poslanika u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije BiH može pokrenuti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi. O prijedlogu Vlada izvještava poslanike u roku od 30 dana. Prijedlog za izglasavanje nepovjerenja Vladi stavlja se u dnevni red prve sjednice Doma koja se održava poslije dostavljanja vladinog izvještaja ili, ako Vlada ne dostavi izvještaj, po isteku roka od 30 dana. Prijedlog se može odbiti, može se donijeti zaključak kojim se Vlada obavezuje na određene aktivnosti ili prihvatiti donošenjem odluke o izglasavanju nepovjerenja Vladi. Za donošenje zaključka ili odluke potrebna je većina ukupnog broja poslanika. O zaključku ili odluci obavještavaju se predsjednik i potpredsjednik Federacije BiH i predsjedavajući Doma naroda Parlamenta Federacije BiH.

²⁶ Međutim, postoji stav da Ustavni sud Federacije BiH nije dio sudske vlasti, već djeluje kao samostalna i nezavisna institucija sa zadatkom da osigurava poštivanje federalne ustavnosti i da ostvaruje i druge važne nadležnosti koje su mu Ustavom Federacije BiH povjerene. Iako se u pravnom položaju Ustavnog suda Federacije BiH miješaju elementi evropske kontinentalne i američke pravne tradicije, ova je institucija nezavisna i od zakonodavne i od izvršne, pa i sudske vlasti. Sva ključna pitanja položaja, nadležnosti, postupka, sastava i izbora sudija uređena su Ustavom Federacije BiH. U tom smislu vidjeti opširnije: <http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/polozaj/polozaj.html> [14. oktobar 2010].

O kantonalnim i općinskim sudovima će biti više riječi u narednome poglavlju.

Federacija BiH je imala nadležnost da kroz Zakon o sudijskoj i tužilačkoj funkciji utemelji Federalnu komisiju za izbor i imenovanje sudija, Federalnu komisiju za imenovanje tužilaca i odgovarajuće kantonalne komisije. Komisije su predstavljale neovisna tijela sastavljena isključivo od predstavnika iz pravosuđa i imale su važnu ulogu u izboru i razrješenju sudija i tužilaca. Danas postoji institucija na razini Bosne i Hercegovine koja ima u svojoj nadležnosti sprovođenje izbora i imenovanja sudija, tužilaca i stručnih saradnika na cijelome području države, na svim nivoima državne vlasti, uz, dakako, određena ograničenja kada je riječ o ustavnim sudovima. Radi se o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine koje je uspostavljeno kao neovisno i samostalno tijelo 2004. godine, osnovano Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću na državnome nivou, nakon prijenosa ovlaštenja sa entiteta u skladu sa njihovim ustavnim ovlaštenjima, a čiji je osnovni mandat uspostavljanje i očuvanje neovisnog, efikasnog i odgovornog pravosuđa u Bosni i Hercegovini.²⁷

8. ORGANIZACIJA VLASTI U KANTONIMA

Ustav Federacije BiH je utvrdio podjelu i organizaciju vlasti u kantonima. Zakonodavnu vlast ostvaruje skupština kantona, izvršnu kantonalna vlada na čelu sa kantonalnim premijerom, a sudsku kantonalni sud. Vrijedi istaknuti da je ranije, prema Ustavu Federacije BiH postojala, glede izvršne vlasti, i funkcija predsjednika/guvernera kantona, koja je ukinuta 2002. godine. Godinu dana ranije, kako je ranije u radu navedeno, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je potvrdio presudu Ustavnog suda Federacije BiH i odlučio da je ustavni naziv za administrativnu jedinicu u Federaciji *kanton* i da njime upravlja *predsjednik*. Istom odlukom su nazivi *županija* i *guverner*, koje su preferirali kantoni sa hrvatskom većinom, proglašeni neustavnim.

8.1. ZAKONODAVNA VLAST

Skupština kantona je jednodomna. U zavisnosti od broja stanovnika, skupština može imati između 25 i 50 poslanika. Skupština Tuzlanskog kantona, naprimjer, kao najmnogoljudnijeg kantona u Federaciji BiH ima, prema svome ustavu, ukupno 35 poslanika (Član 16. Ustava Tuzlanskog kantona). Skupština Kantona Sarajevo, također, ima 35 poslanika, dok skupština, naprimjer, Livanjskog kantona ima 25 zastupnika.²⁸ Poslanicima skupštine kantona mandat

²⁷ Više o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine možete pogledati na internetskoj stranici: www.hjpc.ba

²⁸ Prema Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine, poslanici u skupštinama mogu zasnovati radni odnos za vrijeme trajanja mandata i tako profesionalno obavljati dužnost poslanika/zastupnika u parlamentu/skupštini. U svim kantonalnim skupštinama u Federaciji BiH postoje poslanici koji su, u skladu sa Zakonom, profesionalizirali svoju funkciju.

traje četiri godine i teče, kao i poslanicima ostalih predstavničkih tijela u Bosni i Hercegovini, od dana objavljivanja rezultata izbora u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine (Član 1.3a Izbornog zakona Bosne i Hercegovine). Oni se biraju na demokratskim i neposrednim općim izborima tajnim glasanjem na cijeloj teritoriji jednog kantona. Skupština kantona ima svoga predsjednika i zamjenike predsjednika koji također imaju mandat od četiri godine. U skupštini kantona se formiraju klubovi poslanika konstitutivnih naroda pod uvjetom da postoji najmanje jedan poslanik tog konstitutivnog naroda u skupštini kantona. Poslanici imaju imunitet, što znači da ne mogu podlijetati ni krivičnopravnoj, a ni građanskopravnoj odgovornosti zbog izrečenoga mišljenja, stava, ili datoga glasa prilikom obavljanja svojih dužnosti u skupštini kantona.

Skupština kantona dvotrećinskom većinom ukupnog broja poslanika donosi ustav kantona i amandmane na ustav kantona, te donosi zakon o prenošenju ili delegiranju kantonalne nadležnosti na federalnu, općinsku ili gradsku vlast. Skupština kantona ostale odluke donosi natpolovičnom većinom ukupnog broja poslanika u skupštini kantona. U svrhe iscrpnije analize, skupština kantona, pored naprijed navedenih, bira i razrješava predsjednika i potpredsjednika kantona sukladno Ustavu Federacije BiH; utvrđuje politiku i donosi programe razvoja kantona; potvrđuje imenovanje premijera, zamjenika premijera i članova vlade kantona; usvaja proračun/budžet kantona i donosi zakone o oporezivanju i na drugi način osigurava potrebno finansiranje; bira zastupnike u Dom naroda Federacije sukladno Ustavu Federacije BiH; provodi istragu sukladno kantonalnom ustavu i posebnim propisima;²⁹ te vrši i druge poslove utvrđene federalnim propisima, kantonalnim ustavom i kantonalnim propisima.

8.2. IZVRŠNA VLAST

Premijer kantona šef je kantonalne izvršne vlasti, on predstavlja i zastupa kanton, i nadležan je za: (1) potpisivanje i ratificiranje međunarodnih sporazuma u ime kantona koje odobrava skupština kantona, uz prethodnu saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, osim sporazuma one vrste za koje, po zakonu, nije potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine; (2) provođenje politike i izvršavanje kantonalnih propisa uključujući osiguranje izvršavanja odluka sudova; (3) podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine radi utvrđivanja da li je Ustav kantona i amandman na Ustav kantona, predloženi zakon ili zakon kojega je usvojila skupština kantona u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine; (4) podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine radi utvrđivanja da li je predloženi ili usvojeni propis kojeg donosi organ kantonalne ili općinske odnosno

²⁹ Kao ilustrativan primjer može poslužiti Antikorupciona komisija Skupštine Tuzlanskog kantona. Komisija djeluje prema Poslovniku rada Skupštine, sastavljena je od određenog broja poslanika Skupštine, i ima ovlasti istraživati i provjeravati navode koji joj se dostavljaju u prijavama protiv određenih osoba. Prikupljene dokaze i izvještaje, ovisno o potrebi, Komisija dostavlja Ministarstvu unutrašnjih poslova Kantona i kantonalnom Tužilaštvu.

gradske vlasti u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine; (5) staranje o ostvarivanju saradnje sa organima izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, drugih kantona i općinama; (6) druga pitanja utvrđena ustavom i drugim propisima kantona; i (7) izvršavanje i drugih poslova koje mu povjeri skupština kantona. (Član 33 Ustava Tuzlanskog kantona).

Svaki kanton ima vladu kantona kao izvršnog organa vlasti. Vladu kantona čini premijer kantona i ministri čiji se broj³⁰ utvrđuje zakonom o vladi kantona.³¹ Vladu kantona potvrđuje skupština kantona većinom glasova na mandatni period od četiri godine. Kandidata za mjesto premijera kantona imenuje predsjednik skupštine kantona u konsultaciji sa zamjenicima predsjednika. Kandidat za mjesto premijera predlaže ministre u svojoj vladi koji nemaju više svojih zamjenika. Danas postoje samo pomoćnici ministara koji imaju ulogu šefova pojedinih resora kojima se jedno ministarstvo bavi. Sastav vlade mora odražavati nacionalnu strukturu kantona, te u svakome slučaju, svi konstitutivni narodi moraju biti zastupljeni u kantonalnim vladama. Odluke vlade se donose prostom većinom glasova prisutnih koji glasaju. Vlada kantona je odgovorna ne samo za sprovođenje odluka kantonalnih, nego i federalnih tijela vlasti. Vlada kantona ima i uobičajene nadležnosti predlaganja propisa kantonalnoj skupštini, kao i koordinaciju i kontrolu rada kantonalne uprave. Ona donosi prijedlog kantonalnoga budžeta, izvršava odluke sudova, vrši nadzor nad kantonalnom policijom, imenuje kantonalnog pravobranioca i njegove zamjenike, osigurava da nacionalni sastav policije odgovara nacionalnom sastavu stanovništva, te se stara o ostvarivanju saradnje sa izvršnim organima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Premijer kantona je odgovoran za svoj rad skupštini kantona, dok ministri kantonalne vlade imaju dvostruku odgovornost. Za svoj rad odgovaraju i premijeru i skupštini kantona. Ministri su potpuno odgovorni za rad svojih ministarstava. Vlada kantona mora podnijeti ostavku kada joj skupština kantona izglasa svoje nepovjerenje. Isto tako, skupština kantona može smijeniti i premijera i pojedine ministre. Premijer kantona i njegovi ministri imaju niži stepen imuniteta od kantonalnih poslanika. Naime, premijer i ministri kantona neće imati samo građanskopravnu odgovornost za bilo koji postupak izvršen u okvirima njihovog službovanja.

³⁰ Broj kantonalnih ministarstava ovisi od kantona do kantona. Teritorijalno manji kanton ima i manje ministarstava i obratno. Broj se kreće od 8 do 12 ministarstava.

³¹ Naprimjer, prema članu 7 Zakona o vladi Tuzlanskog kantona ("Službene novine Tuzlanskog kantona", broj 17/00, 1/05 i 11/06) kantonalna vlada ima 13 članova, a čine je: predsjednik Vlade, ministar unutrašnjih poslova, ministar pravosuđa i uprave, ministar obrazovanja, nauke, kulture i sporta, ministar prostornog uređenja i zaštite okolice, ministar finansija, ministar industrije, energetike i rudarstva, ministar trgovine, turizma i saobraćaja, ministar poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ministar zdravstva, ministar za rad i socijalnu politiku, ministar za obnovu, razvoj i povratak, i ministar za boračka pitanja.

8.3. SUDSKA VLAST

Sudsku vlast u kantonima vrše kantonalni i općinski sudovi. Sudovi u kantonima se osnivaju kantonalnim zakonima i finansiraju se iz budžeta kantona. Najviši sud svakog kantona je kantonalni sud. Danas sudije kantonalnih i općinskih sudova, uključujući i predsjednike sudova, odabira, imenuje, provodi disciplinski postupak protiv i smjenjuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, dok su ranije sudije kantonalnih sudova birale skupštine kantona većinom svojih glasova. Kantonalni sud ima žalbenu nadležnost u odnosu na općinske sudove u kantonu i prvostepenu nadležnost u stvarima koje ne spadaju u nadležnost tih sudova, te druge nadležnosti utvrđene zakonom.

Općinski sudovi se osnivaju također temeljem zakona i finansiraju se iz kantonalnog budžeta. Općinski se sudovi osnivaju za područje jedne ili više općina. Nakon sprovedene reforme pravosuđa u Bosni i Hercegovini, općinski se sudovi u Federaciji BiH uglavnom organiziraju za područje dvije ili više susjednih općina s ciljem postizanja racionalizacije i povećavanja njihove efikasnosti.

9. GRADOVI U FEDERACIJI BIH

Treba, na kraju, istaći eventualni problem koji se pojavljuje nakon donošenja Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koji je usvojen 2006. godine. Pošto je ovaj zakon donijet na principima osnova lokalne samouprave koji su sadržani u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, postavlja se pitanje da li je potrebno putem amandmana mijenjati Ustav Federacije BiH jer, postoji mogućnost da pojedine odredbe navedenog zakona ne budu konzistentne sa Ustavom Federacije BiH u dijelu u kojemu su kao gradovi u Federaciji BiH predviđeni samo grad Mostar i grad Sarajevo. Naime, ovim se zakonom, u članu 5. predviđa da se grad,

osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije stava 1. ovog člana, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovog zakona predstavlja sjedište kantona, i u slučaju neispunjavanja uvjeta iz stava 2. ovog člana.³² Izuzetno od uvjeta iz stavova 1. i 2. ovog člana, gradom se može proglasiti općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja.³³

Iako status grada, prema Ustavu Federacije BiH, imaju samo Sarajevo i Mostar, u Federaciji BiH, do momenta pisanja ovoga rada, postoji ukupno pet gradova. Tu su, pored Sarajeva i Mostara, i Zenica, Jajce i Bihać. Općinsko vijeće Tuzla je donijelo Odluku o proglašenju

³² Međutim, odluka koja ima konstitutivni učinak je federalni zakon.

³³ Pogledati šire odredbe Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 51/06).

Tuzle gradom dana 30. januara 2007. godine, međutim, pošto se gradovi, prema navedenom zakonu, mogu osnivati samo federalnim zakonom, pokrenuta je i Inicijativa za izradu Zakona o uspostavljanju Grada Tuzle. Zanimljivo je primijetiti da su svi gradovi u Federaciji BiH organizirani na teritoriji jedne općine izuzev grada Sarajeva koji se sastoji iz četiri općine: Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo i Novi Grad.

10. NADLEŽNOST FEDERACIJE I KANTONA

Ustav Federacije BiH je utvrdio isključive nadležnosti i Federacije BiH i kantona, kao i njihovu zajedničku nadležnost. Isključiva nadležnost Federacije BiH kao entiteta se znatno promijenila od 1994. godine i od prvog teksta Ustava Federacije BiH. Tada je u članu III.1. pisalo da u isključivu nadležnost Federacije BiH spada vođenje vanjskih poslova, organiziranje i vođenje odbrane Federacije BiH, utvrđivanje ekonomske politike, uspostavljanje carina i međunarodne trgovine, uređivanje finansija uključujući uspostavljanje i kontrolu monete Federacije BiH, utvrđivanje monetarne politike, suzbijanje međunarodnog kriminala, posebno terorizma, dodjela elektronskih frekvencija za radio i televiziju. Međutim, danas ništa od navedenoga nije u nadležnosti Federacije BiH, nego u isključivoj nadležnosti države Bosne i Hercegovine poput uspostavljanja monetarne i carinske politike, vanjske trgovine, vanjskih poslova, odbrane, etc. U isključivoj nadležnosti Federacije BiH nije puno toga ostalo. Može se reći da je Federacija BiH danas nadležna za pitanje entitetskoga državljanstva, utvrđivanje energetske politike i finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju.³⁴

U isključivu/posebnu nadležnost kantona spadaju: donošenje i provođenje propisa u okviru utvrđene ekonomske politike za podsticanje privrednog i društvenog razvoja; uspostavljanje i nadziranje kantonalnih policijskih snaga, koje imaju jedinstvene federalne uniforme sa oznakama kantona; utvrđivanje i provođenje politike obrazovanja i vaspitanja (član III. 4. b. Ustava Federacije BiH); utvrđivanje i provođenje politike u oblasti nauke, kulture i sporta (član III. 4. c. Ustava Federacije BiH); utvrđivanje i provođenje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se odnose na uređivanje i izgradnju stambenih objekata; donošenje i provođenje propisa o korištenju zemljišta, uključujući zoniranje; donošenje i provođenje propisa o postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti; provođenje socijalne politike i uspostavljanje službi socijalne zaštite; donošenje i provođenje propisa o unaprjeđenju lokalnog poslovanja i humanitarnih aktivnosti; utvrđivanje i provođenje politike u vezi sa reguliranjem i osiguranjem javnih službi; utvrđivanje i provođenje politike u vezi sa osnivanjem i radom radija, televizije i drugih

³⁴ Prema članu 12. Zakona o izvršavanju budžeta Federacije BiH za 2010. godinu, sredstva iz budžeta ovog entiteta idu za otplate kamata i inozemnog duga Federacije BiH; transfer za boračke invalidnine, druga boračka davanja i invalidnine za neratne invalide i civilne žrtve rata; transfer za poljoprivredu i razvojne projekte; transfer za raseljene i izbjegle osobe; plaće i naknade troškova svih zaposlenih; tekuće transfere kantonima i nižim nivoima vlasti, javnim preduzećima i kapitalne investicije.

sredstava informiranja; finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili djelatnosti pod nadležnošću kantonalne vlasti oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima; utvrđivanje i provođenje politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa; donošenje propisa o lokalnoj samoupravi u općinama i lokalnoj upravi i samoupravi u gradu, uz odgovarajuću konsultaciju sa općinskim odnosno gradskim vlastima.

Međutim, situacija u praksi ne oslikava teorijsku idilu. To pokazuje i Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, koja je usmeno saopćena 13. oktobra 2010. godine. Radi se o odluci koja je donijeta po zahtjevu predsjednice Federacije BiH Borjane Krišto u vezi sa utvrđivanjem ustavnosti Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave. Ustavni sud Federacije BiH je, nakon provedene javne rasprave na sjednici 28. septembra 2010. godine, donio presudu kojom se utvrđuje da odredbe članova 15. i 16. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave nisu u skladu sa članom III. 4. b) i c) Ustava Federacije BiH, koji propisuje da je utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja, kao i utvrđivanje i provođenje kulturne politike, u nadležnosti kantona. Kako je u prethodnom paragrafu navedeno, kantoni su posebno nadležni, *inter alia*, za utvrđivanje i provođenje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja, te utvrđivanje i provođenje kulturne politike. Naime, kako članovima III 1, III 2. i III 3. Ustava Federacije BiH nije propisano da djelatnost obrazovanja, kao i utvrđivanje i provođenje kulturne politike spada u nadležnost federalne vlasti, niti u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, a niti su kantoni ovaj dio svoje nadležnosti prenijeli na Federaciju BiH, Ustavni sud Federacije BiH je nakon provedenog postupka utvrdio da su odredbe članova 15. i 16. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave u suprotnosti sa članom III 4. b) i c) Ustava Federacije BiH. Može se zaključiti da Federacija BiH ovakvim odlukama Ustavnog suda Federacije BiH postaje sve slabija, odnosno da posjeduje sve oskudnije ovlasti.

U konkurentnu nadležnost Federacije BiH i kantona spadaju: ostvarivanje i zaštita ljudskih prava; zdravstvo; zaštita čovjekove okoline; transport i komunikacije (osim dakako međuentitetskih i međunarodnih, što je nadležnost države Bosne i Hercegovine); socijalna politika; turizam; korištenje prirodnih bogatstava.

Konkurentne nadležnosti mogu biti ostvarivane zajednički ili potpuno odvojeno (u tom slučaju Federacija BiH sama vrši konkurentnu nadležnost bez uključivanja kantona), ili, pak, od strane kantona uz koordinaciju sa federalnom vlašću, dogovarajući se na trajnoj osnovi, u skladu sa potrebama. Pored prava Federacije BiH da utvrđuje politiku i da donosi zakone, identično pravo je dato i kantonima. (Trnka, 2000: 347). Ovakvo rješenje, naime, otvara mnoga pitanja. Jedna je situacija ako postoji spremnost za dogovaranje i ako na osnovu usaglašenih interesa Federacija BiH utvrdi politiku i donese zakone. Federacija BiH također može samo utvrditi politiku, a kantonima ostaviti u obavezi da na osnovu utvrđene politike donesu zakone kao provedbene propise. Sa druge strane je moguća i situacija da Federacija BiH, i svi ili samo pojedini kantoni utvrde različite politike djelovanja u određenim pitanjima iz domena njihove konkurentne nadležnosti. Ovakve nesaglasnosti mogu biti uklonjene

samo kada se različite politike pretvore u zakone i kada Ustavni sud Federacije BiH donese odluku o utvrđivanju postojanja neujednačenosti između federalne i kantonalnih politika i različitih interesa kod konkurentnih nadležnosti. Ovakva ustavna rješenja ne mogu pridonijeti efikasnom funkcioniranju ustavnoga sistema Federacije Bosne i Hercegovine, te odnos između Federacije BiH i kantona u pogledu njihovih konkurentnih nadležnosti predstavlja jedan od značajnijih problema koji Federacija BiH ima.³⁵ U komparativnome ustavnome pravu se uglavnom predviđa da jedan nivo vlasti utvrđuje politiku, dok drugi, obično niži nivo vlasti, donosi provedbene propise.

Kantoni su ovlašteni da neke svoje nadležnosti mogu prenijeti bilo na općine ili gradove na svojoj teritoriji, bilo na organe Federacije BiH, dakako na osnovu međusobnog dogovora i prihvatanja. Kantoni mogu na općine i gradove na svojoj teritoriji prenijeti slijedeće nadležnosti: obrazovanje, kultura, turizam, lokalno poslovanje, humanitarne aktivnosti. Međutim, kada je u pojedinim općinama, odnosno gradovima, većinsko ono stanovništvo koje nije većinsko u cijelome kantonu, onda je kanton obavezan da ove nadležnosti prenese na takvu općinu ili grad (Amandman XV na Ustav Federacije BiH). Do realizacije ove ustavne odredbe dolazi temeljem presude Ustavnoga suda Federacije BiH od 21. januara 2009, na osnovu koje je Skupština Zeničko-dobojskog kantona usvojila Zakon o prijenosu nadležnosti sa Zeničko-dobojskog kantona za djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja na Općinu Žepče.³⁶

11. ODNOS FEDERACIJE BIH PREMA DRŽAVI BOSNI I HERCEGOVINI

Govoreći o odnosu između entiteta Federacija BiH i države Bosne i Hercegovine moramo navesti pravnu normu iz člana III.1. Ustava Bosne i Hercegovine koja predviđa isključivu nadležnost institucija Bosne i Hercegovine gdje se vidi da je država nadležna u deset područja (vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika,

³⁵ Posebno su vidljiva preklapanja i dupliranje nadležnosti između Federacije BiH i kantona u oblastima obrazovanja (obrazovne politike) i kulture (kulturne politike).

³⁶ Glede odnosa kantona i jedinica lokalne samouprave, u ovom slučaju grada, biće zanimljivo navesti Odluku Ustavnoga suda Federacije BiH, kada je, odlučujući o zahtjevu gradonačelnika Sarajeva za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, nakon provedene javne rasprave održane 27. septembra 2010, dana 12. oktobra 2010. donio djelimičnu presudu. Presuda je donesena u vezi sa zakonima o komunalnim djelatnostima, komunalnoj čistoći, privremenom korištenju javnih površina na području kantona Sarajevo, srednjem obrazovanju, osnovnom odgoju i obrazovanju, održavanju zajedničkih dijelova zgrada i upravljanju zgradama, vodama kantona Sarajevo, odlukama o utvrđivanju lokalnih cesta na području kantona Sarajevo i utvrđivanju lokalnih cesta od interesa za općine na području kantona Sarajevo, pravilnicima o visini i načinu plaćanja naknade za poslovanje reklamnih panoa i zakona informacija u zaštitnom cestovnom pojasu na području kantona Sarajevo, te visini i načinu plaćanja naknade za korištenje cestovnog pojasa i zemljišta koje pripada cestama na području kantona Sarajevo, te na temelju člana IV CIO (3) Ustava Federacije BiH, u vezi s Amandmanom XCVI na Ustav FBiH.

imigracije, izbjeglice i azil, kontrola zračnog prometa, reguliranje međuentitetskog transporta, finansiranje institucija BiH, etc.) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost o pitanjima o kojima se entiteti slože; koja su u skladu sa aneksima od 5 do 8 Dejtonskoga mirovnoga sporazuma (pitanje arbitraže, ljudskih prava, izbjeglica i raseljenih lica, te komisije za očuvanje nacionalnih spomenika); ili koja su potrebna da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička neovisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine. Sve dodatne institucije na nivou države mogu biti uspostavljene prema potrebi kako bi vršile ove dodatne nadležnosti, donosile politiku i usvajale sprovedbene propise.

Ustav Bosne i Hercegovine je nadređen ustavima entiteta, zakonima Bosne i Hercegovine i entiteta kao i svim drugim pravnim propisima. Zakoni Bosne i Hercegovine provode se na cijeloj teritoriji zemlje i nadređeni su zakonima i drugim pravnim propisima entiteta. Ustav Bosne i Hercegovine insistira na razvijanju saradnje između entiteta i institucija Bosne i Hercegovine i u pitanjima iz njihove odvojene nadležnosti (Trnka, 2000: 356). Predsjedništvo BiH ima zadatak preuzeti ulogu koordinacije između entiteta u pitanjima iz njihove nadležnosti (Član III.4. Ustava Bosne i Hercegovine). Ova je koordinacija³⁷ od velikog značaja, posebno u pogledu harmonizacije propisa, u osiguravanju jedinstvenoga ekonomskoga područja, u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava, u poduzimanju značajnijih infrastrukturnih projekata. Zajednički interesi u izgradnji zemlje i približavanju evroatlantskim integracijama trebali bi biti vodilja ka međuentitetskoj saradnji koja će pomoći unutrašnjoj stabilizaciji zemlje i jačanju vanjske politike Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina na svome putu ka evroatlantskim integracijama mora otkočiti svoje mehanizme koji blokiraju rad državnih tijela vlasti. Naime, entitetima je dato veliko značenje u parlamentarnome odlučivanju, što je slučaj koji se rijetko susreće u mnogim federalnim državama. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, kako navode pojedini teoretičari, treba vratiti građanima, a Dom naroda vratiti narodima. (Ibrahimagić, 2003). Moramo napomenuti da se ovakvo što dešava jako rijetko. Dom naroda (drugi dom) je obično dom federalnih jedinica a ne naroda.

Građani Bosne i Hercegovine mogu u redovnoj demokratskoj proceduri, posredno kroz parlament, mijenjati i prilagođavati Ustav Bosne i Hercegovine novim društvenim tokovima i potrebama, na način propisan članom X Ustava. Moguće su dakle amandmanske promjene, ne Dejtonskog sporazuma u cijelosti, već samo Ustava Bosne i Hercegovine, pod uvjetom da se o tome postigne saglasnost političkih predstavnika sva tri konstitutivna naroda u ovoj zemlji.

³⁷ No, autoru nije poznato da li ova koordinacija *de facto* postoji.

12. ZAKLJUČAK

Federacija Bosne i Hercegovine na svome putu ka budućnosti treba riješiti mnogobrojne probleme koji su prisutni od samog konstituiranja ovog bosanskohercegovačkog entiteta. Federacija BiH, koja djeluje i ostvaruje svoje funkcioniranje na vrlo malom području, sa izrazito skupom administracijom, često predstavlja specifičan odraz zamršenih društvenih, a nerijetko i nacionalnih odnosa između naroda koji ovdje žive. Tržišna ekonomija zahtijeva prisutnost ne toliko tromih državnih mehanizama koji će u svakome trenutku biti jaki i spremni da pomognu posrnulu ekonomiju, te da u vrlo kratkom vremenskom periodu, zaliječe mnoge devijantne finansijske posljedice. Federacija BiH treba biti federalna jedinica u Bosni i Hercegovini koja će na vrlo efikasan, ekonomičan i organizacijski funkcionalan način rješavati institucionalne probleme, te koja će svesrdno pomoći u jačanju državnih institucija vlasti i pomoći Bosni i Hercegovini na njenome putu ka evroatlantskim integracijama. Međunarodno pravo danas traži funkcionalnu i fleksibilnu unutrašnju državnu strukturu. Evropska unija potiče regionalni razvoj, te kvalitetnu regionalnu saradnju između susjednih država. Evropska unija slijedi put ujedinjenosti ekonomskih regija s jedne strane, i fleksibilnih, ali institucionalno jakih država s druge strane. Bosna i Hercegovina ne može ostvariti dovoljnu brzinu prema Briselu ukoliko se ne poradi na takvim ustavnim rješenjima koje će ovu zemlju učiniti mnogo stabilnijom, istovremeno doprinoseći i razvoju stabilnosti u ovom dijelu Evrope.

Federacija BiH treba ostvarivati mnogo kvalitetniju i značajniju saradnju prevashodno sa Republikom Srpskom i Distriktom Brčko. Sa navedenim jedinicama Federacija BiH zajednički treba učestvovati u povećanju efikasnosti i autoriteta državnih institucija jer jedino sa jakom državom, Federacija BiH će dobiti svoj puni smisao funkcioniranja kao kvalitetna federalna jedinica. Sa druge strane, traži se i povećana koordinacija među kantonima kako bi se unificirale njihove isključive nadležnosti, te međusobno harmonizirali pravni propisi, što ne mora nužno voditi dekantonalizaciji Federacije BiH. Međukantonalna koordinacija je, također, od prijeko važnosti ne samo da bi se pravovremeno ispunjavale obaveze, nego da bi se, isto tako, povećala pravna sigurnost svih građana na cijeloj teritoriji ovog bosanskohercegovačkog entiteta.

LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Mladen Šain

Sažetak *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini predstavlja izazovan predmet naučnog istraživanja radi kompleksnosti državne strukture BiH, te time uslovljene fragmentacije zakonodavstva o lokalnoj samoupravi u BiH. Unatoč tome, lokalna samouprava u BiH se može analizirati i predstaviti putem pet karakterističnih elemenata lokalne samouprave (teritorijalnog, funkcionalnog, organizacionog, finansijskog i pravnog) s aspekta međunarodnih standarda, te domaćeg zakonodavstva i njegove usklađenosti s među-narodnim standardima u pogledu pojedinih elemenata lokalne samouprave. Pored toga, de facto situacija u pojedinim oblastima lokalne samouprave pruža dodatne podatke za analizu. U skladu s navedenim, ovaj rad opisuje i analizira pravni sistem lokalne samouprave u BiH uporedo s teoretskim razmatranjima određenih koncepata i prikazivanjem de facto situacije u lokalnoj samoupravi. U ovom radu će se također na odgovarajućim mjestima kritički razmotriti zakonodavna rješenja, te određene pojave u vezi lokalne samouprave u BiH.*

Ključne riječi: *lokalna zajednica i lokalna samouprava, elementi i principi lokalne samouprave, zaštita prava na lokalnu samoupravu, decentralizacija, dekoncentracija, odnos lokalnih vlasti s drugim nivoima vlasti, izbori, nadležnosti, organi lokalne samouprave, participatorna demokracija, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*

1. UVOD

Tokom razvoja čovječanstva nastajale su, u zavisnosti od raznih faktora (odbrambenih, ekonomskih, teritorijalnih itd.), lokalne zajednice ljudi nastanjenih na određenom prostoru, koje se manifestuju u obliku jednog ili više povezanih naselja. U tim lokalnim zajednicama ljudi su usljed prostorne i "životne" bliskosti povezani zajedničkim potrebama, zatim aktivnostima kojima se bave radi zadovoljavanja svojih zajedničkih životnih potreba, ali i sviješću o zajedničkoj sudbinskoj povezanosti, te zajedničkoj pripadnosti kraju u kojem žive (Šmidovnik, 1999: 14-18, Pejanović 2005: 187). Polazeći od činjenice da su radi svoje bliskosti sa svakodnevnicom upravo pripadnici lokalne zajednice ti koji najprije dolaze u doticaj s problemima i potrebama lokalne zajednice i shodno tome najbolje poznaju njene interese i potrebe, mogu se načelno zastupati slijedeće teze:

- stvaranje pravila ponašanja u lokalnoj zajednici od strane onih na koje se ona odnose (samih pripadnika lokalne zajednice) radi rješavanja problema lokalne zajednice i

zadovoljenja zajedničkih interesa i potreba nužno osigurava najveći stepen prihvaćenosti tih pravila od strane pripadnika lokalne zajednice, te shodno tome i najveći stepen dobrovoljnosti pri njihovom provođenju;

- neposredno utvrđivanje načina za ostvarenje zajedničkih interesa i potreba lokalne zajednice od strane njenih pripadnika najbolje doprinosi općem dobru lokalne zajednice upravo radi bliskosti pripadnika lokalne zajednice svakodnevnici;
- usljed navedenog, pripadnicima lokalne zajednice pripada i pravo da samostalno uređuju svoju lokalnu zajednicu, odnose unutar te lokalne zajednice, te da usmjeravaju njen razvoj i određuju načine na koje se njihovi interesi i potrebe mogu najbolje ostvariti i zadovoljiti.

Uistinu, ove teze se historijski potvrđuju kroz nastajanje najnižih teritorijalnih jedinica (općina i gradova) unutar kojih važe autonomno donesena organizaciona pravila i pravila ponašanja, pri čemu navedene teritorijalne jedinice obuhvataju jedno ili više naselja unutar, a i prije nastanka (Dedić, 1998: 9) šire organizovanih teritorijalnih jedinica (npr. države).

Međutim, historijska održivost ovih postavki nije uvijek bila zagarantovana. Posebno u apsolutističkim državama u Evropi 17., 18. i 19. stoljeća dolazilo je uvijek do značajnog ograničavanja, pa i ukidanja autonomije lokalnih zajednica i s njima povezanih najnižih teritorijalnih jedinica (općina i gradova). Danas se također vode rasprave o tome da li i u kojoj mjeri šire političko-teritorijalne jedinice (pa tako i najšira političko-teritorijalna jedinica – država) uopće imaju pravo da se miješaju u reguliranje odnosa unutar najnižih teritorijalnih jedinica. Vremenski primat lokalne zajednice nad državom, te promišljanje da su pravila koja je iznjedrila lokalna zajednica uistinu najprihvatljivija i najbolja za tu zajednicu, jer ih je ona i uspostavila u skladu s interesima i potrebama koje najbolje poznaje, daju zasigurno legitimitet tezi da se lokalna zajednica najbolje regulira sama, da može sama da se dobro regulira i bez države, te da bi se slijedom toga država trebala uzdržati od uplitanja u reguliranje odnosa unutar lokalne zajednice, odnosno da država uopće i nema prava da regulira odnose unutar lokalne zajednice. Osim toga, neposredna mogućnost izražavanja interesa, te, općenito gledano, mogućnost organizovanja, oblikovanja i usmjeravanja javnog života od strane onih kojih se to neposredno tiče (tj. građana – pripadnika lokalne zajednice) predstavlja ideal demokratičnosti. S druge strane, s aspekta pravne doktrine, država je subjekt koji ima pravo i obavezu da na svom teritoriju autoritativno putem pravnih propisa uređuje društvene odnose, te da osigurava njihovo poštivanje, pa tako i da reguliše pravne odnose unutar lokalne samouprave. Osim toga, država treba da osigura zaštitu, sigurnost i dobrobit svim svojim građanima, njihovu ravnopravnost, te da stvara uslove da oni i kao pripadnici lokalnih zajednica usklađuju svoje često oprečne interese pomirujući ih na pravedan način, a imajući u vidu opće dobro prilikom društvenog razvoja. Sinteza razmišljanja u pogledu ova dva upravo pomenuta aspekta državne funkcije dovodi do postavke da moderna država zadržava monopol autoritativnog donošenja propisa i njihovog prisilnog provođenja, ali i da se na državu istovremeno ne treba samo gledati kao na instrument sile koji će provoditi svoju politiku

ne uvažavajući različite interese i potrebe svojih građana, nego prije svega kao na kooperativni sistem, odnosno socijalnu zajednicu zasnovanu na procesima diferencijacije, koordinacije i integracije u svrhu što efikasnijeg ostvarivanja stvarnih, općih ciljeva i raznovrsnih interesa i potreba svojih građana (Dedić, 1998: 10). Kad se ova stajališta uvažavaju, onda se država kreće u pravcu ostvarenja cilja da država nije više od građana odvojen entitet koji im nameće svoja pravila ponašanja, nego stvarni izraz volje, interesa i potreba svojih građana. Ipak, nije svaki interes pojedinaca legitiman i razuman, te i ti sami pojedinci, pa i lokalne zajednice često imaju tendenciju da se ponašaju isuviše sebično, ne uvažavajući legitimne interese drugih građana i lokalnih zajednica (o problemu autarkičnosti u lokalnim zajednicama usp. Šmidovnik, 1999: 17, 18), što ukazuje na to da je u svakoj državi neophodno vršiti balansiranje između uvažavanja pojedinačnih i općih interesa.

Ova razmišljanja, primijenjena na pristup uređenju statusa lokalnih zajednica, navode na zaključak da je, s jedne strane, neopravdano zastupati stajalište da se država ne smije nikako miješati u uređenje odnosa unutar lokalne zajednice i način njenog organizovanja i funkcionisanja, ali da isto tako, s druge strane, država mora ostaviti određeni vid autonomije lokalnoj zajednici da se samoregulira, odnosno da sama sobom upravlja. Pravno izražena, ona se manifestuju u obliku historijski afirmisanog instituta lokalne samouprave putem koje građani na najneposredniji način učestvuju u artikulisanju i ostvarenju svojih zajedničkih interesa unutar lokalne zajednice. Lokalna samouprava se, dakle, može definisati kao oblik ostvarivanja prava građana da učestvuje u određenim javnim poslovima u lokalnim zajednicama, pri čemu je ovo pravo zagantovano ustavom i zakonima (Pejanović, 2005: 214, Šmidovnik, 1999: 23-25). Te lokalne zajednice su predstavljene putem općina, kao osnovnih jedinica lokalne samouprave koje uživaju izvjestan stepen pravno dodijeljene samoupravnosti. Za razliku od pojma lokalne zajednice, koji označava čisto sociološku pojavu, pojam lokalne samouprave, dakle, sadrži i pravno-sistemska, te političku komponentu – (lokalnu) samoupravu. Drugim riječima, lokalna zajednica je nosilac lokalne samouprave, a lokalna samouprava je pravno-sistemska institucija koja opredjeljuje status lokalne zajednice (Šmidovnik, 1999: 23) ukazujući na njenu samoupravnost, gdje građanin, odnosno državljanin nije samo puki objekt upravljanja (kao u državnoj upravi), nego subjekt upravljanja, tj. aktivan čimbenik u obavljanju poslova koji se neposredno njega tiču (Šmidovnik, 1999: 24). Naglašavajući upravo navedene aspekte (pravno-sistemska, aspekt autonomnosti i aspekt bliskosti građanima), zakonodavstvo u BiH, u skladu s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, daje zakonsku definiciju lokalne samouprave prema kojoj lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da, u granicama zakona, reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva (član 2. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH). Nešto detaljnija, ali suštinski ista definicija lokalne samouprave je data i u članu 2. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srbije.

S obzirom na navedeno, a imajući u vidu glavne odrednice pojma lokalna zajednica i lokalna samouprava, pojam lokalne samouprave se može još detaljnije opredijeliti, tako da se u

teoriji (usp. samo Šmidovnik, 1998: 24, 25) smatra da slijedeći elementi samoupravnosti predstavljaju bitne elemente institucije lokalne samouprave:

1. *teritorijalni element samoupravnosti* – subjekti lokalne samouprave su teritorijalno određene i razgraničene lokalne zajednice;
2. *funkcionalni element samoupravnosti* – navedene zajednice imaju u svom djelokrugu određene zadatke, čije izvršavanje je usko povezano s interesima njihovih stanovnika;
3. *organizacioni element samoupravnosti* – članovi zajednice obavljaju zadatke iz djelokruga lokalne samouprave vlastitom odgovornošću, neposredno ili posredno, putem svojih organa koje su sami izabrali;
4. *materijalno-finansijski element samoupravnosti* – zajednice raspolažu vlastitim materijalnim i finansijskim sredstvima pri obavljanju svojih zadataka;
5. *pravni element samoupravnosti* – zajednice dobivaju svojstvo pravnog lica, tj. postaju nosioci prava i obaveza utvrđenih ustavom, zakonom i drugim propisima, te kao takve uživaju i pravnu zaštitu.

Slijedom izloženog, u ovom radu ćemo posmatrati lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini kroz prizmu ovih pet konstitutivnih elemenata samoupravnosti lokalne zajednice, čime će se rasvijetliti status osnovnih jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, njihove nadležnosti, međusobni odnosi i odnosi spram drugih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini. Napominjemo da će tokom razmatranja četvrtog elementa samoupravnosti prvenstveno biti riječi o finansijskom aspektu materijalno-finansijskog elementa samoupravnosti, odnosno o dodjeli finansijskih sredstava za rad lokalnih zajednica od strane viših nivoa vlasti, jer je upravo taj aspekt jedan od najosjetljivijih u praksi.¹ Na pravni element samoupravnosti ćemo se osvrnuti u radu, jer lokalna samouprava kao pravna kategorija svoje temeljne postavke crpi prije svega iz pravnih akata na kojima se zasniva. U tom kontekstu je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi od iznimne važnosti za Bosnu i Hercegovinu, jer je Bosna i Hercegovina u okrilju Vijeća Evrope ratificirala navedenu povelju i obavezala se na poštivanje međunarodnopravnih standarda iz navedene povelje. Nakon

¹ Aspekt materijalno-finansijskog elementa samoupravnosti koji se odnosi na pokretnu i nepokretnu imovinu lokalnih zajednica nije poseban predmet ovog rada, jer bi radi kompleksnosti odnosa i trenutno nedovršene regulative u ovoj oblasti u Bosni i Hercegovini ozbiljnija obrada ove tematike prevazišla okvire teme. Ipak, radi potpunosti ovdje ističemo da u pogledu pokretne i nepokretne imovine Republika Srpska usvaja princip funkcionalnosti prema kojem se sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave dodjeljuje jedinicama lokalne samouprave u vlasništvo (član 63. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). U Federaciji BiH, međutim, funkcionalni princip nije došao eksplicitno do izražaja, nego se samo priznaje vlasništvo nad imovinom od strane općina (član 33. i 35. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH). Oba entitetska zakonodavstva općinskim vijećima daju pravo upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu općine, dok se stjecanje, korištenje i prestanak vlasništva na imovini reguliše prvenstveno zakonima o vlasničko-pravnim odnosima, zakonima o eksproprijaciji i sl., a neminovno će se morati regulisati i drugim posebnim zakonima koji tek trebaju biti doneseni.

predstavljanja međunarodnopravnih standarda, osvrnut ćemo se ukratko i na glavne izvore prava koji regulišu status i funkcioniranje lokalne samouprave u bosanskohercegovačkom pravnom sistemu. Potom ćemo detaljnije predstaviti lokalnu samoupravu kroz prva četiri navedena elementa samoupravnosti, te ćemo na odgovarajućim mjestima ukazati i na određena stanja u praksi. Petog elementa, pravnog elementa samoupravnosti, ćemo se doticati kroz cijeli rad, ali u okviru razmatranja druga četiri elementa, jer pravni element nužno prožima sve druge elemente lokalne samouprave kao pravne kategorije.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

2.1. OPĆENITO O PRAVNOM OKVIRU MJERODAVNOM ZA LOKALNU SAMOUPRAVU U BiH

2.1.1. Međunarodnopravni standardi

Međunarodnopravni standardi značajni za Bosnu i Hercegovinu u oblasti lokalne samouprave se nalaze u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi koja je usvojena 1985. godine od strane Vijeća ministara Vijeća Evrope u obliku međunarodnog sporazuma otvorenog za potpisivanje 15. oktobra te iste godine. Bosna i Hercegovina je pristupila Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi putem Uredbe o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koju je donijela Vlada RBiH 24. oktobra 1994. godine. Međutim, prema podacima dostupnim na službenoj web-stranici Vijeća Evrope (Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government – Chart of signatures and ratifications*, 20. 10. 2010., <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=07/03/2011&CL=ENG>) Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je za Bosnu i Hercegovinu stupila na snagu 1. novembra 2002. godine, a potpisana i ratifikovana je 12. jula 2002. godine.

Navedena povelja je odraz nastojanja Vijeća Evrope da se putem razvoja i zaštite lokalne samouprave promoviše stvaranje i održavanje demokratske vlasti koja je efikasna i bliska pojedincu, te koja će uvažavati njegove interese, potrebe i biti u mogućnosti da istinski štiti ljudska prava svakog pojedinca.² Imajući u vidu navedene ciljeve, Povelja prije svega počiva na principima *bliskosti* i *supsidijarnosti*. To s jedne strane znači da se javni poslovi trebaju prvenstveno obavljati od strane vlasti koje su najbliže građanima i da građani moraju imati priliku da efektivno učestvuju u donošenju odluka koje utječu na njihov svakodnevni život (princip bliskosti), a da se viši nivoi trebaju uplitati samo ako je koordinacija ili vršenje javnih poslova nemoguće ili manje efikasno na neposredno nižem nivou (princip supsidijarnosti). Radi istinskog ostvarenja navedenih principa od iznimne važnosti je postojanje izvjesnog stepena nezavisnosti lokalne samouprave u odnosu na

² U okviru navedenih nastojanja je već 1957. godine u okrilju Vijeća Evrope osnovano predstavničko tijelo koje je preraslo u stalnu Konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), a 1994. godine je navedeno tijelo preimenovano u Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.

više nivoe vlasti. Naime, bez autonomije lokalne samouprave, odnosno njene nezavisnosti od strane viših vlasti u određenim segmentima, viši nivoi vlasti bi u svakoj situaciji mogli bitno utjecati na odluke lokalne samouprave, a lokalna samouprava bi se svela na pukog izvršioca volje viših vlasti u svim područjima javnog života. Imajući u vidu da viši nivoi vlasti nisu uvijek u mogućnosti da se upoznaju sa svim problemima i specifičnostima svih lokalnih zajednica, jer se u višim nivoima vlasti ne nalaze predstavnici iz svih lokalnih zajednica koje obuhvata viši nivo vlasti, nepostojanje svih gore navedenih vidova autonomije lokalnih zajednica bi moglo dovesti do situacije da viši nivoi vlasti: (a) potpuno proizvoljno, bez racionalnog opravdanja, (prije svega finansijski) preferiraju određene lokalne zajednice iz kojih dolaze predstavnici u tim višim nivoima ili (b) da viši nivoi vlasti iz pukog neznanja i nedostatka adekvatnih informacija donose pogrešne odluke u pogledu određenih lokalnih zajednica, što sveukupno može imati jako štetne posljedice i na život pojedinaca, ali i zanemarene lokalne zajednice u cjelini. Osim toga, viši nivoi vlasti nisu pogodni da osiguraju toliki stepen demokratičnosti u uvažavanju interesa svih lokalnih zajednica i njihovih stanovnika, jer bi to zahtijevalo da se napravi takvo predstavničko tijelo na višim nivoima koje bi imalo više predstavnika iz svake lokalne zajednice (jer se u suprotnom ne bi mogli uspješno i na adekvatan način uzeti u obzir svi specifični svakodnevni interesi i potrebe građana unutar svake lokalne zajednice), što bi onemogućilo efikasan rad tog predstavničkog tijela. Stoga Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, pored zahtjeva da postoji lokalna samouprava, također postavlja zahtjev da države članice garantiraju pravo na političko-administrativno samoorganizovanje i finansijsku nezavisnost lokalnim vlastima, te da osiguraju efikasne procedure za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, a autonomija lokalne samouprave se upravo smatra stubom participativne demokratije u kojoj se uvažavaju (svakodnevni) interesi i potrebe svih građana (usp. načela lokalne samouprave u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, član 1.).

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je podijeljena u tri dijela:

- a) Prvi dio Povelje sadrži temeljne odredbe o principima lokalne samouprave. Tako se u prvom dijelu propisuje potreba ustavnog i zakonskog utemeljenja lokalne samouprave, ali se istovremeno uvažava činjenica različitosti državnog uređenja pojedinih država članica (federacije, unitarne države itd.) i ne želi se zadirati u to na kojem nivou vlasti unutar države će se urediti pitanja lokalne samouprave, te se i ne inzistira na ustavnom uređenju pitanja lokalne samouprave, iako se to smatra poželjnim. Međutim, Povelja ipak polazi od principa da lokalna samouprava treba biti uređena bar zakonom (princip ustavne, odnosno zakonske utemeljenosti lokalne samouprave), s tim što se opet nadležnosti lokalne samouprave ne definiraju eksplicitno, nego se definiranje nadležnosti prepušta nacionalnom zakonodavcu, pri čemu nacionalno zakonodavstvo mora osigurati da lokalne vlasti imaju pravo regulirati i rukovoditi znatnim dijelom javnih poslova putem organa (savjeta, skupštine, inokosnih organa) izabраниh, bar što se tiče predstavničkog tijela, na neposrednim, tajnim i općim izborima (princip samoorganiziranja i upravljanja javnim poslovima vlastitom odgovornošću). Navedeni organi mogu imati svoja izvršna tijela koja su

im odgovorna, a pravo izbora organa lokalne samouprave ne isključuje druge oblike participativne demokracije (referendum, zborovi građana i sl.), odnosno učešća građana u odlučivanju, čime Povelja pored principa odlučivanja putem institucija lokalne samouprave afirmira i neposredno učešće građana u vršenju javnih poslova koji su u domenu lokalne samouprave (princip neposrednog odlučivanja i odlučivanja preko organa lokalne samouprave). Organi lokalne samouprave trebaju javne poslove obavljati na osnovu vlastite odgovornosti, što praktično također znači da, s jedne strane, lokalne vlasti moraju imati na raspolaganju vlastita sredstva za efikasno sprovođenje prije svega svojih vlastitih nadležnosti, a s druge strane da lokalne vlasti ne smiju biti ograničene na način da postupaju samo kao službenici viših vlasti, o čemu govore dva bitna člana u ovom dijelu kad postavljaju principe koji se tiču afirmiranja samoupravnosti lokalnih zajednica i ograničavanja upravnog nadzora nad lokalnim zajednicama prije svega kroz načelo proporcionalnosti,³ te principe u pogledu osiguranja adekvatnih finansijskih resursa potrebnih za autonomno funkcioniranje lokalne samouprave (princip finansijske samostalnosti). Zatim se govori o zaštiti administrativnih granica lokalnih vlasti i generalno se postavlja zahtjev da se lokalnim zajednicama omogući sudska zaštita samoupravnih prava (pravo na zaštitu samoupravnih prava), a Evropska povelja o lokalnoj samoupravi govori i o autonomiji u pogledu administrativnih struktura, pristupu i odabiru kompetentnih službenika i izabranih predstavnika u lokalnoj vlasti. Najzad, u prvom dijelu se lokalnim vlastima daje pravo da surađuju i osnivaju udruženja, odnosno jamči se pravo na suradnju i udruživanje s drugim lokalnim zajednicama u zemlji i inozemstvu.⁴

- b) Drugi dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrži razne odredbe o opsegu preuzimanja obaveza iz Povelje. To je uslovljeno sviješću donosilaca Povelje da ustavna uređenja država uveliko variraju, pa su i konkretni uslovi za ostvarivanje lokalne samouprave različiti, što se moralo uzeti u obzir. Tako je članom 12. Povelje propisano da se svaka od država potpisnica obavezuje na poštivanje najmanje dvadeset stavova dijela I Povelje, pri čemu najmanje deset stavova mora biti među slijedećim članovima: član 2., član 3. stav 1. i 2., član 4., st. 1., 2. i 4., član 5., član 7. stav 1., član 8. stav 2., član 9., st. 1., 2. i 3., član 10., stav 1., član 11.

Navedena odredba iz člana 12. Povelje, dakle, omogućuje državama potpisnicama da *ratione materiae* isključe iz primjene pojedine njene dijelove, koje, međutim, mogu naknadno opet prihvatiti. Pored mogućnosti ograničenja primjene Povelje *ratione materiae*, države potpisnice mogu ograničiti primjenu Povelje *ratione personae*, ograničavajući njenu primjenu samo na neke od kategorija svojih lokalnih vlasti. Ovakvim rješenjem Povelja teži

³ Prema navedenom načelu kontrolna vlast ne smije upotrebljavati sredstva koja izigravaju lokalnu autonomiju u potpunosti, a smije se uplitati u vršenje nadležnosti lokalnih zajednica ako za to postoji legitiman cilj (npr. osiguranje zakonitog rada lokalne zajednice) i to samo na način i sredstvima kojima se najmanje dira u samoupravnost lokalne zajednice (usp. Milićević et al., 2001: 52).

⁴ U vezi načela lokalne samouprave usporedi: Trnka, 2004: 382, 383.

da osigura očuvanje osnovnih principa lokalne samouprave uvažavajući različitosti u državama potpisnicama.

Bosna i Hercegovina nije izjavila nikakve rezerve na Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, niti je dala ikakve deklaracije, prigovore, niti ograničila primjenu navedene povelje. To znači da se sve odredbe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi primjenjuju na čitavom teritoriju Bosne i Hercegovine i da je Bosna i Hercegovina obavezna poštivati sve standarde navedene u Povelji.

- c) Treći dio Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sadrži završne odredbe o potpisivanju Povelje, pristupanju Povelji, ratifikaciji Povelje, otkazu Povelje, te obavezi obavještanja generalnog sekretara Vijeća Evrope u vezi s navedenim i obavezu deponovanja instrumenata o pristupanju, ratifikaciji i/ili pristanku u Generalnom sekretarijatu Vijeća Evrope. U ovom dijelu se također propisuje da Povelja stupa na snagu u pojedinoj državi prvog dana mjeseca koji slijedi prije isteka perioda od tri mjeseca od datuma deponovanja instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju i/ili pristanku. Najzad, u članu 16. Povelje državama je data mogućnost da ograniče primjenu povelje *ratione loci*, tj. samo na neke dijelove svog teritorija, što znači da se povelja primjenjuje na cjelokupnom teritoriju države potpisnice, ukoliko takvo ograničenje ne postoji.

Povelja ne predviđa institucionalni mehanizam za kontrolu njene primjene, nego samo zahtijeva od država potpisnica da dostavljaju sve relevantne informacije o zakonodavnim i drugim mjerama koje su poduzete radi ispunjenja obaveza iz Povelje. Naime, smatralo se da je moguće odustati od kompleksnog mehanizma nadzora, imajući u vidu da se putem Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE), koji omogućava direktni pristup Komitetu ministara Vijeća Evrope, može osigurati prikladna politička kontrola postupanja država u skladu s njenim obavezama iz Povelje.

2.1.2. Lokalna samouprava u ustavima i zakonima u Bosni i Hercegovini

Najvažniji izvori regulative u oblasti lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini su:

- Ustav Bosne i Hercegovine, koji za razliku od ustava entiteta i kantona ne sadrži nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi, nego samo predviđa obavezu entiteta i njihovih *administrativnih jedinica* da se pridržavaju Ustava BiH i općih načela međunarodnog prava (član III.3.b) Ustava BiH);
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske – za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine, sadrže izričitu odredbu da se lokalna samouprava ostvaruje u općini, a da općinski statut mora biti usklađen s federalnim i kantonalnim zakonodavstvom (član VI.2 Ustava Federacije BiH), odnosno zakonodavstvom RS. Nadalje Ustav FBiH propisuje da općine imaju općinsko vijeće i općinskog načelnika, određuje njihove nadležnosti, sastav i način izbora, te sadrži odredbe o organizaciji, sastavu i izboru gradskih vlasti (član VI.A. u vezi s Amandmanom XVI na Ustav

Federacije BiH). Posebna pažnja u Ustavu FBiH je posvećena regulisanju statusa Grada Sarajeva i Mostara (član VI.B. i C. u vezi s Amandmanima XXVI i CI na Ustav FBiH). Ustav Republike Srpske navodi i lokalnu samoupravu kao jednog od elemenata ustavnog uređenja (član 5. Ustava RS). Nadležnosti općine i grada, kao i pojedinih općinskih, odnosno gradskih organa, te njihov izbor (neposrednim i tajnim glasanjem) na mandat od 4 godine predstavlja u osnovi analogno regulativu kao u FBiH;

- Izborni zakon Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH” br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06 i 24/06), Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, broj 21/08) i Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave (“Službeni glasnik RS” broj 96/05) kojima se, pored entitetskih ustava detaljnije regulišu izbori za općinske i gradske organe, njihov sastav, opoziv i sl.;
- Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (“Službene novine Federacije BiH”, broj 49/06) i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (“Službeni glasnik RS”, br. 101/04, 42/05 i 118/05) koji predstavljaju temeljne zakone iz oblasti lokalne samouprave u oba entiteta, a reguliraju sve bitne gore spomenute elemente samoupravnosti. S obzirom na različitost administrativno-teritorijalnog uređenja Federacije BiH i RS, spomenuti federalni zakon služi kao okvirni zakon s kojim moraju biti usklađeni svi drugi kantonalni propisi iz oblasti lokalne samouprave (član 58. stav 2. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH). Nasuprot tome u RS, kao centralizirano organiziranom entitetu bez kantona, spomenuti zakon o lokalnoj samoupravi postoji samo na nivou entiteta;
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS (“Službeni glasnik RS”, br. 11/94, 6/95, 26/95, 15/96, 17/96, 19/96, 6/97 i 103/05) i Odluka o jedinstvenim kriterijima za uspostavu novih opština ili izmjeni granica postojećih općina (“Službene novine Federacije BiH”, br. 4/98) kojima se detaljnije regulira teritorijalna organizacija lokalne samouprave u entitetima;
- Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 22/06, 43/08 i 22/09) i Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske (“Službeni glasnik RS”, br. 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06 i 117/07) kojima se uređuje struktura, vrsta i pripadnost javnih prihoda, pri čemu pojam “javni prihodi” obuhvata indirektnu poreze, direktne poreze, naknade, takse, doprinose, donacije i druge prihode, utvrđene zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, entiteta, jedinica lokalne samouprave, a u FBiH također i kantona (član 1. i 2. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, usp. i član 2. tač. 15 Zakona o budžetskom sistemu RS);
- Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH (“Službene novine FBiH”, br. 86/07 i 24/09) i Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske (“Službeni glasnik RS”, br. 30/07 i 29/10) kojima se, između ostalog, uređuju način i

postupak zaduživanja, osiguranje sredstava za otplatu duga, izdavanje garancija, vođenje evidencija o dugu i garancijama i druga pitanja koja se odnose na javni dug i garancije gradova i općina. Pored ovih entitetskih zakona za javni dug i zaduživanje je relevantan i Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 52/05, 103/09).

U nastavku rada ćemo se detaljnije osvrnuti na odredbe sadržane u ustavima i zakonima koje su relevantne za predmet ovog rada. Na ovom mjestu ćemo samo načelno pomenuti da oba entitetska zakona o lokalnoj samoupravi jedinicama lokalne samouprave (općina i grad) priznaju status pravnog lica (član 6. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 4. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Ta činjenica je izuzetno važna, jer svojstvo pravnog lica omogućava jedinicama lokalne samouprave da se kao stranka pojavljuju (barem u redovnim) sudskim postupcima, te na taj način samostalno (autonomno) štite svoja prava i pravne interese, što je jedan od zahtjeva iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Pored ustavnih i zakonskih izvora prava u oblasti lokalne samouprave, kao izvori prava značajni su i statuti općina i gradova. Statut je najviši sopstveni akt lokalne samoupravne jedinice (grada i općine). U statutima se detaljnije razrađuju nadležnosti lokalne samoupravne jedinice, vrste i nadležnosti njenih organa, te način njihovog izbora i opoziva, a statuti sadrže i odredbe o finansiranju lokalne samoupravne jedinice, te uopšte sve odredbe bitne za funkcionisanje lokalne samoupravne jedinice. Statuti moraju biti usklađeni sa ustavom i zakonom.

2.2. TERITORIJALNI ELEMENT SAMOUPRAVNOSTI

2.2.1. Lokalne samoupravne zajednice, općine i gradovi

Među državama postoje brojne razlike u oblicima njihove teritorijalne organizacije, što je posljedica brojnih faktora kao što su kulturološki, historijski, ekonomski i sl., pa se i jedinice lokalne samouprave razlikuju i po broju i po funkciji i po statusu od države do države (detaljnije vidi Milićević et al., 2001: 24). U vezi s tim, dolazi do fenomena višestepenosti lokalne samouprave, koji se manifestuje kroz administrativno-teritorijalnu podjelu jedne zemlje putem većeg broja tipova lokalnih samoupravnih jedinica u različitom pravnom režimu u kojem se najčešće kombinuje i državni i samoupravni (Milićević et al., 2001: 23).⁵

⁵ Teorijski se višestepenost može ostvariti i putem dekoncentracije državne vlasti, kada i nema zapravo lokalne samouprave na nižem nivou, nego centralni organi putem svojih ispostava na lokalnom nivou obavljaju poslove i zadatke koje inače bez tih ispostava ne bi mogli uspješno obaviti (Milićević et al., 2001: 23). U tom slučaju su lokalni organi u potpunosti vezani uputstvima i drugim propisima centralnih organa kako u pogledu cjelishodnosti, tako i u pogledu zakonitosti svojih odluka (Trnka, 2006: 381). Da bi se to izbjeglo, postoji tendencija samoupravnog organizovanja i srednjih i najnižih nivoa vlasti, a rješenje se nalazi u tome da srednji pa i najniži nivo najčešće bude i državni i samoupravni. O navedenom vidi detaljnije pod 2.3.2.

Najčešće se pri tome radi o dvostepenom uređenju u kojem najniži stepen osigurava neposrednu participaciju stanovništva u svim javnim poslovima, dok viši stepen treba dodatno da doprinese efikasnijem i kvalitetnijem vršenju javnih poslova koji se ne mogu na dovoljno efikasan ili kvalitetan način obavljati na nižim razinama vlasti (Dedić, 1998: 15; Milićević et al., 1998: 22), a jednostepena lokalna samouprava na svijetu i inače predstavlja izuzetak (Milićević et al., 2001: 22). Viši stepen je najčešće izražen putem gradskog elementa (kad grad obuhvata više općina), što je u pravilu slučaj i u BiH (Trnka, 2004: 387), te regionalnog elementa – sreza ili okruga. Ipak, viši stepen je često uslovljen i drugim historijskim okolnostima, kao npr. u Bosni i Hercegovini gdje postoje kantoni i entiteta sa širokim nadležnostima i značajnim samoupravnim statusom kao rezultat dejtonskog uređenja Bosne i Hercegovine nakon rata.⁶

Međutim, bez obzira na navedene razlike, kad se govori o teritorijalnom elementu samoupravnosti u kontekstu lokalne samouprave, može se reći da u svakoj državi postoji onaj oblik lokalne samouprave koji se smatra njenom osnovnom jedinicom (Milićević et al., 2001: 24). Te osnovne lokalne samoupravne jedinice u kojima su organizovane lokalne zajednice nazivaju se općine. Općina je, dakle, osnovna lokalna samoupravna zajednica (Šmidovnik, 1999: 57). Ustav FBiH npr. izričito predviđa da se u općini ostvaruje lokalna samouprava (član VI.2.(1) Ustava FBiH). Zakonodavstvo u FBiH općinu definiše na formalan način, kao jedinicu lokalne samouprave koja je na osnovu propisanih kriterija uspostavljena zakonom (član 4. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH), a zakonodavstvo u RS se više fokusira na materijalno određenje pojma općine, jer pojam općine više vezuje za pojam lokalne zajednice kad propisuje da je općina osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, koja se obrazuje za dio naseljenog mjesta, za jedno naseljeno mjesto ili više od jednog naseljenog mjesta (član 7. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Međutim, bez obzira na ove različite zakonske definicije, ipak se može reći da je općina najvažniji oblik lokalne samouprave, nastao u okviru prirodno i historijski formirane lokalne zajednice i da ima položaj samoupravnosti određen zakonom (usp. Šmidovnik, 1999: 57), što je i u skladu sa zahtjevima iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

S obzirom na ogromnu raznolikost lokalnih zajednica, naravno varira i teritorijalni opseg općine. Empirijski su rješenja za veličine pojedinih lokalnih zajednica i njihov teritorijalni opseg nalažena spontano i ustvari naseljeno mjesto s pripadajućom okolinom je predstavljalo jedinicu lokalne samouprave (Milićević et al., 2001: 24). Iskustvo pokazuje da manje jedinice lokalne samouprave omogućavaju veću neposrednost građana u kontaktu s lokalnim vlastima i učešća u javnim poslovima, dok veće općine, pak, u određenim okolnostima, bez obzira na slabiju mogućnost participacije građana predstavljaju možda jedini oblik racionalnog organizovanja društvenog života (u pogledu detaljnijeg razmatranja prednosti i nedostataka malih i velikih općina vidi detaljnije kod Milićević et al., 2001: 106,

⁶ U ovom radu se nećemo baviti entitetima i kantonima, nego općinama i gradovima, a na položaj entiteta i kantona ćemo se referisati kad je to neophodno radi razjašnjavanja njihovog statusa u okviru kantona i entiteta.

107). Bilo kako bilo, s obzirom na veličinu općina, kako u pogledu broja stanovnika, tako i u pogledu teritorijalnog opsega i mjesta gdje se općine nalaze, može se reći da postoje države s monotipskim općinama i države koje nemaju monotipske općine, kao što je to slučaj i u Bosni i Hercegovini. Najznačajnija podjela je pri tome na seoske i gradske općine, gdje se pokazuje tendencija da su seoske općine većeg teritorijalnog opsega, ali imaju manje stanovništva, dok je kod gradskih općina situacija obratna. To je zasigurno uslovljeno ne samo historijskim prilikama razvoja lokalne zajednice, nego i težnjom države da putem povećanja općina osigura veću ekonomsku moć nerazvijenijih seoskih općina i na taj način doprinese uravnoteženom razvoju svih lokalnih zajednica unutar države (o tome detaljnije vidi pod 2.5.).

2.2.2. Teritorijalna organizacija općina i gradova u BiH

Teritorijalna organizacija osnovnih lokalnih samoupravnih jedinica (općina i gradova) se u Bosni i Hercegovini utvrđuje zakonom.

Generalno se može reći da se osnivanje i promjena teritorija općine može vršiti na slijedeća četiri načina:

- a) spajanjem dviju ili više susjednih općina u novu općinu,
- b) podjelom jedne općine u dvije ili više novih općina,
- c) pripajanjem dijela jedne općine susjednoj i
- d) spajanjem dijelova dvije ili više susjednih općina u novu općinu.

Za razliku od navedenog, teritorijalna promjena područja grada vrši se na način propisan za promjene područja općina, ako grad u svom sastavu nema općina.

U RS teritorijalnu organizaciju RS utvrđuje Narodna skupština RS (član 70. Ustava RS i Amandman XIII na Ustav RS). Prema članu 9. Zakona o lokalnoj samoupravi RS područje jedinice lokalne samouprave utvrđuje se posebnim zakonom koji definira teritorijalnu organizaciju Republike Srpske, a postupak spajanja, razdvajanja i promjene granica općine, uključujući i izradu elaborata opravdanosti, diobne bilanse i druge aktivnosti uređuju se Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske (vidi i član 10. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Član 9. Zakona o lokalnoj samoupravi RS propisuje da se kod utvrđivanja područja jedinica lokalne samouprave u pravilu uzima u obzir:

- da se, u okviru prirodnih granica, svaka općina sastoji od jednog naseljenog mjesta ili više naseljenih mjesta međusobno povezanih transportnim komunikacijama;
- da općine imaju ujednačeniju veličinu u pogledu broja stanovnika i fiskalnog kapaciteta;
- da općine imaju finansijske, fiskalne i druge resurse koji im omogućavaju da efikasno obavljaju svoje funkcije i
- da općine mogu obezbijediti održavanje i razvoj osnovne infrastrukture i drugih relevantnih uslova, koji su u funkciji pružanja osnovnih lokalnih usluga.

Promjena granica općina vrši se u skladu s kriterijima utvrđenim Zakonom o teritorijalnoj organizaciji RS, kao što su prirodne granice, istorijske i ekonomske veze, udaljenost perifernih naselja do novog centra općine i elementi od kojih zavisi mogućnost ispunjavanja osnovnih nadležnosti. Općine koje ne ispunjavaju kriterije predviđene Zakonom o teritorijalnoj organizaciji RS spajaju se, uz prethodne konsultacije s odnosnim općinama, na način propisan tim Zakonom o teritorijalnoj organizaciji RS. Ovakvim odredbama zakona se općinama, nažalost, onemogućava da na odlučujući način učestvuju u donošenju odluka koje se njih najviše tiču. Štaviše, Narodna skupština RS može da mijenja teritorijalnu organizaciju RS i mimo zakona za vrijeme rata ili neposredne ratne opasnosti, a u slučaju da Narodna skupština RS ne može da se sastane teritorijalnu organizaciju može mijenjati i predsjednik RS.

U FBiH teritorijalnu organizaciju općina utvrđuju Federacija BiH i kantoni putem zakona, te u skladu s Odlukom o jedinstvenim kriterijima za uspostavu novih općina ili izmjeni granica postojećih općina. Odlukom je predviđeno da se općina može konstituisati na području na kojem postoje uslovi za ostvarivanje lokalne samouprave u skladu s odredbama Ustava Federacije BiH, ako to područje predstavlja jedinstvenu prostornu, odnosno prirodno-zemljišnu cjelinu i ako se to područje sastoji od jednog ili više naseljenih mjesta povezanih međusobnim komunikacijama koje će omogućiti nesmetanu vezu unutar općine, te ako su na tom području ostvareni ekonomski i drugi uslovi da određeni broj stanovnika može zadovoljiti svoje osnovne zajedničke potrebe i interese (obrazovanje, kultura, infrastrukturna djelatnost i sl.). Ovom odlukom se također propisuje i procedura za uspostavljanje novih općina. Federacija BiH nije donijela zakon koji bi regulirao veličinu općina, a kantoni su preuzeli kriterij iz gore navedene odluke da općina mora imati najmanje 4.000 stanovnika, što se u praksi ne poštuje, jer npr. općina Trnovo u FBiH ima samo 831 stanovnika (Agencija EDA, 2005: 33). Prilikom uspostavljanja novih općina, odnosno promjene teritorije općina na teritoriji BiH važno je napomenuti da je potrebna saglasnost kantona, odnosno entiteta kad se uspostavljanjem novih općina ili teritorijalnom promjenom mijenjaju granice kantona ili entiteta.

Trenutno u Bosni i Hercegovini postoji 141 općina, 79 na teritoriji FBiH i 62 na teritoriji RS, od čega je nakon rata nastalo 33 novih općina uglavnom putem odvajanja od drugih općina ili su nastale podjelom ranijih općina entitetskom linijom razdvajanja. Ovom je linijom, između ostalog, 12 predratnih općina podijeljeno na nejednake dijelove od kojih je svaki pripao drugom entitetu i konstituisao se kao općina. Između općina postoje velike razlike u razvijenosti, površini i broju stanovnika. U RS-u su od 62 općine 33 nerazvijene ili izrazito nerazvijene, a u FBiH je 30 od 79 općina nedovoljno ili izuzetno nerazvijeno (Jusić, 2011: 34). Površina najmanje općine u RS je 23 km² (Kasindo), a najveću površinu ima grad Banja Luka – 1.232 km², dok u Federaciji BiH (ali i u cijeloj BiH) najmanju površinu općine od 10,2 km² ima općina Doboju Jug, a najveću površinu ima Mostar – 1179,7 km² (Agencija EDA, 2005: 33). Opština s najvećim brojem stanovnika u BiH je Banja Luka (ovdje Banju Luku spominjemo unatoč tome što je grad, jer se nalazi u analognoj poziciji s općinama po

funkcijama, nadležnosti i izboru općinskih organa, jer u svom sastavu nema općina) s 225.123 stanovnika, a najmanja je Istočni Drvar s 46 stanovnika (Jusić, 2011: 34).

Problematičnost ovakve raznolikosti općina je potvrđena kroz istraživanja koja pokazuju da su one najmanje općine najčešće nerazvijene, teško obavljaju svoje osnovne nadležnosti i imaju problema sa samoodrživošću usljed nedostatka stanovništva i nerazvijene infrastrukture, što se posebno odnosi na nove male općine koje su nastale međuentitetskim razgraničenjem (Svjetska banka BiH, 2009: 2). Ovakvo stanje dovodi male i slabo razvijene općine u situaciju da zaista objektivno ne mogu ispravno obavljati sve svoje zakonom propisane nadležnosti (Agencija EDA, 2005: 28).

Za razliku od općina, gradovi u Bosni i Hercegovini su djelimično uspostavljeni samim Ustavom, time što se npr. Ustavom BiH i ustavima entiteta određuje da će neki grad biti glavni grad države ili entiteta, kao što je slučaj sa Sarajevom i Banjom Lukom. Osim toga, status gradova određen je i entitetskim zakonodavstvom.

Tako Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH u članu 5. propisuje da je grad jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se u skladu s navedenim zakonom, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava pomenute propisane kriterije, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Izuzetno se gradom može proglasiti općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja, iako ne ispunjava gore navedene uslove. Od gradova u FBiH je posebno značajno istaći Grad Mostar kao grad s posebnim režimom, koji obuhvata 6 prijeratnih općina sada u statusu puke izborne jedinice i grad Sarajevo koji obuhvata 4 općine (Centar, Stari Grad, Novi Grad, Novo Sarajevo – usp. Amandman I na Ustav Kantona Sarajevo). Također valja napomenuti da se i sjedišta kantona u skladu s članom 5. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH također mogu proglasiti gradovima, jer se oni u zakonu tretiraju kao takvi čak kad ne ispunjavaju sve zakonske uslove iz člana 5. stav 1. i 2. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH. Međutim, osim sjedišta kantona koji su Ustavom FBiH izričito definirani kao gradovi (Mostar i Sarajevo), nijedno drugo sjedište kantona u Federaciji samo sebe nije proglasilo gradom, što se posebno vidi iz činjenice da sjedišta kantona kao svoje jedine organe lokalne samouprave imaju još uvijek općinsko vijeće i općinskog načelnika.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji RS definiše grad kao teritorijalnu jedinicu koja predstavlja koherentnu geografsku, istorijsku, administrativnu, socijalnu, ekonomsku cjelinu s odgo-varajućim nivoom razvoja (član 23.), a može se uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini koherentnu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu s odgovarajućim nivoom razvoja (član 55. Zakona o lokalnoj samoupravi RS u vezi s članom 24. stav 2. Zakona o teritorijalnoj organizaciji RS), što upućuje na analognu proceduru koja važi za formiranje općina (član 24. Zakona o teritorijalnoj organizaciji RS). Međutim, grad ne predstavlja osnovnu jedinicu lokalne samouprave u RS-u ukoliko u svom sastavu ima

općine (član 23. Zakona o teritorijalnoj organizaciji RS). Gradovi u RS su Banja Luka, koja u svom sastavu nema općina, pa stoga predstavlja osnovnu jedinicu lokalne samouprave, te Istočno Sarajevo koje obuhvata općine Istočna Ilidža, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac, Istočni Stari Grad i Trnovo. Po broju stanovnika najveći grad u BiH je Sarajevo s 305.242 stanovnika, a najmanji grad je Mostar s 111.186 stanovnika (Federalni zavod za statistiku, 2010: 11).

2.3. FUNKCIONALNI ELEMENT SAMOUPRAVNOSTI

2.3.1. Općenito – nadležnosti općina i gradova

Funkcionalni element samoupravnosti se tiče zadataka, odnosno nadležnosti koje obavljaju i vrše lokalne zajednice, odnosno jedinice lokalne samouprave. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave mogu biti vlastite (izvorne) i povjerene. Vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave su ustanovljene ustavom i zakonom (član 8. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 11. Zakona o lokalnoj samoupravi RS), što je u skladu s gore pomenutim principom ustavne i zakonske utemeljenosti lokalne samouprave. One se u našem pravnom sistemu obično odnose na donošenje programa razvoja općine, urbanistička pitanja i budžet općine, uređivanje obavljanja komunalnih djelatnosti, donošenje pravila u pogledu obezbjeđenja i korištenja gradskog građevinskog zemljišta i poslovnih prostora, te uređenje vlastite administrativne strukture u općini. Općine se pored toga staraju i o zadovoljavanju potreba građana u različitim oblastima kao što su kultura, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, informisanje, zanatstvo, turizam, ugostiteljstvo, zaštita životne sredine i sl.⁷ Nadležnosti gradova se ne razlikuju od nadležnosti općine, ukoliko se grad ne sastoji od više općina, jer se onda grad smatra osnovnom jedinicom lokalne samouprave za koju važi režim nadležnosti općine. Poseban režim postoji u pogledu grada Mostara koji je sastavljen iz 6 prijeratnih općina i koji prema izričitoj ustavnoj odredbi (član VI.C.2.) Ustava FBiH) ima nadležnosti općine ukoliko nije drugačije regulisano zakonom. U nadležnosti gradova u našem pravnom sistemu obično spada finansijska i poreska politika u skladu s federalnim i kantonalnim zakonima, uređivanje i reguliranje zajedničke infrastrukture, urbanističko planiranje i javni promet i druge nadležnosti značajne za efikasan rad i koordinaciju općina (usp. član VI.A. Ustava FBiH i član 57. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Pored izričito navedenih nadležnosti, grad ima i sve one nadležnosti koje mu sporazumom prenesu općine u njegovom sastavu, u skladu sa ustavom i zakonom.

Karakteristika vlastitih nadležnosti je da o pitanjima koja spadaju u vlastitu nadležnost, jedinica lokalne samouprave odlučuje samostalno, te da se te nadležnosti ne mogu ograničiti niti isključiti, osim na osnovu ustava ili zakona i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom. Međutim, već prilikom tumačenja i primjene ove odredbe se javljaju brojni problemi, jer viši nivoi vlasti često ograničavaju vlastite nadležnosti jedinica lokalne

⁷ Međutim, radi raspodjele nadležnosti u navedenim oblastima na mnoge nivoe vlasti u BiH, općine često u ovom segmentu vrše povjerene a ne vlastite nadležnosti.

samouprave putem izmjena i dopuna svog zakonodavstva, pri tome ne vodeći računa da, u skladu sa standardima iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (princip supsidijarnosti i bliskosti), upravo na nivou lokalne zajednice trebaju biti sve one nadležnosti koje su značajne za individualni razvoj lokalne zajednice prilagođen potrebama njenih stanovnika, odnosno nadležnosti koje daju mogućnost efikasnog ostvarenja svakodnevnih potreba i interesa lokalnog stanovništva.

U cilju rješavanja često prisutnog međusobnog prebacivanja odgovornosti između pojedinih nivoa vlasti za probleme stanovništva (negativni sukob nadležnosti) i osiguranja potpunosti u vršenju javnih funkcija, zakoni u oba entiteta izričito propisuju da se jedinice lokalne samouprave imaju pravo baviti svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njihove nadležnosti, a ne spadaju u nadležnost nekog drugog nivoa vlasti na osnovu ustava i zakona. Naglasak je, pri tome, na pojmu "poslovi od lokalnog značaja", čime se priznaje i uvažava principijelna postavka da prvenstveno lokalne zajednice trebaju imati nadležnost i rješavati sva ona pitanja koja su usko povezana s interesima njihovih stanovnika (princip supsidijarnosti i bliskosti). Entitetsko zakonodavstvo, u vezi s navedenim, također predviđa obavezu konsultiranja lokalnih zajednica od strane viših nivoa vlasti o svim pitanjima koja se neposrednu tiču statusa i nadležnosti lokalnih zajednica, ostavljajući na taj način mogućnost da i u onim segmentima u kojima lokalne zajednice nisu nadležne barem donekle utječu na donošenje za njih bitnih odluka na višim nivoima. U postupku konsultacije značajnu ulogu imaju i savezi općina i gradova na entitetskom nivou kao oblici udruživanja i saradnje lokalnih zajednica u entitetima, ali i kooperacije na međunarodnom nivou između općina i gradova u Bosni i Hercegovini i jedinica lokalne samouprave drugih država.

Međutim, jedinice lokalne samouprave nisu samo ograničene na vršenje vlastitih nadležnosti i nadležnosti u vezi s pitanjima od lokalnog značaja, nego mogu obavljati i nadležnosti koje im povjere viši organi vlasti. Povjeravanje dodatnih nadležnosti se može izvršiti tek nakon provedenih konsultacija s lokalnom zajednicom. Osim toga, viši organi vlasti moraju voditi računa da jedinici lokalne samouprave ne povjeravaju one nadležnosti koje ta jedinica s obzirom na svoju veličinu, organizaciju i sveukupnu osposobljenost ne može izvršiti, ili da u protivnom osposobe kapacitete jedinice lokalne samouprave na način da se dodatne, povjerene nadležnosti ipak mogu izvršiti na lokalnom nivou.⁸ U tom smislu entitetsko zakonodavstvo izričito propisuje da se povjeravanje nadležnosti mora rukovoditi principom supsidijarnosti i sposobnošću lokalnih vlasti i njihove administracije da efikasno obavljaju povjerene poslove, te da jedinica lokalne samouprave ima pravo da izvršenje prenesenih nadležnosti prilagodi lokalnim uvjetima (usp. čl. 10. i 55. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 28. Zakona o lokalnoj samoupravi RS).

⁸ U pogledu osiguranja odgovarajućih finansijskih sredstava za vršenje povjerenih nadležnosti vidi dolje pod 2.5.

2.3.2. Odnos spram viših nivoa vlasti i zaštita prava na lokalnu samoupravu

Analiza odnosa jedinica lokalne samouprave spram viših nivoa vlasti se neminovno nameće kad se govori o vlastitim i povjerenim nadležnostima koje vrši lokalna samouprava. Naime, autonomija (samoupravnost) lokalnih zajednica koju one uživaju tako što posjeduju vlastite nadležnosti, nameće pitanje kako osigurati princip zakonitosti i jedinstva pravnog poretka, a istovremeno ostvariti i načelo samoupravnosti lokalnih jedinica vlasti, jer autonomija se ne može, u konačnici, dovoditi u ravan suverenosti lokalnih zajednica koja bi otvorila destruktivne procese po integritet države, jednakost svih građana pred zakonom i vladavinu prava u državi (o entropijskim pojavama u državi usp. Dedić, 1998: 16). Sistemi lokalne samouprave današnjice, radi rješavanja navedene situacije, s jedne strane pokušavaju postaviti jasne granice između nadležnosti lokalnih organa i viših nivoa vlasti, o čemu je već bilo riječi (vidi gore pod 2.3.1.), a s druge strane daju višim organima vlasti pravo da vrše nadzor nad zakonitošću, te ponekad i cjelishodnošću odluka koje donose jedinice lokalne samouprave.

U vezi s navedenim kad viši organi vlasti uvijek imaju pravo da vrše nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću postupaka lokalne samoupravne jedinice, onda se obično radi o *sistemu dekoncentracije* u kojem organi lokalnih zajednica zapravo imaju samo neznatna samoupravna ovlaštenja i najvećim dijelom vrše delegirane nadležnosti viših nivoa vlasti, što centralnim organima i daje legitimitet da vrše potpuni upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti. Tako se jedinice lokalne samouprave zapravo pretvaraju u puku "produženu ruku" viših organa vlasti, pri čemu je vlast zapravo u potpunosti centralizovana, a lokalna samouprava stavljena u jasno podređen hijerarhijski odnos spram viših organa vlasti (Trnka, 2006: 381; Dedić, 1998: 15). Taj sistem dekoncentracije je karakterističan za Francusku (usp. također Šmidovnik, 1999: 29).

Kad se nadzor viših organa vlasti svodi na kontrolu zakonitosti, ali ne i cjelishodnosti postupaka lokalnih jedinica onda se govori o *sistemu decentralizacije* (Trnka, 2004: 381). No, tada i centralni organi ne povjeravaju tako širok spektar nadležnosti lokalnim samoupravnim zajednicama, nego tek neke nadležnosti, a lokalne samoupravne zajednice uživaju izvjesnu samostalnost u obavljanju povjerenih nadležnosti (ne kontroliše se cjelishodnost postupaka lokalne samoupravne zajednice od strane viših organa vlasti koji su joj povjerali nadležnost). Ovakav sistem je prihvaćen i u našem pravu, jer nadležni organi u BiH (Ministarstvo uprave i lokalne samouprave u RS, te nadležni federalni i kantonalni organi u FBiH) kontrolišu samo zakonitost postupaka lokalnih jedinica, kad se radi o vršenju poslova iz vlastite nadležnosti tih lokalnih jedinica, odnosno zakonitost i ekspeditivnost (poštivanje zakonskih rokova i efikasno postupanje), kad se radi o vršenju povjerenih poslova u lokalnoj samoupravnoj zajednici. U kontekstu izvršenja povjerenih poslova važno je naglasiti da entitetsko zakonodavstvo u FBiH izričito propisuje obavezu jedinica lokalne samouprave da se u izvršenju povjerenih nadležnosti moraju pridržavati uputstava i smjernica nivoa vlasti koji joj je povjerio nadležnost.

Međutim, unatoč spomenutom pravnom uređenju odnosa između viših organa vlasti i jedinica lokalne samouprave, Procjena Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (CLRAE) Vijeća Evrope iz 2006. godine kao manjkavost u sistemu lokalne samouprave u BiH navodi, između ostalog, nejasnu raspodjelu mandata između različitih nivoa vlasti. Jedinice lokalne uprave su “premale i/ili imaju granice koje sprečavaju efikasnu primjenu njihove nadležnosti” (CLRAE, 2006). Princip supsidijarnosti, koji nalaže da vlasti najbliže građanima vrše javne dužnosti, također se ne poštuje, budući da u FBiH, čak i poslije usvajanja Zakona o principima lokalne samouprave, “mnoga pitanja ostaju predmet kantonalnog zakona. Odnos između različitih zakonskih odredbi i nadležnosti vlasti na federalnom i kantonalnom nivou prouzrokuje probleme”, jer posebno u slučaju manjih kantona, lokalne vlasti teško ostvaruju i vrše svoje vlastite nadležnosti, pošto se u ovom pogledu takmiče s kantonima (CLRAE, 2006).

Administrativni, odnosno upravni nadzor nad radom jedinice lokalne samouprave se vrši prema postupku propisanom zakonodavstvom iz oblasti lokalne samouprave i supsidijarno prema Zakonu o upravnom postupku (usp. član 83. i dalje Zakona o lokalnoj samoupravi RS i član 47. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH). Suština administrativnog nadzora je u slijedećem: Kad organ lokalne samouprave ne donese akt iz domena povjerenih nadležnosti u zakonskom roku ili donese akt koji je nezakonit, organ koji vrši upravni nadzor će sam donijeti akt koji je trebao donijeti organ lokalne samouprave. U tom slučaju postoji mogućnost da lokalna zajednica traži sudsku zaštitu. U slučaju da se radi o aktu koji je donesen, a spada u vlastitu nadležnost lokalne samoupravne jedinice, organ koji vrši upravni nadzor će, ako smatra da je povrijeđen zakon, takav akt pobijati pred nadležnim sudom, ukoliko jedinica lokalne samouprave ne želi dobrovoljno da poništi, ukine ili izmijeni navedeni akt. Dakle, u svakom slučaju, sve konačne odluke koje se odnose na poništavanje ili preinačavanje akata jedinica lokalne samouprave, usvojenih u okviru njihovih vlastitih nadležnosti, donosi nadležni sud (usp. član 47. stav 7. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 87. i 89. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Posebno u slučajevima kad organ lokalne samoupravne jedinice ne postupa kako treba, odnosno ne vrši nadležnosti, organ koji vrši upravni nadzor nad radom lokalne samoupravne jedinice može od suda tražiti da sud donese odgovarajuću privremenu mjeru, za čije provođenje je odgovorna jedinica lokalne samouprave na koju se mjera odnosi. U svakom slučaju, upravni nadzor nad aktivnostima jedinica lokalne samouprave ne ograničava pravo lokalnih vlasti da samostalno i u skladu sa zakonom upravljaju javnim poslovima koji spadaju u djelokrug njihovih vlastitih nadležnosti.

S obzirom na navedeno, može se konstatovati da se u našem zakonodavstvu uvažava činjenica da postoji *sistem lokalne samouprave*, a ne puke decentralizacije, jer se i prilikom vršenja upravnog nadzora priznaje i pravi razlika između postupaka lokalnih jedinica samouprave koje ove vrše u okviru njihovih vlastitih nadležnosti i u okviru nadležnosti koje su im povjerene.

Postojanje upravnog nadzora ipak ne znači da građani nemaju pravo i samostalno da traže zaštitu od postupaka organa lokalne samouprave u odgovarajućim upravnim i sudskim

postupcima, gdje se oni sami, a ne organ koji vrši nadzor nad radom lokalne samouprave, pojavljuju kao stranke. Posebno je u tom smislu značajna upravna i sudska zaštita koju pružaju zakoni o upravnom postupku i zakoni o upravnim sporovima, tako da građani mogu pred drugostepenim upravnim organima, a u konačnici, i pred sudom tražiti zaštitu svojih prava kad organ lokalne samouprave rješava o njihovim pravima i obavezama iz upravnopravnog odnosa.

Najzad, kao što je već pomenuto, jedinice lokalne samouprave također mogu tražiti sudsku zaštitu u upravnom sporu spram organa koji vrše upravni nadzor nad radom lokalne samoupravne jedinice, a postoji i mogućnost zaštite prava na lokalnu samoupravu i pred ustavnim sudovima entiteta.

2.4. ORGANIZACIONI ELEMENT SAMOUPRAVNOSTI

2.4.1. Općenito o učešću građana u javnim poslovima lokalne zajednice

Organizacioni element samoupravnosti predviđa da članovi lokalne zajednice obavljaju zadatke iz djelokruga lokalne samouprave vlastitom odgovornošću, neposredno ili posredno, putem svojih organa koje su sami izabrali. I zaista, u svim sistemima lokalne samouprave poznati su prije svega posredni i neposredni oblici učešća građana u obavljanju javnih poslova općine *putem institucija lokalne vlasti*, (usp. Miličević et al., 2001: 21). Učešće građana putem institucija lokalne vlasti se ispoljava u četiri osnovna vida, pri čemu su moguće kombinacije i ispreplitanja između neposrednog oblika i različitih posrednih oblika.

Prvi vid je sistem neposrednog učešća građana (sistem neposredne demokratije) koji počiva na ideji da birači jedne lokalne zajednice neposredno upravljaju poslovima te zajednice na svojim općim skupovima (zborovima, skupštinama i sl.), a upravljanje se može vršiti i putem užih tijela u vidu izvršnih organa – vijeća (Dedić, 1998: 23). Ovaj sistem je u iščezavanju čemu je doprinijela glomaznost općih skupova, nedostatak kontinuiteta u radu i sl. Ipak, sistem neposredne demokratije zadržao se u Švajcarskoj, Engleskoj, nekim dijelovima SAD-a (Nova Engleska), dijelovima Njemačke i u nekim drugim zemljama, uglavnom u manjim poljoprivrednim naseljima ili iz tradicionalnih razloga (Dedić, 1998: 23, 24).

Skupštinski sistem je drugi vid učešća građana u upravljanju poslovima lokalne zajednice. Iako je sličan sistemu neposredne demokracije, ipak radi postojanja izabranog predstavničkog tijela, on se svrstava u vid posredne lokalne samouprave. Skupštine su pri tome nosioci kako normativne, tako i izvršne funkcije. Posebno u slučaju glomaznosti navedenog tijela, postavlja se pitanje njegove efikasnosti, ali i stručnosti njegovih članova u različitim domenima politike. Usljed navedenog ova tijela obrazuju komitete odnosno odbore, koji predstavljaju kolegijalne izvršne organe. S obzirom na vrstu funkcija koje se dodjeljuju komitetima u skupštinskom sistemu, može se reći da komiteti zauzimaju značajno mjesto kao stvarni predlagači politike i kontrolori uprave u lokalnoj zajednici. Kao primjer ovog sistema navodi se Velika Britanija, ali i SAD (Dedić, 1998: 25).

Treći vid učešća građana predstavlja sistem izvršnih odbora i također se svrstava u vid posredne lokalne samouprave. Ovaj sistem se može smatrati i podsistemom skupštinskog sistema u kojem je naglašena uloga izvršnih kolegijalnih organa kojima predstavničko tijelo povjerava političko-izvršnu funkciju. Iako bi trebali većinu svojih zadataka obavljati na svojim sjednicama, ipak brojni poslovi navedenih izvršnih organa se obavljaju "između sjednica", pri čemu se posebno ističe položaj predsjednika kolegijalnog organa. Usljed navedenog, ovi kolegijalni organi se mogu podijeliti na homogene, gdje su svi članovi kolegijalnog organa po svojim dužnostima i ovlaštenjima jednaki, te stupnjevite, u kojima postoje razlike u ovlaštenjima članova (Dedić, 1998: 28, 29). Navedeni sistem se može susresti u evropskim zemljama, a iznimno i u nekim nerazvijenijim zemljama Afrike, Azije i Amerike (Dedić, 1998: 28).

Četvrti sistem je sistem individualnih funkcionera, koji je također vid posrednog učešća građana u poslovima upravljanja lokalnom zajednicom, ali s naglašenom i formalizovanom ulogom pojedinca u upravljanju lokalnom zajednicom, tako da se za razliku od prethodno navedenih sistema, u ovom sistemu pojavljuje inokosni organ vlasti. Postoji politička i "američka" varijanta ovog sistema koja se razlikuje prema kriteriju da li se uloga funkcionera manifestuje u vidu političkog predstavnika kako lokalne, tako i centralne vlasti na lokalnom nivou (dvostruka funkcionalnost), ili u vidu administrativnog profesionalca za kojeg centralni organi nisu toliko zainteresovani, ali koji je tim više izložen "horizontalnim" pritiscima posebno od strane ekonomskih centara moći zainteresovanih da im lokalna uprava ne smeta pri ostvarenju njihovih ciljeva. Funkcioneri prvog tipa su zastupljeni u Francuskoj, a drugi u SAD-u. Obje vrste funkcionera su podređene općinskim vijećima, koja, međutim, u principu ne onemogućavaju funkcionera u provođenju njegove politike izvršenja. U vezi s ovim sistemom važno je još napomenuti da se sistem skupštinskih/izvršnih odbora često ne može suštinski razlikovati od sistema individualnih funkcionera, ukoliko je skupštinski odbor organiziran kao stupnjeviti organ, jer se tad gubi stvarna razlika između kolegijalnih i inokosnih organa (Dedić, 1998: 30-33).

2.4.2. Organi jedinica lokalne samouprave u BiH – vrste, izbori i međusobni odnos

U Bosni i Hercegovini osnovne jedinice lokalne samouprave imaju dva osnovna organa, a to su općinsko vijeće, odnosno skupština opštine i općinski načelnik. Analogno tome i grad ima gradsko vijeće/skupštinu grada, odnosno gradonačelnika. Općinska vijeća, odnosno skupštine opština kao i skupštine grada, odnosno gradska vijeća (osim grada Mostara) imaju između 11 i 31 člana u ovisnosti od broja glasača upisanih u birački spisak općine, a gradska vijeća kad se biraju posredno (što je oboriva zakonska pretpostavka) imaju između 20 i 35 članova (čl. 13.2. i 13.3. u vezi s članom 13.7. Izbornog zakona BiH). Tako npr. općina Istočni Drvar, kao najmanja općina u Bosni i Hercegovini po broju stanovnika, ima 11 odbornika, a najveći direktno izabrani organ lokalne samouprave je Gradsko vijeće Mostara s 35 članova kako je propisano članom 19.2. Izbornog zakona BiH.

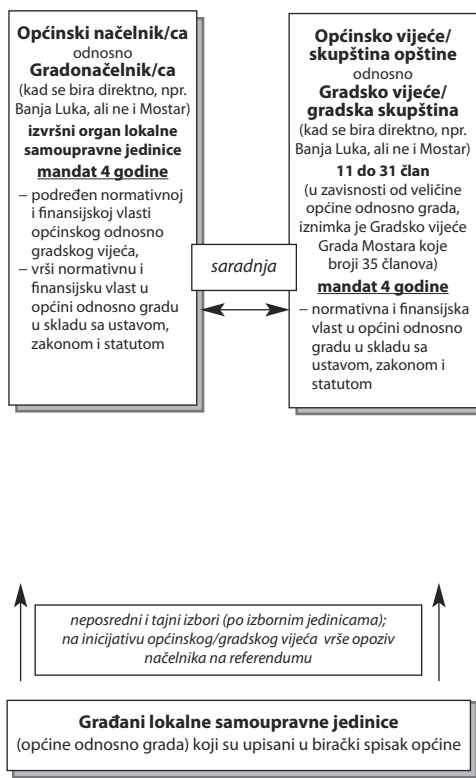
Izbor općinskog vijeća, odnosno skupštine opštine i općinskih načelnika se vrši neposrednim tajnim glasanjem od strane građana na 4 godine, a dodjela mandata u općinskim vijećima, odnosno skupštinama opština se vrši po sistemu proporcionalne zastupljenosti, s tim što pripadnici nacionalnih manjina imaju zagantovan broj mjesta u općinskom vijeću, odnosno skupštini opštine srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u Bosni i Hercegovini (usp. član 13. Izbornog zakona BiH, član 4. Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine i član 42. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Za razliku od izbora načelnika općine, izbor gradonačelnika se vrši posrednim putem od strane gradskog vijeća, osim ako se ne radi o gradu koji u svom sastavu nema općina kao što je npr. slučaj s Banjom Lukom. U smislu posrednog izbora gradonačelnika su ilustrativni primjeri Grada Mostara (član 19.7. Izbornog zakona BiH) i Grada Sarajeva (član 40. Statuta Grada Sarajeva).

U pogledu načina izbora gradskih vijeća u BiH također postoje sistemi posrednog i neposrednog izbora. Neposredan izbor postoji u onom slučaju kad se grad ne sastoji od općina, kao što je slučaj s Banjom Lukom, odnosno kad su prijašnje općine reorganizacijom izgubile taj status, a dobile status puke izborne jedinice (usp. u pogledu Grada Mostara član 19.4. Izbornog zakona BiH). Posredan izbor je pravilo i zakonska pretpostavka, a karakterističan za gradove koji se sastoje iz više općina. Kao primjer se može navesti Gradsko vijeće Grada Sarajeva u koje sarajevske općine obuhvaćene Gradom šalju tačno određen broj delegata odabranih na tajnom glasanju u općinskom vijeću svake od sarajevskih općina koje obuhvata Grad Sarajevo (usp. član 22. Statuta Grada Sarajeva).

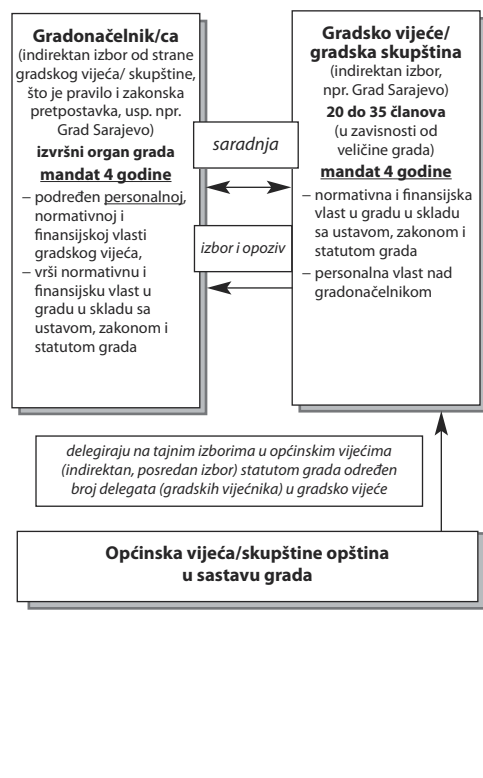
Najvažnije nadležnosti općinskog vijeća, odnosno skupštine opštine, kao kolegijalnog organa, su usvajanje i mijenjanje statuta općine dvotrećinskom većinom, donošenje budžeta uključujući lokalne propise o oporezivanju i osiguranju finansijskih sredstava, te donošenje drugih propisa iz nadležnosti općine. Spram općinskog vijeća, odnosno skupštine opštine, općinski načelnik, kao inokosni organ, ima funkciju izvršnog organa općine. On zastupa i predstavlja općinu, a kao nosilac cjelokupne izvršne vlasti provodi politiku i odluke općinskog vijeća, odnosno skupštine opštine, predlaže općinski budžet i plan razvoja, utvrđuje unutrašnju organizaciju općinskih organa uprave i stručnih službi, odgovara za ustavnost i zakonitost sopstvenih akata i akata koje predlaže općinskom vijeću, odnosno skupštini opštine (usp. čl. 13. i 15. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 30. i 43. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Nadležnosti gradonačelnika i gradskog vijeća, odnosno skupštine grada variraju u skladu s nadležnostima koje općine prenesu na grad. Međutim, bez obzira na različitosti, može se poći od analognih ovlasti gradonačelnika i gradskog vijeća s nadležnostima općinskog vijeća, odnosno načelnika općine, posebno u onim gradovima koji u svom sastavu nemaju općina.

Iz prethodnog predstavljanja nadležnosti općinskih, odnosno gradskih organa proizlazi da općinska, odnosno gradska vijeća vrše kako *normativnu* (donošenje statuta i drugih općinskih propisa), tako i *finansijsku vlast* (donošenje budžeta) u općinama, odnosno gradovima, dok je općinski načelnik, odnosno gradonačelnik izvršni organ općine, te je općinskom vijeću, odnosno gradskom vijeću dužan podnositi izvještaje o radu, a općinskom

vijeću također odgovara za ustavnost i zakonitost svog rada. Međutim, s obzirom na neposredni izbor načelnika u općinama i legitimitet koji mu je na taj način dat od samih građana, općinsko vijeće nema istinsku *personalnu vlast* nad općinskim načelnikom. Slijedom toga, općinsko vijeće može samo inicirati smjenu, odnosno opoziv općinskog načelnika, dok o samoj smjeni odlučuju građani, pripadnici općine, na referendumu o povjerenju, čiji je ishod obavezujući kako za općinskog načelnika tako i za općinsko vijeće (usp. član 6. Zakona o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji Bosne i Hercegovine i član 30. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Drugačija je situacija u pogledu personalne vlasti gradskog vijeća nad gradonačelnikom. Kao što je navedeno, gradonačelnik se, u pravilu, bira od strane gradskog vijeća, pa ga, prema tome, gradsko vijeće može i opozvati, pri čemu se često zahtijeva kvalifikovana većina za opoziv (usp. npr. član 40. Statuta Grada Sarajeva i član 13.7. Izbornog zakona BiH). Međutim, u slučaju kad se gradonačelnik bira neposredno od strane građana, situacija je analogna situaciji koja važi u pogledu opoziva općinskog načelnika.



Shema 1: Sistem izbora i odnosa organa lokalne samoupravne jedinice kad se organi biraju neposrednim putem



Shema 2: Sistem izbora i odnosa organa lokalne samoupravne jedinice (grada) kad se organi biraju posrednim putem

Najzad, važno je napomenuti da se međusobni odnosi općinskih i gradskih vijeća, odnosno skupština, te načelnika općine, odnosno gradonačelnika zasnivaju na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave.

2.4.3. Participatorna demokracija u lokalnoj samoupravi

Osim navedenih vidova učešća građana putem institucija lokalne vlasti, u lokalnoj samoupravi postoji i drugi vid učešća građana u rješavanju pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave, putem kojeg treba da se omogući izravno političko odlučivanje građana – tzv. sistem participatorne demokratije. Putem navedenog sistema građani, kroz razne vidove legalnih, ali neinstitucionaliziranih oblika učešća, ostvaruju neposrednu participaciju/ učešće u vršenju javnih poslova na nivou lokalne zajednice. Ovaj sistem, zbog bliskosti građanima, doprinosi jačanju legitimiteta odluka općinskih vlasti, te ublažava slabosti prethodno navedena četiri institucionalizirana sistema učešća građana u javnim poslovima lokalne zajednice, a koje sežu od neefikasnosti i slabe organizovanosti (sistem neposredne demokratije), preko narušavanja supremacije predstavničkog tijela od strane izvršnih organa i s time povezane problematike praktičnog provođenja demokratskog jedinstva vlasti kao vrhovnog organizacijskog načela (skupštinski sistem i sistem izvršnih odbora), pa sve do koncentracije stvarne moći u rukama jedne osobe (sistem individualnih funkcionera) koja dovodi do demokratskog deficita u smislu da teško mogu na adekvatan način doći do izražaja (barem glavni) interesi svih zastupanih u lokalnoj zajednici povodom ključnih pitanja. Generalno se, prema tome, može reći da participativni modeli učešća građana u radu jedinica lokalne samouprave sprečavaju birokratizaciju i otuđenje struktura lokalne vlasti od stanovništva, doprinose jačanju demokracije, odgovornosti u vršenju lokalnih poslova i usmjeravanju razvoja lokalne zajednice prema stvarnim i svakodnevnim potrebama stanovništva u skladu sa zakonom, a daju i mogućnost građanima da na brz i prikladan način utječu na donošenje odluka koje se tiču njihovih svakodnevnih interesa i potreba na mjestu u kojem žive. U vezi s navedenim i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi pridaje veliki značaj ostvarenju legalnih, statutom predviđenih oblika participatorne demokratije u jedinicama lokalne samouprave kad u članu 3. propisuje da institucionalizirano vršenje poslova lokalne samouprave putem neposredno izabраниh organa ni u kojem smislu neće derogirati zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju – tamo gdje je to predviđeno statutom.

Glavna sredstva sistema participativne demokratije su inicijativa i referendum koji trebaju poslužiti građanima da bolje kontrolišu rad predstavničkih organa u lokalnim zajednicama, te da oblikuju politički sistem i najznačajnije odluke unutar lokalne zajednice (Dedić, 1998: 36).

Referendum na nivou lokalne samouprave je način izjašnjavanja građana o određenoj pravno i politički relevantnoj situaciji koje se vrši u pravilu putem tajnog glasanja svih građana lokalne samoupravne jedinice koja je raspisala referendum, pri čemu građani odgovaraju potvrdno ili odrično na prethodno formulirano i jasno određeno referendumsko pitanje. Referendumsko pitanje se mora ticati pitanja iz nadležnosti organa jedinice lokalne

samouprave u kojoj se referendum raspisuje (usp. čl. 43. stav 1. i član 44. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 98. i 99. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Referendum na nivou lokalne samouprave se u BiH može raspisati samo odlukom općinskog vijeća, odnosno skupštine opštine, koja i formuliše referendumsko pitanje, a na prijedlog općinskog vijeća, općinskog načelnika, jedne petine mjesnih zajednica ili na inicijativu građana u skladu sa zakonom i statutom.⁹ Referendumske odluke su obavezujuće za općinske organe vlasti.

Za pokretanje građanske inicijative za raspisivanje referenduma, kao uostalom i za druge građanske inicijative,¹⁰ potrebno je prikupiti dovoljan broj potpisa građana dotične jedinice lokalne samouprave. Broj potrebnih potpisa se definiše statutom jedinice lokalne samouprave, pri čemu u FBiH ne smije prelaziti 5% od ukupnog broja građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave (član 45. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH), dok u RS-u taj broj ne može biti manji od 5% ili 500 birača niti veći od 7% ili 700 birača, od ukupnog broja glasača u toj jedinici lokalne samouprave (član 104. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Navedeni postoci u pogledu dovoljnog broja prikupljenih potpisa su zakonski definisani kako se ne bi odredbama općinskih, odnosno gradskih statuta onemogućavala ili nesrazmjerno otežavala participatorna demokratija u općinama putem propisivanja prestrogih uslova za pokretanje građanske inicijative, te kako bi zaista i "manjinski" interesi pripadnika lokalne zajednice mogli doći do izražaja što je i bit istinske participatorne demokratije i poseban vid iskazivanja bliskosti lokalnih vlasti s potrebama svih lokalnih stanovnika u određenoj lokalnoj jedinici. Ako je građanska inicijativa pokrenuta na propisan način i sadrži dovoljan broj potpisa, općinsko vijeće, odnosno skupština opštine je dužna razmotriti inicijativu i očitovati se o njoj.

U skladu s rješenjima entitetskog zakonodavstva u BiH građani neposredno učestvuju u raspravljanju o rješenjima koja se tiču pitanja iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem mjesnog zbora građana, panela građana, u mjesnim zajednicama i sl. Građani mogu neposredno učestvovati u rješavanju pitanja iz nadležnosti organa lokalne zajednice i putem drugih oblika participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom (usp. član 43. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 98. i 99. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). To znači da se i statutom lokalne samoupravne jedinice mogu predvidjeti i drugi načini participatorne demokratije, te da je zakonsko nabranje oblika participatorne demokratije u zakonima dato samo *exempli causa*. Svoje formalne prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom. Detaljniji postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom (član 43. stav 2. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 101. i 105. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). U Bosni i Hercegovini je predviđeno da se ostvarenje

⁹ Općenito o referendumu usp. Milićević et al., 2001: 279 i dalje.

¹⁰ Npr. inicijativa za donošenje neke odluke, potpuno uređenog nacrtu odluke ili bilo kojeg drugog pravnog akta iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave (usp. član 45. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 103. Zakona o lokalnoj samoupravi RS).

participatornog učešća građana vrši prvenstveno putem mjesnih zajednica, kao mjesnih samoupravnih jedinica manjih od općine, te zborova građana.

Međutim, studija Svjetske banke o pružanju usluga na lokalnom nivou pokazuje da je učešće u formalnim mehanizmima lokalne uprave relativno nisko. Iako prema navedenom istraživanju građani posjeduju svijest o različitim izvorima informacija u općini, što je potvrđeno i drugim istraživanjima (CCI, 2010: 6), te unatoč postojanju navodne svijesti i institucionaliziranih mehanizama za davanje povratnih informacija u odnosu na zahtjeve građana, većina građana ne učestvuje u aktivnostima zajednice. Većina se također nikad ne obraća predstavnicima lokalnih organa putem predviđenih zakonskih i statutarnih mehanizama. Također građani rijetko koriste mjesne zajednice za učešće i ne vide ih kao značajan i pouzdan resurs. Radom mjesnih zajednica zadovoljno je 35,7% ispitanika, a povjerenje u rad mjesnih zajednica ima 24,2% ispitanika (CCI, 2010: 7).

Posebno važan aspekt učešća građana u procesu donošenja odluka unutar lokalne zajednice je raspodjela finansijskih sredstava u budžetu lokalne zajednice. Naime, evidentno je da će od alokacije sredstava u budžetu lokalne zajednice uveliko zavisiti ostvarenje potreba članova zajednice, jer finansiranje zadovoljenja društvenih potreba (npr. podizanje nivoa usluga u općini, projekti građana koje finansira općina itd.) ovisi o raspoloživim finansijskim resursima. Građanska participacija u procesu formulisanja budžeta se teoretski ostvaruje direktno, putem zahtjeva i prijedloga za finansiranje pojedinih projekata i potreba koje se upućuju općini ili tokom javne rasprave o nacrtu budžeta (OSCE BiH, 2007: 12). U praksi se zahtjevi općini upućuju putem mjesnih zajednica ili se izriču na javnim raspravama koje organizuju mjesne zajednice (OSCE BiH, 2007: 8, 9). Praksa participatornog budžetiranja u BiH različita je od općine do općine, a problemi nedostatka informacija o samom procesu, nedostatka povratnih informacija, svođenja participatornog budžetiranja na puke konsultacije, kao i problemi manjka transparentnosti u odabiru projekata mogu smanjiti volju i motivaciju građana za učešćem u odlukama njihove lokalne zajednice (OSCE BiH, 2007; CCI, 2010). Tako je prema studiji CCI-a (CCI, 2010: 7) samo 36,8% ispitanika znalo za slučajeve, a samo 34,1% anketiranih je vidjelo poziv lokalnih vlasti građanima da učestvuju u procesima donošenja odluka, dok se čak 81,1% građana o radu lokalne uprave informiralo preko prijatelja, a samo mali broj (20,4%) je koristio formalne načine informiranja (općinske letke i brošure). S obzirom na navedeno, ne čudi da je u pogledu iskustva u participatornom procesu samo 34,7% građana ispitanika potvrdilo da ima iskustvo u učešću putem mjesnih zajednica, a 25,5% putem zbora građana. Unatoč ovoj situaciji, ipak se bilježi znatan interes za rad i kontrolu lokalnih vlasti od strane građana na što ukazuje i podatak da je 67,4% građana ispitanika iskazalo interes za rad vlasti, 90,2% podržava kontrolu rada vlasti, 90,5% je zainteresirano za vlastito učešće u procesima odlučivanja (CCI, 2010: 6). U skladu s navedenim je i podatak da je povjerenje građana u rad lokalnih vlasti na niskom nivou. Samo 24,2% ispitanika izrazilo je povjerenje u rad lokalnih vlasti, a samo 47% zadovoljstvo radom lokalnih vlasti (CCI, 2010: 7).

2.5. FINANSIJSKI ELEMENT SAMOUPRAVNOSTI

2.5.1. Općenito

Jedan od važnih elemenata samoupravnosti je finansijska nezavisnost samoupravne jedinice. Naime, nedostatak novčanih sredstava potrebnih lokalnoj zajednici da vrši zakonom definisane nadležnosti i poslove, dovodi do potpune ovisnosti lokalne zajednice od viših organa vlasti, tj. organa koji raspolažu finansijskim sredstvima, što za rezultat ima pretvaranje lokalnih samoupravnih jedinica u puke organe izvršne vlasti viših nivoa (Šmidovnik, 1999: 123). Stoga i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predviđa u članu 9. da lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće, njihovim zakonskim i ustavnim dužnostima primjerene, vlastite izvore finansiranja, te predviđa da sredstva prenesena s viših nivoa vlasti na lokalnu samoupravu ne smiju, koliko je to moguće, imati karakter namjenskih sredstava. Zahtjev za postojanjem vlastitih izvora finansiranja je očigledno u funkciji finansijske samostalnosti lokalne samouprave, dok je poziv da se izbjegava namjensko finansiranje kad se prenose sredstva lokalnim zajednicama u funkciji smanjenja utjecaja viših nivoa vlasti na definisanje vrsta aktivnosti i poslova koje provode jedinice lokalne samouprave. Radi boljeg funkcioniranja i što veće autonomije lokalne zajednice prilikom obavljanja vlastitih poslova, može se postaviti pitanje neophodnosti ustanovljavanja potpunog fiskalnog suvereniteta u korist lokalnih zajednica. Potpuni fiskalni suverenitet lokalne zajednice bi pri tome podrazumijevao ovlaštenje i pravo na ustanovljavanje i uvođenje fiskalnih prihoda od strane lokalne zajednice, te određivanje njihove visine (usp. Dedić, 1998: 17). Međutim, ovakav pristup finansiranju lokalnih zajednica ne uzima dovoljno u obzir činjenicu da lokalne zajednice nisu nastale kao ekonomski racionalne kategorije, nego su plod višedecenijskih ali i vjekovnih historijskih i kulturoloških utjecaja koji su doveli do povezivanja stanovništva u lokalnim zajednicama, tako da se lokalne zajednice međusobno razlikuju s obzirom na njihovu društvenu strukturu, ali i ekonomski potencijal. Usljed navedenog, prisutna raznolikost potreba i mogućnosti stanovništva u lokalnim zajednicama bi u sistemu potpunog fiskalnog suvereniteta lokalnih zajednica imala za posljedicu neujednačeno poresko opterećenje stanovništva u različitim lokalnim zajednicama, jer bi se samo na taj način mogle finansirati raznolike potrebe i s njima povezani troškovi u svakoj pojedinoj lokalnoj zajednici. Takva neujednačenost u poreskom opterećenju građana bi i s društvenog i s pravnog stanovišta bila u konačnici neprihvatljiva. Kako bi se otklonila ova opasnost, moglo bi se pristupiti preoblikovanju lokalnih zajednica sukladno čisto ekonomskim potrebama tako što se izvrši reorganizacija lokalnih zajednica u smislu obrnute proporcionalnosti njihovom privrednom razvoju – što nerazvijenije područje, to veća lokalna zajednica i, obratno, što razvijenije područje, to manja lokalna zajednica – dok se ne postigne jednakost ekonomske moći među lokalnim zajednicama. Ovaj bi pristup, međutim, oduzeo lokalnoj zajednici kvalitete zajednice, a bio bi i u suprotnosti sa smislom lokalne samouprave koja kao društveni instrument upravo želi omogućiti stanovništvu određene lokalne zajednice da vlastitim snagama i sredstvima pomogne vlastitom razvoju i napretku i onom smjeru koji bi, po mišljenju te lokalne zajednice, najbolje zadovoljio njene potrebe. Stoga, nije ni opravdano samoorganizovanje lokalnih zajednica u nove

općine ili postojanje općina uvjetovati isključivo trenutnom razvijenošću lokalne zajednice (Šmidovnik, 1999: 124), ne uzimajući u obzir i druge relevantne faktore kao što su historijski, kulturološki, privredni potencijal, potencijal samoodrživosti itd.¹¹ Osim toga, nije jasno da li bi se teritorijalnim povećanjem općina zaista pojačala ekonomska moć određene lokalne zajednice i osigurala razvojna perspektiva tako da se izbjegne opasnost neujednačenosti poreskog opterećenja, imajući u vidu da ekonomska moć određenog područja i njegov razvojni potencijal danas zavisi prvenstveno od faktora kao što su sveukupna ekonomska politika države, stepen obrazovanja stanovništva, postojanje inovativnih tehnologija i proizvoda, te mogućnost pružanja i dostupnost modernih i inovativnih usluga i sl., a ne primarno o veličini (ljudskoj i/ili teritorijalnoj) lokalne zajednice. Konačno, bez obzira na eventualne teritorijalne reorganizacije lokalnih zajednica, prevelika decentralizacija poreskog odlučivanja predstavlja realnu opasnost od disharmonije ekonomske i poreske politike što uveliko utječe na ujednačen razvoj države, tako da ni u onim sistemima gdje je dolazilo do reorganizacije lokalnih zajednica po gore navedenom principu nije bio proveden sistem potpunog fiskalnog suvereniteta. Dakle, finansiranje lokalnih zajednica nije moguće urediti bez preraspodjelne i stabilizacione funkcije javnih finansija viših nivoa vlasti (usp. Šmidovnik, 1999: 124,125; Dedić, 1998: 18) iz čega slijedi da lokalna zajednica može imati samo ograničeni fiskalni suverenitet koji podrazumijeva da lokalna zajednica određuje od kojih će već ustanovljenih, lokalnoj zajednici namijenjenih poreza, prikupljati prihode na svom području i koja će biti visina poreske stope (Dedić, 1998: 17).

2.5.2. Finansiranje lokalnih samoupravnih zajednica u BiH

Sistem ograničenog fiskalnog suvereniteta se primjenjuje i u Bosni i Hercegovini, što dolazi do izražaja u ustavnoj (član VI.4 c) Ustava FBiH i Amandman XVII na Ustav Republike Srpske) i zakonskoj regulativi (čl. 34.-38. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 65.-69. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Pri tome valja napomenuti da i kantoni u FBiH imaju nadležnosti u oblasti regulisanja finansiranja lokalne samouprave. Vrste prihoda lokalnih zajednica, predviđene entitetskim zakonodavstvom (član 37. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i čl. 65. i 66. Zakona o lokalnoj samoupravi RS) su direktni i indirektni porezi, lokalne takse, lokalne naknade, prihodi od imovine, prihodi od samodoprinosu, prihodi od određenih novčanih kazni za prekršaje odnosno prijestupe utvrđene općinskim općim aktima i drugi prihodi utvrđeni u skladu sa zakonom. Međutim, navedeni prihodi se ne raspodjeljuju općinama u potpunosti, nego također u skladu sa zakonski propisanim omjerom (usp. član), dok se generalno može reći da je udio općina u finansiranju iz entitetskih budžeta različito regulisan u oba entiteta i kreće se u rasponu od ca. 8% do 70 % (usp. čl. 6., 12., 13. i 14. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH, te čl. 8. i 10. Zakon o budžetskom sistemu RS).

Jedinice lokalne samouprave također imaju pravo na vlastite prihode, koji se razlikuju u FBiH i u RS-u (usp. član 37. stav 1. a) Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, član

¹¹ Vidi gore pod 2.2.1.

13. Zakona i pripadnosti javnih prihoda u FBiH i član 10 Zakona o budžetskom sistemu RS). Tako prema članu 13. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH pored udjela u raspodjeli javnih prihoda, jedinicama lokalne samouprave pripadaju i slijedeći javni prihodi:

- a) Najmanje 28,5% od poreza na plaću uplaćenog u svakoj jedinici lokalne samouprave;
- b) 100% od naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta;
- c) naknade i takse u skladu s propisima jedinica lokalne samouprave;
- d) novčane i druge kazne u skladu s propisima jedinica lokalne samouprave;
- e) prihodi od prirodnih dobara u vlasništvu jedinica lokalne samouprave;
- f) prihodi od korištenja ili prodaje imovine jedinica lokalne samouprave;
- g) donacije i namjenske dotacije;
- h) drugi prihodi predviđeni zakonom i drugim propisima Federacije, kantona i jedinica lokalne samouprave.

Kantoni mogu donijeti propise kojima se jedinicama lokalne samouprave povećava udio u raspodjeli prihoda po osnovu poreza na plaću. Općinska vijeća donose propise kojima se utvrđuje visina naknada po osnovu korištenja i uređenja zemljišta, kao i visina drugih naknada, novčanih kazni i taksi u njihovoj nadležnosti, što praktično samo ove prihode općina čini istinski "vlastitim" prihodima, jer u pogledu njih ne zavise od viših nivoa vlasti.

Prema članu 10. Zakona o budžetskom sistemu Republike Srpske prihodi koji pripadaju budžetu općine su:

- a) porez na imovinu,
- b) novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje utvrđene odlukama općina,
- c) općinske administrativne takse,
- d) komunalne takse,
- e) posebne vodne naknade,
- f) općinske naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od općeg interesa,
- g) porez na dobitke od igara na sreću,
- h) prihodi od donacija i prihodi koje budžetski korisnici ostvare vršenjem redovne i dopunske djelatnosti, koja nije u suprotnosti sa zakonom kojim se uređuje njihova djelatnost, u procentu utvrđenom odlukom o izvršenju budžeta i ostali općinski prihodi.

Dakle, u BiH je prihvaćen model takozvanog mješovitog finansiranja lokalne samouprave¹² u kojem jedinice lokalne samouprave imaju neke vlastite budžetske prihode, a u drugim

¹² Ovaj model je u saglasnosti i s odredbom člana 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U literaturi i praksi je poznat i centralizirani model finansiranja u kojem svi poreski prihodi *a priori* pripadaju centralnoj vlasti, koja onda odobrava sredstva nižim jedinicama. U literaturi se prave i druge klasifikacije sistema prihoda kao npr. sistem lokalnih prihoda u kojem lokalna samouprava ima vlastite izvorne prihode (sistem reparacije), te sistem zajedničkih prihoda koji je također djelimično prihvaćen u oba

sudjeluju u određenom opsegu. S obzirom na navedenu strukturu prihoda, a imajući u vidu potrebe općina studija Svjetske banke općinama preporučuje da kratkoročno jačaju vlastite prihode tako što će poboljšati kvalitet usluga, te da povećaju stope taksi i tarifa putem čega će se omogućiti pokrivanje troškova pružanja usluga. Također bi općine, posebno one bogatije, prema preporukama iz navedene studije srednjoročno trebale razviti izdašnije poreske osnovice, jer će upravo bogatije općine srednjoročno imati najmanje koristi od sadašnjeg sistema raspodjele sredstava (Svjetska banka, 2009: 51).

U pogledu finansiranja djelatnosti lokalne samouprave opći princip je da finansijski resursi jedinica lokalne samouprave moraju biti srazmjerni njihovim nadležnostima, kako vlastitim, tako i prenesenim, koje su im dodijeljene zakonom, te da svaki prenos novih funkcija mora biti praćen dodjelom finansijskih sredstava potrebnih za njihovo efikasno izvršavanje (član 34. stav 3. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, član 14. stav 1. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH i član 64. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Ova načelna postavka je entitetskim zakonodavstvom (član 66. Zakona o lokalnoj samoupravi RS i član 34. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH) razrađena tako što je predviđeno da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na dovoljne sopstvene finansijske resurse, kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom, što *de jure* znači da radi vršenja vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave troše sredstva iz vlastitih prihoda ustanovljenih zakonom, dok se za vršenje prenesenih nadležnosti lokalnoj zajednici moraju obezbijediti finansijska sredstva od strane onog nivoa vlasti koji je lokalnoj zajednici povjerio dodatne nadležnosti (usp. član 11. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 28. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Naravno, o korištenju i visini vlastitih prihoda odlučuje jedinica lokalne samouprave samostalno, što znači da ih može usmjeriti i na finansiranje povjerenih nadležnosti. Međutim, u skladu s principom navedenim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi po kojem sredstva dodijeljena jedinicama lokalne samouprave trebaju biti što manje namjenska, viši nivoi vlasti ne smiju zahtijevati od općina da troše sredstva iz vlastitih prihoda na finansiranje povjerenih nadležnosti, jer takvo finansiranje u konačnici uvijek dovodi općine u situaciju da njihova sredstva budu vezana namjenski za izvršenje nadležnosti koje su im povjerene (nekad i protiv njihove volje) od strane viših organa. O drugim prihodima jedinice lokalne samouprave, dakle o prihodima koji nisu vlastiti, ne odlučuje jedinica lokalne samouprave nego drugi nivoi vlasti u skladu sa zakonom.

Nažalost, sistem ograničenog fiskalnog suvereniteta u kojem jedinice lokalne samouprave imaju pravo da u izvjesnoj mjeri utvrđuju visinu stope, te alokaciju i korištenje vlastitih prihoda, se vrlo često krši u praksi od strane viših nivoa vlasti, time što zakonske odredbe viših nivoa vlasti najčešće ne daju dovoljan dijapazon samostalnog i diskrecionog odlučivanja lokalnim organima u pogledu utvrđivanja visine prihoda, te njihove alokacije i korištenja, tako da u tom segmentu dolazi do povrede prava na lokalnu samoupravu.

entiteta u BiH, prema kojem se svi prihodi između teritorijalnih jedinica dijele prema određenoj formuli odnosno ključu (vidi detaljnije u: Dedić, 1998: 17).

Posebno je značajno, u vezi s tim, da viši nivoi vlasti često zahtijevaju od jedinica lokalne samouprave da iz vlastitih prihoda finansiraju poslove i projekte koji ili uopće nisu u nadležnosti lokalne samoupravne jedinice ili su u domenu povjerene nadležnosti, čime se direktno krše prethodne pomenute odredbe i principi zakonodavstva o lokalnoj samoupravi.

Do finansijskih problema u općinama, međutim, ne dolazi samo zbog dispariteta između finansijskih mogućnosti općina i njihovih odgovornosti utvrđenih zakonom, nego i zbog neefikasnog upravljanja imovinom i neefikasne naplate prihoda od strane općina (Agencija EDA, 2005:51). Osim navedenih razloga, posebno se male i infrastrukturalno slabo razvijene i slabo povezane općine, nalaze u izuzetno teškoj finansijskoj situaciji također radi načina raspodjele sredstava iz entitetskih budžeta, jer entiteti kao kriterij za raspodjelu sredstava lokalnim zajednicama prije svega postavljaju broj stanovnika i učenika u određenoj općini (usp. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH i Zakon o budžetskom sistemu RS). Samim tim, manje općine iz entitetskih budžeta uvijek dobivaju manje sredstava nego veće općine, što im daje nejednake mogućnosti u razvoju u poređenju s većim općinama, a generalno postoji i znatna diskrepanca između raspoloživih budžetskih sredstava nerazvijenih općina gdje se budžeti kreću u iznosima od nekoliko stotina hiljada KM, ali manje od milion KM (Moj Drvar, *Za rad opštine potroše 40 odsto budžeta*. 4. 3. 2011. http://www.mojdrvar.comxa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=310:za-rad-optine-potroe-40-odsto-budeta&catid=3:vjesti&Itemid=5), te izuzetno razvijenih općina gdje se budžet kreće u iznosima i do nekoliko desetina miliona KM (usp. Općina Novo Sarajevo, *Budžet općine Novo Sarajevo za 2010. godinu*. 4. 3. 2011., <http://www.novosarajevo.ba/admin/slike/doc/Budzet2010.pdf>). Veće općine su uz to još i bolje povezane i infrastrukturalno bolje izgrađene što im dodatno olakšava razvoj u poređenju s manjim i nerazvijenijim općinama (začarani krug siromaštva nerazvijenih općina). Poređenja radi, budžet male i slabo razvijene općine Kupres iznosi za 2011. godinu 350.000 KM (Moj Drvar, *Za rad opštine potroše 40 odsto budžeta*. 4. 3. 2011. http://www.mojdrvar.comxa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=310:za-rad-optine-potroe-40-odsto-budeta&catid=3:vjesti&Itemid=5), a budžet velike i dobro razvijene općine Novo Sarajevo iznosio je za 2010. godinu 33.880.500 KM. Pregledom oba budžeta se može ustanoviti da se između 30% i 50% budžetskih prihoda potroši na finansiranje plaća i naknada općinske administracije, pri čemu manje nerazvijene općine troše procentualno daleko više svoga budžeta na plaće i naknade općinske administracije, jer s obzirom na jednake nadležnosti općina, postoji administrativni minimum koji predstavlja fiksne troškove u općinama. To, gledano procentualno, više opterećuje one općine s manjim budžetom nego one općine s većim budžetom. Ostali dio budžeta se troši, između ostalog, i na infrastrukturalne i druge razvojne investicije u općinama, pri čemu radi fiksnih troškova administracije i izuzetno malog budžeta, te teškog stanja stanovništva u nerazvijenim općinama, budžeti takvih općina imaju daleko manje novca koji mogu investirati u razvojne projekte, jer se ogroman dio novca ionako malog budžeta mora potrošiti na socijalna davanja. Naime, uporede li se, čak i sasvim apstraktno, apsolutni iznosi koji preostanu pomenutim općinama za navedene investicije, lako se može utvrditi da veće općine mogu daleko više investirati u infrastrukturu i razvoj, a manje općine, uz

sve napore i s obzirom na sve okolnosti, ne mogu nikada dovoljno (kvalitetno) investirati u poređenju s većim općinama. Srednjoročno to dovodi do značajnog zaostajanja u razvoju manjih općina što ih čini manje atraktivnim za stanovništvo, pa dolazi do depopulacije (koja je notorna u seoskim ili teško pristupačnim općinama u BiH). Tako nerazvijenije općine postaju još nerazvijenije, ostaju bez stanovništva (pa se samim tim smanjuje i njihov udio u dodjeli entitetskih sredstava) i čitavi krajevi države zaostaju u razvoju, dok veće općine brzo povećavaju svoje stanovništvo, te se stvara problem viška populacije u nekolicini urbanih sredina, što za sobom povlači brojne stambene, ekološke, ekonomske i razvojne probleme u tim urbanim centrima, ali i u državi kao cjelini.

U cilju izbjegavanja ovakvih negativnih trendova, entiteti i država moraju osigurati ujednačeniji razvoj općina, što je i jedan od principa lokalne samouprave navedenih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Entitetska zakonodavstva zaista i vode računa o razvijenim i manje razvijenim, odnosno nerazvijenim općinama, predviđajući da će se prilikom raspodjele sredstava s viših nivoa vlasti voditi računa i o ovom aspektu (princip solidarnosti, usp. npr. i član 12. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u FBiH), te da visina dodijeljenih sredstava mora biti u srazmjeri s potrebama općine, odnosno mora omogućiti izvršavanje njenih vlastitih i povjerenih joj nadležnosti utvrđenih ustavom, zakonom i podzakonskim aktima. Dakako, to ne smije dugoročno dovesti do nejednakog finansiranja, diskriminacije (koja je kao takva u našem pravnom sistemu zabranjena) i selektivnog podržavanja općina, tj. mora se poštovati i princip fiskalne ujednačenosti (usp. član 38. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 67. Zakona o lokalnoj samoupravi RS). Konačno, u skladu s entitetskim zakonima o dugu i garancijama, jedinice lokalne samouprave imaju pravo, uz stanovita ograničenja od strane viših nivoa vlasti, da se u zemlji i inozemstvu zadužuju, tj. da dižu zajmove, emitiraju dionice i garancije. U entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi je, radi omogućavanja izvođenja kapitalnih investicija, posebno regulisano da jedinice lokalne samouprave imaju pravo da dižu zajmove (član 37. stav 1. b) Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH i član 68. Zakona o lokalnoj samoupravi RS), što je i u skladu s principima iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Međutim, posebno u segmentu zaduživanja se mora voditi računa da kratkoročni pozitivni efekti za manje općine, koji nastupe usljed znatnog povećanja sredstava, dugoročno finansijski potpuno ne destabilizuju nerazvijene općine, kad zajmovi i ostali dugovi počnu dospijevati na naplatu. Također se u segmentu pomoći razvojnim općinama mora voditi računa da "socijalna" davanja općinama vrlo često dovode općine u stanje inertnosti i suštinski, usljed njihove ograničenosti i slabe reproduktivnosti, ne služe za razvoj nego samo za finansiranje tekuće potrošnje. Stoga, zaduživanje i puka finansijska pomoć nerazvijenim općinama dugoročno ne predstavljaju rješenje problema začaranog kruga nerazvijenosti, već to može samo postići adekvatna razvojna politika na širem (regionalnom, kantonalnom, entitetskom, državnom) planu čiji cilj treba da bude dugoročno povećanje atraktivnosti (posebno onih nerazvijenih) općina za razne grupe stanovništva.

3. ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini je uređena ustavima na nivou Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, te nizom drugih entitetskih, kantonalnih i općinskih propisa. Iako postoji izvjesna fragmentiranost u zakonodavstvu mjerodavnom za lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini, ipak se može konstatovati da je zakonodavstvo u entitetima, kao teritorijalnim jedinicama koje u BiH imaju primarnu nadležnost u oblasti lokalne samouprave, ipak u velikoj mjeri kompatibilno i ujednačeno. Posebno se može istaći da je zakonodavni okvir koji reguliše finansiranje lokalnih samoupravnih jedinica u BiH s aspekta osiguranja transparentnosti finansiranja, te predvidljivosti i stabilnosti prihoda lokalnih zajednica, izuzetno dobar. Također, analizirajući međunarodne standarde u oblasti lokalne samouprave i poredeći ih sa zakonodavstvom u BiH, može se zaključiti da je Bosna i Hercegovina *de iure* preuzela sve međunarodne standarde u toj oblasti bez ikakvih ograničenja, te nastojala i u najvećoj mjeri uspjela da uskladi svoje zakonodavstvo s međunarodnim standardima.

Međutim, *de facto* postoje određeni problemi u implementaciji međunarodnih standarda i rješenja predviđenih zakonodavstvom BiH, odnosno javljaju se neadekvatni učinci “na terenu” u primjeni zakonodavstva. Problemi se najviše odnose na finansiranje lokalne samouprave u praksi, odnosno manjak finansijskih sredstava posebno u manjim općinama, što je prije svega posljedica hroničnog nedostatka novca u entitetskim budžetima, neadekvatne, odnosno niske naplate prihoda koji pripadaju lokalnim samoupravnim jedinicama, te izvjesnih problema u raspodjeli sredstava između razvijenih i nerazvijenih općina. Problemi su često uvjetovani neadekvatnom veličinom, neadekvatnim teritorijalnim ustrojstvom i velikim disparitetom u “snazi” između pojedinih općina što se ne uzima dovoljno u obzir, a dovodi do neispravne implementacije zakona i neispravnog vršenja nadležnosti u manjim i nerazvijenijim lokalnim zajednicama. Ovakvo stanje je neodrživo i mogu se pojaviti pitanja indirektno diskriminacije nerazvijenih općina u odnosu na one razvijene, što bi se negativno moglo odraziti u nekoj budućoj ocjeni zakonodavstva o lokalnoj samoupravi u BiH.

Analizirajući lokalnu samoupravu u BiH s aspekta državne organizacije, može se reći da u Bosni i Hercegovini postoji kombinacija između modela decentralizacije i modela istinske lokalne samouprave u pogledu statusa lokalnih zajednica. Međutim, prisutan je problem stalnih pokušaja ograničavanja nadležnosti i prihoda jedinica lokalne samouprave od strane viših nivoa vlasti, te problem nedostatka adekvatnih finansijskih sredstava za vršenje delegiranih nadležnosti u lokalnim zajednicama čak i kada više vlasti delegiraju nadležnost na lokalne zajednice. Razloge za to prije svega treba tražiti u želji, ali često i objektivnoj potrebi, kantona i entiteta da raspoložu značajnim dijelom javnih finansija i političkom moći koja se manifestuje posebno kroz raspodjelu nadležnosti unutar društveno-političkog sistema.

Konačno, u pogledu participacije građana u vršenju lokalne vlasti važan koncept predstavljaju neposredni izbori općinskih vijeća i načelnika. Posebno koncept neposrednog izbora općinskih načelnika daje građanima osobu u formalnoj strukturi općinske vlasti koja radi neposrednog izbornog legitimiteta, ima i legalnu i legitimnu mogućnost da se izdigne iznad eventualnih stranačkih sukoba u općinskom vijeću. Ovo je izuzetno bitno, jer na taj način građani putem općinskog načelnika mogu zaista imati predstavnika neovisnog o blokadama rada u općinskim vijećima, koji se stoga može uvijek istinski brinuti za potrebe građana općine bez obzira na trenutnu nemogućnost općinskog vijeća da postigne saglasnost o važnim pitanjima svakodnevnog života u općini. Ostali još neposredniji oblici participatorne demokracije (zborovi građana, građanske inicijative i sl.) se, međutim, ne pokazuju dovoljno učinkovitim, jer im nije dat presudan značaj u donošenju odluka na općinskom nivou. Iznimka u tom pogledu je samo referendum, koji je obično obavezujući za općinske organe, ali čije raspisivanje ipak zavisi od odgovarajuće inicijative općinskih, odnosno gradskih vijeća.

Analiza postdejtonskog političkog sistema
MEĐUNARODNI KONTEKST

BOSNA I HERCEGOVINA I PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA

Dina Bajraktarević

Sažetak Članstvo u Evropskoj uniji označeno je kao jedan od najvažnijih ciljeva vanjske politike Bosne i Hercegovine, čija realizacija je započeta Procesom stabilizacije i pridruživanja. Navedeni proces je rezultat novog pristupa Evropske unije zemljama jugoistočne Evrope s ciljem kvalitetnijeg pružanja pomoći i omogućavanja brzog napretka u evropskim integracijama. Dobrovoljnu harmonizaciju bosanskohercegovačkog zakonodavstva, započetu još 2000. godine, danas je zamijenilo obavezujuće usklađivanje domaćih propisa. Ispunjavanje kriterija kojima je uvjetovano punopravno članstvo predstavlja prioritet Bosne i Hercegovine, koja trenutno ima položaj potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Pravni okvir napretka Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija određen je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju koji je potpisan u junu 2008. godine.

Ključne riječi: postupak pristupanja, pravna tečevina, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kopenhagenski kriteriji

UVOD

U okviru ovog rada bit će predstavljeni rezultati analize trenutnog položaja Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija, kao potencijalnog kandidata za članstvo. Dobrovoljna harmonizacija bosanskohercegovačkog zakonodavstva započeta još 2000. godine kao rezultat ispunjavanja Programa prioriteta iz šesnaest oblasti Studije izvodljivosti, rezultirala je donošenjem zakona i formiranjem institucija u skladu sa zahtjevima *acquis communautaire*. Fazu dobrovoljnog usklađivanja zamijenila je faza obavezujućeg usklađivanja domaćih propisa koja je započela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 16. 6. 2008. godine u Luksemburgu. Kao ključni ciljevi pridruživanja koje se Sporazumom uspostavlja između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, navedeni su podrška naporima Bosne i Hercegovine u razvijanju ekonomske i međunarodne saradnje, uključujući i usklađivanje njenog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice i nastojanjima da ostvari prijelaz u funkcionalnu tržišnu privredu. Preuzimanje *acquis communautaire* ili pravnog naslijeđa/tečevine Unije, odnosno usklađivanje domaćeg zakonodavstva s njegovim odredbama je kompleksna, dugotrajna obaveza o kojoj se u procesu evropskih integracija ne može pregovarati. Sagledavanje trenutnog položaja Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija zahtijeva iscrpnu analizu njenog postojećeg pravnog, ekonomskog i političkog okvira uz jasno identificiranje preostalih uvjeta koje je potrebno ispuniti.

Složenost problematike utvrđivanja trenutnog položaja Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija odredila je i strukturu rada.

1. PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA

Proces evropskih integracija unatoč brojnim nedoumicama u pogledu njegove prirode predstavlja proces koji je obilježio vanjsku politiku većine evropskih država. Prvobitno započet kao izraz nastojanja da se spriječe sukobi na kontinentu i osigura trajan mir, tokom vremena prerastao je u snažnu ekonomsku integraciju koja je doživjela svoju pravnu i političku nadgradnju. Kontinuiran rast broja država neposredno uključenih u proces integracije, obilježio je evoluciju Evropskih zajednica i Evropske unije.¹ Danas možemo govoriti o pet krugova proširenja: 1973. godine (Danska, Irska i Velika Britanija), 1981. godine (Grčka), 1986. godine (Španija i Portugal), 1995. godine (Austrija, Finska i Švedska), 2004. godine (Češka Republika, Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) i 2007. godine (Bugarska i Rumunija).

Proširenje Evropske unije je pažljivo koncipiran proces, izgrađen na temelju dosadašnjih iskustava, gdje su posebno značajna bila iskustva iz tzv. istočnog proširenja koje je predstavljalo i najveći integracioni izazov (Schneider, 2009: 14; O'Brennan, 2006: 172). Pojam "istočno proširenje" odnosi se prvenstveno na četvrti krug proširenja koji je u historiji Unije bio najobimniji – deset država je istovremeno primljeno u članstvo u maju 2004. godine (Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija). Tri godine kasnije u januaru 2007. Bugarska i Rumunija su također postale članice. Njihovo pristupanje je bilo odgođeno zbog zabrinutosti oko njihove sposobnosti da ispune obaveze iz članstva, posebno u oblasti pravosuđa i borbe protiv korupcije (Schneider, 2009: 14). Istočno proširenje je doprinijelo preciznijem definiranju kriterija za članstvo, kao i kreiranju posebnih normi i pravila koja reguliraju proces proširenja.

Svaka država koja se opredijeli za članstvo, mora da ispuni mnoge preduvjete prije nego što bude zaista razmatrana za članstvo. Ispunjenje preduvjeta bilo je zahtijevano (s određenim izmjenama) još od prvog kruga proširenja, ali sve do samita u Kopenhagenu 1993. godine, oni nisu bili eksplicitno definirani, odnosno proces proširenja imao je *ad hoc* prirodu. Prema osnovnim kriterijima za pristupanje ili *kopenhagenskim kriterijima*, prije nego što bude razmatrana za članstvo, država mora imati:

- stabilne institucije koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina,
- funkcionalnu tržišnu privredu, kao i sposobnost da se nosi s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije;

¹ Ujedno je i jedan od najznačajnijih pokazatelja jačanja Evropske unije, tako da danas sa 27 država članica i gotovo 500 miliona stanovnika, Unija je najveća ekonomska zona na svijetu.

- sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije; te
- sposobnost za preuzimanje *acquis communautaire* i osiguranje njegove učinkovite – implementacije putem odgovarajućih administrativnih i sudskih struktura.

Kopenhagenskim kriterijima dodan je još jedan kriterij – zahtjev da država mora stvoriti uvjete za pristupanje putem prilagođavanja svojih institucionalnih struktura.²

Upravo putem navedenih kriterija evropski integracioni proces je uticao na reforme u evropskim državama – državama kandidatima i potencijalnim kandidatima. Transformacija država pod utjecajem kriterija za članstvo posebno je bila vidljiva u slučaju država s prostora centralne i istočne Evrope.

2. POSTUPAK PRISTUPANJA

Evropska unija je načelno otvorena za sve evropske države koje poštuju njene vrijednosti i rade na njihovom promoviranju, drugim riječima, punopravnom članicom može postati svaka država koja poštuje principe slobode, demokracije, ljudskih prava i osnovnih sloboda i pravne države. U članu 49. Ugovora o EU utvrđene su osnovne pretpostavke za pristupanje evropskih država Evropskoj uniji. Prema tom članu, svaka evropska država koja poštuje načela iz člana 2(1) (bivši čl. 6(1)) Ugovora o EU (sloboda, demokracija, ljudska prava načelo vladavine prava) može zatražiti da postane članica Unije. Ipak, spomenuta "otvorenost" Evropske unije novim članovima ograničena je složenim kriterijem "evropskog identiteta" koji pored geografskog značenja (samo evropske države mogu aplicirati za članstvo) ima i brojne druge konotacije (historijske, kulturne, religijske, političke itd.) (Misita, 2010: 339). Pored općih uvjeta potrebno je zadovoljiti i prethodno navedene konkretne kriterije za članstvo (kopenhagenske kriterije i madridski kriterij) iz čije je definicije vidljiv nagovještaj ekskluzivnosti članstva u Uniji, ali i da ne postoji pravo pristupanja, već samo njegova mogućnost (Košutić, 2006: 82).

Postupak pristupanja Evropske unije regulisan je članom 49. Ugovora o EU. Radi boljeg razumijevanja postupka pristupanja, potrebno je dati njegov kratki prikaz. Uvodna faza postupka započinje podnošenjem zahtjeva za članstvo Evropskom vijeću, koji se može povući sve do završne ratifikacije (što je Norveška učinila u dva navrata 1972. godine i 1994. godine). Nakon toga Komisija daje prethodno mišljenje o sposobnosti podnosioca zahtjeva da ispunji uvjete članstva, pri čemu se posebna pažnja posvećuje ispunjavanju uvjeta koji se odnose na razvijenost demokratskih institucija i funkcionalne tržišne ekonomije. Nakon zvaničnog mišljenja Komisije, Vijeće odlučuje o podnesenoj aplikaciji. Iako Vijeće odlučuje na temelju mišljenja Komisije, ono nije vezano s tim mišljenjem. Pozitivno mišljenje Komisije i jednoglasna saglasnost s njim od strane Vijeća vode ka formalnom početku pregovora o

² Npr. država treba da ima efikasne institucionalne kapacitete – to je tzv. madridski kriterij.

pristupanju, s tim da je bitno napomenuti da otvaranje pregovora ne podrazumijeva da je donesena odluka o prijemu (Košutić, 2006). O prijemu nove članice Vijeće odlučuje jednoglasno, nakon što je tim povodom konsultovalo Komisiju i nakon što je za to dobilo saglasnost Evropskog parlamenta koji će je dati većinom glasova svojih članova – čl. 49(1).

Tokom cijelog procesa kroz redovite izvještaje, strategijske papire i pojašnjenje uslova za dalji napredak, Komisija redovno informira Vijeće i Evropski parlament o zemljama kandidatima. Ona također nadgleda ispunjavanje minimalnih preduvjeta i napredak u primjeni zakonodavstva Unije i drugih odgovarajućih aktivnosti. Nadgledanje se nastavlja i nakon pristupa, jer to omogućava da se pruže dodatne smjernice onda kada država preuzme obavezu članstva, a garantira i trenutnim državama članicama da nova država članica ispunjava uslove proistekle iz pristupa. Pregovori se posebno zaključuju sa svakom zemljom kandidatom, a njihova brzina zavisi od brzine kojom svaka zemlja obavlja reforme i usklađivanja sa zakonima Evropske unije. Uslijed toga dužina trajanja pregovora može varirati – tako da istovremeni početak pregovora s više kandidata ne znači da će se pregovori sa svakim od njih zaključiti u isto vrijeme.

Kada je Ugovor o pristupu potpisan, zemlja kandidat postaje *pristupna država* i ima pravo na privremene privilegije do pristupa kada postaje država članica. Pristupna država može davati komentare o nacrtima prijedloga, saopćenja, preporuka i inicijativa Evropske unije i dobiva status “aktivnog posmatrača” tijela i agencija Unije, koji joj daje pravo da učestvuje u raspravama, ali ne i pravo glasa. Nakon okončanja procesa ratifikacije, ugovor stupa na snagu dogovorenog datuma i pristupna država postaje država članica.

3. ZAPADNI BALKAN U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Iako proces integracije balkanskih država traje već duži niz godina, njegov kraj je i dalje neizvjestan. Uzroke neizvjesnosti treba tražiti u očitim razlikama između država koje su nastale kao rezultat specifičnih okolnosti u kojima se taj proces odvijao. Upravo je proces evropske integracije podijelio države Balkana na države članice (Grčka, Slovenija, Bugarska i Rumunija), države kandidate (Hrvatska, Makedonija i Crna Gora) i države potencijalne kandidate (Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Kosovo). Ipak, u komunitarnom diskursu obično se dvije posljednje grupe država obuhvaćaju izrazom “zapadni Balkan” (Misita, 2010: 332), iako se većina država suočava s izazovom evropske integracije pojedinačno, u skladu s okolnostima u kojima se nalaze. Posebno je neizvjesna pozicija država zapadnog Balkana koje su se upustile u proces integracije paralelno s procesima tranzicije i poslijeratne obnove.

U kontekstu politike Regionalnog pristupa koja je kreirana za prostor zapadnog Balkana, Evropska unija je krajem 2000. godine operacionalizirala ideju Procesu stabilizacije i pridruživanja u koji je uključila Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, (tadašnju) SR Jugoslaviju i Makedoniju (Misita, 2007: 136). Proces stabilizacije i pridruživanja koji je

Evropska unija razvila dao je državama zapadnog Balkana jasnu predodžbu potencijalnog članstva što je i potvrđeno u više navrata. Komisija je definirala Proces stabilizacije i pridruživanja kao strategiju kreiranu s ciljem pomoći regionu da osigura političku i ekonomsku stabilizaciju uz istovremeno razvijanje bližeg povezivanja s Evropskom unijom na putu ka eventualnom članstvu.

3.1. PROCES STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA

Proces stabilizacije i pridruživanja označava novi pristup Evropske unije državama koje teže ka članstvu, jer je njen dotadašnji regionalni pristup ocijenjen kao nefleksibilan i statičan u odnosu na dinamiku i rezultate postignute u državama centralne i istočne Evrope (Direkcija za evropske integracije BiH, 2005: 60). Suština navedenog pristupa se ogleda u pružanju kvalitetnije pomoći državama jugoistočne Evrope u procesu evropskih integracija i to prvenstveno u pogledu socijalnih i ekonomskih reformi usmjerenih na ostvarenje područja vladavine prava, demokratskih odnosa i prelaska na tržišnu privredu. Osnivanje Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi podržalo je Proces stabilizacije i pridruživanja, budući da je saradnja država u regionu ključna karakteristika Procesu koja u konačnici treba da rezultira s unapređenjem ekonomske i političke stabilnosti. Sam Proces stabilizacije i pridruživanja je ujedno i okvir pregovora Evropske unije i država zapadnog Balkana tokom čitavog njihovog puta ka eventualnom pridruživanju. Kao osnovni ciljevi Procesu naznačeni su: stabilizacija država i podsticanja njihove tranzicije u tržišne ekonomije, promocija regionalne saradnje i potencijalno članstvo u Evropskoj uniji (http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm).

U okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja mogu se izdvojiti njegovi osnovni pravni, politički i finansijski instrumenti i to sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kao pravni instrument, programi pomoći CARDS i IPA kao finansijski instrumenti za podršku Procesu, autonomni trgovinski režim koji uvodi Evropska unija kao podrška razvoju privrede, i politički dijalog. Navedeni instrumenti će biti posebno razmatrani u dijelu posvećenom trenutnom položaju Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija.

Općenito se Proces stabilizacije i pridruživanja može podijeliti u dvije osnovne faze gdje prva faza vodi ka zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a druga faza predstavlja pregovaranje o njemu, zaključivanje i implementaciju (Direkcija za evropske integracije BiH, 2005: 61). Osnovni segment Procesu stabilizacije i pridruživanja – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u svjetlu trenutnog položaja Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija, bit će detaljnije razmatran u narednom dijelu rada.

3.2. SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja novu generaciju tzv. evropskih sporazuma posebno kreiranih za potrebe država jugoistočne Evrope. Ovaj sporazum je pravni

instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja koji uvodi države iz regiona u ugovorni odnos s Evropskom unijom, odnosno Evropskim zajednicama. Za razliku od evropskih sporazuma koji su bili ponuđeni državama centralne i istočne Evrope za pridruživanje Evropskoj uniji, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sadrži jedan bitno drugačiji element – element stabilizacije, što znači da je daljnja integracija države uvjetovana stabilizacijom njenog političkog, privrednog i društvenog sistema (Direkcija za evropske integracije BiH, 2005: 62).

Fokus Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju usmjeren je na poštivanje ključnih demokratskih principa i osnovnih elemenata unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Iako svaki Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ima isti cilj, a to je ostvarenje formalnog pridruživanja Evropskoj uniji, svaki takav sporazum kreiran je s obzirom na specifične okolnosti date države. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Evropskom unijom treba da ohrabri državu da poduzme konkretne reforme jer je učinkovita implementacija Sporazuma preduvjet za buduće procjene izgleda te države za članstvo od strane Unije.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane, zaključen je 16. juna 2008. godine. Potpisivanjem Sporazuma Bosna i Hercegovina je dobila status pridruženog člana i potvrdila status zemlje potencijalnog kandidata za punopravno članstvo u evropskoj porodici. Sporazum na odgovarajući način uređuje odnose Bosne i Hercegovine s Evropskom unijom u sva tri stuba Unije (Evropska zajednica, zajednička vanjska i sigurnosna politika, te saradnja u pravosuđu i unutrašnjim poslovima). Sporazum će stupiti na snagu nakon ratifikacije u Parlamentarnoj skupštini BiH, Evropskom parlamentu i zakonodavnim tijelima 27 zemalja članica. Do trenutka pisanja rada Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ratificiralo 25 država članica (Evropska komisija, 2010: 5).

4. EVROPSKI PUT BOSNE I HERCEGOVINE

Prve naznake o uvjetovanosti procesa pristupanja država s područja zapadnog Balkana bile su date u okviru Regionalnog pristupa 1997. godine, gdje su bili utvrđeni politički i ekonomski uvjeti za razvoj bilateralnih odnosa s Evropskom unijom. Navedeni uvjeti obuhvaćali su kopenhagenske kriterije i zahtjeve za boljom prekograničnom saradnjom i poštivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma. Proces stabilizacije i pridruživanja pokrenut od strane Evropske unije je zajedno s drugim državama s prostora bivše Jugoslavije obuhvatio i Bosnu i Hercegovinu. Na Zagrebačkom samitu održanom u 2000. godini državama zapadnog Balkana je još jednom "stavljeno u izgled" članstvo u Evropskoj uniji (Misita, 2007: 136). Evropski savjet je 2002. godine u Kopenhagenu potvrdio evropsku budućnost država zapadnog Balkana kao potencijalnih kandidata i naglasio svoju odlučnu podršku nastojanjima država da se približe Evropskoj uniji. Sljedeće godine na Solunskom samitu ponovljeno je stajalište da je budućnost Zapadnog Balkana u okviru Evropske unije i obećana je puna podrška nastojanju država u regiji da ostvare demokraciju, stabilnosti i

promicanje ekonomskog razvoja, ali je i istaknuto da brzina napretka prema Evropskoj uniji ovisi od država zapadnog Balkana i od uspjeha svake države ponaosob u implementaciji reformi. Na ministarskom sastanku Evropska unija – zapadni Balkan održanom u junu 2010. godine u Sarajevu, ponovo je naglašena evropska perspektiva država zapadnog Balkana.

Bosna i Hercegovina danas u kontekstu evropskih integracija ima položaj potencijalnog kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Pravni okvir napretka Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija određen je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je međunarodni ugovor koji Unija zaključuje s drugim ugovornim stranama, kojim se, osim drugih odredbi, proklamiraju visoka načela poštivanja demokracije i ljudskih prava, kao i međunarodnog prava, vladavine prava i tržišne privrede (Direkcija za evropske integracije BiH, 2005: 62). U preambuli Sporazuma su kao osnova za njegovo potpisivanje označene vrijednosti koje Bosne i Hercegovina i Evropske zajednice dijele, kao i želja za njihovim jačanjem i uspostavljanjem bliskog i trajnog odnosa zasnovanog na obostranom interesu. Obje strane su u Sporazumu izrazile svoju opredijeljenost da svim sredstvima doprinesu političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilizaciji u Bosni i Hercegovini i regiji i to putem razvoja civilnog društva i demokratizacije, izgradnjom institucija i reformom javne uprave, trgovinskom integracijom u regiji, te unapređenjem ekonomske saradnje, kao i saradnjom u brojnim oblastima, uključujući pravosuđe i unutrašnje poslove, te jačanjem nacionalne i regionalne sigurnosti. Istaknuta je i opredijeljenost za poštivanje ljudskih prava i vladavine prava, uključujući i prava pripadnika nacionalnih manjina, te demokratske principe ostvarene kroz višestranački sistem sa slobodnim i poštenim izborima. Također je izražena i neupitna opredijeljenost strana za principe slobodne tržišne privrede i spremnost Zajednice da doprinese ekonomskim reformama u Bosni i Hercegovini, kao i opredijeljenost principima održivog razvoja, slobodnoj trgovini u skladu s principima iz članstva u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) i njihovoj transparentnoj i nediskriminativnoj primjeni. Izneseno je i uvjerenje da će Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stvoriti uvjete za razvoj trgovine i ulaganja, kao ključnih faktora restrukturiranja i osuvremenjivanja bosanskohercegovačke ekonomije.

Sporazumom je uspostavljeno pridruživanje između Zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane – čl.1(1). Kao osnovni ciljevi pridruživanja navedeni su:

- podržavanje napora Bosne i Hercegovine u jačanju demokracije i vladavine prava;
- doprinos političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilnosti u Bosni i Hercegovini te stabilizaciji u regionu;
- pružanje prikladnog okvira za politički dijalog koji omogućava razvoj bliskih političkih odnosa između strana;
- podržavanje napora Bosne i Hercegovine u razvijanju ekonomske i međunarodne saradnje, uključujući i usklađivanje njenog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice;

- podržavanje nastojanja Bosne i Hercegovine da završi prijelaz u funkcionalnu tržišnu privredu;
- promoviranje skladnih ekonomskih odnosa te postupni razvoj oblasti slobodne trgovine između Zajednice i Bosne i Hercegovine;
- razvoj regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim ovim Sporazumom.

Sporazum sadrži i opće principe koji obuhvaćaju poštivanje demokratskih principa i ljudskih prava, principa međunarodnog prava, uključujući i punu saradnju s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), te vladavinu prava i principe tržišne privrede – čl. 2.

Iz Sporazuma vidljivo je da će se puno pridruživanje ostvarivati postepeno.

Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, koje je osnovano u skladu s članom 115. redovno će provjeravati, u pravilu jednom godišnje, način na koji Bosna i Hercegovina provodi ovaj sporazum i realizira zakonodavne, administrativne, institucionalne i ekonomske reforme. Ova provjera će se vršiti u duhu preambule i u skladu s općim principima Sporazuma te će na odgovarajući način uzimati u obzir relevantne prioritete utvrđene Evropskim partnerstvom i biti usklađena s mehanizmima utvrđenim Procesom stabilizacije i pridruživanja, naročito sa Izvještajem o napretku u Procesu stabilizacije i pridruživanja – čl. 8(2). Na osnovu ove provjere, Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje će prvenstveno davati preporuke, a može donositi i odluke. Ako se provjerom uoče određene teškoće, one se mogu uputiti mehanizmima za rješavanje sporova uspostavljenim ovim sporazumom – čl. 8(3). Isto Vijeće će, najkasnije tri godine od stupanja na snagu Sporazuma, obaviti temeljitu provjeru njegove primjene i na osnovu ove provjere, procijeniti napredak koji je postigla Bosna i Hercegovina. Također, na osnovu ove provjere može donijeti odluke kojima će se rukovoditi u narednim fazama pridruživanja – čl. 8(4).

Posebno značajan segment Sporazuma je posvećen usklađivanju zakonodavstva Bosne i Hercegovine i Evropske unije i njegovog efikasnog provođenja. Naime u članu 70. istaknuto je da će Bosna i Hercegovina nastojati osigurati postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom tečevinom te da će osigurati propisnu primjenu i provođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva. Usklađivanje je započeto potpisivanjem Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravne tečevine Zajednice. Prva faza usklađivanja obuhvaća osnovne elemente pravne tečevine Zajednice koji se odnose na unutrašnje tržište i druge oblasti vezane za trgovinu. U kasnijoj fazi Bosna i Hercegovina će se fokusirati na preostale dijelove pravne tečevine. Usklađivanje će se provoditi na osnovu programa koji će dogovoriti Evropska komisija i Bosna i Hercegovina. Kao odgovor na prethodno navedene obaveze iz Sporazuma, Vijeće ministara je usvojilo Program prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma, koji je izradila Direkcija za evropske integracije. Da bi se proces usklađivanja zakonodavstva odvijao na način ugovoren Sporazumom i da bi sve institucije u Bosni i Hercegovini koje provode odredbe Privremenog sporazuma i

prioritete Evropskog partnerstva bile upoznate s obimom sadašnjeg i predstojećeg posla, Direkcija je izdvojila dio zakonodavstva Unije potreban za provedbu ta dva dokumenta. Ovaj dokument je ujedno i prvi dokument ove vrste koji prethodi budućim godišnjim programima.

4.1. RAZMATRANJE KRITERIJA ZA PRISTUPANJE

Ispunjavanje kriterija kojima je uvjetovano punopravno članstvo predstavlja prioritet Bosne i Hercegovine. Prvu grupu čine politički kriteriji koji se odnose na razvoj stabilnih institucija koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina. Također u okviru ove grupe kriterija razmatra se i regionalna saradnja, dobrosusjedski odnosi sa zemljama koje su uključene u proširenje i državama članicama, te poštivanje međunarodnih obaveza, kao što je saradnja s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Postojanje funkcionalne tržišne privrede i sposobnost države da se nosi s konkurencijskim pritiskom i tržišnim snagama unutar Unije čine ekonomske kriterije koje država mora da ispuni prije razmatranja članstva. Pored toga država mora biti sposobna za preuzimanje obaveza iz članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije, kao i da usvoji i implementira pravno naslijeđe Evropske unije, a za što je potrebno prilagođavanje njenih institucionalnih struktura.

4.1.1. Položaj Bosne i Hercegovine u odnosu na političke kriterije za članstvo

Evaluacija ispunjenosti političkih kriterija članstva zahtijeva prethodno određenje njihovih komponenti. Na temelju izvještaja putem kojih Komisija redovito obavještava Vijeće i Parlament o napretku koji je ostvarila Bosna i Hercegovina, mogu se utvrditi osnovne komponente političkih kriterija i to: demokracija i vladavina prava, ljudska prava i zaštita manjina i regionalna pitanja i međunarodne obaveze.

Posljednji podneseni Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini predstavlja dobru osnovu za analizu trenutnog položaja Bosne i Hercegovine u odnosu na političke kriterije za članstvo, stoga će naredni dio rada biti posvećen kratkom prikazu njegovih najznačajnijih zaključaka koji se odnose na političke kriterije.

U fokusu navedenog izvještaja u okviru komponente demokracija, nalazi se analiza državnog Ustava, strukture državne vlasti, reforme javne uprave, civilnog nadzora nad sigurnosnim snagama, pravosudnog sistema i politike borbe protiv korupcije.

U Izvještaju je složena institucionalna struktura uspostavljena Ustavom Bosne i Hercegovine ocijenjena kao neučinkovita i podložna zloupotrebama. Također je naznačeno da nisu poduzeti ni neophodni koraci ka rješavanju zakonodavnih problema koji koče proces evropskih integracija. Zloupotreba pravila o kvorumima, koja se stalno ponavlja, komplikuje proces donošenja odluka i ima za posljedicu odgodu reformi što u konačnici smanjuje sposobnost države da ostvari napredak u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Neuspjeh

inicijative Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država iz 2009. godine usmjerene na izmjene Ustava, također su razmatrane u kontekstu analize državnog Ustava. U Izvještaju je istaknuto da Ustav Bosne i Hercegovine sprečava građane, koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Hrvati ili Srbi), da se kandiduju za Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne skupštine što je u suprotnosti s općim načelima Evropske konvencije o ljudskim pravima.³ Pored toga, navedeno je da “entitetsko glasanje” (član IV 4 d) Ustava BiH) predstavlja značajnu prepreku usvajanju zakona koji se tiču prioriteta iz Evropskog partnerstva (Zakon o promociji malih i srednjih preduzeća i preduzetništva u Bosni i Hercegovini, Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o programu zaštite svjedoka i Zakon o javnim nabavkama). Stoga, najznačajnija izmjena državnog Ustava ostaje i dalje izmjena iz 2009. godine kojom je Distrikt Brčko definiran kao jedinica lokalne samouprave (Komisija Evropskih zajednica, 2009).⁴ Generalni zaključak koji proizlazi iz Izvještaja o napretku iz 2010. glasi da je postignut mali napredak u rješavanju ključnog prioriteta iz Evropskog partnerstva koji se odnosi na postojanje funkcionalnih i održivih državnih struktura, te na bolje poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i usaglašavanje i usvajanje potrebnih ustavnih promjena.

Nadalje, u Izvještaju su razmatrane osnovne strukture vlasti na državnom nivou: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Direkcija za evropske integracije itd. Zaključak donesen na temelju iznesenih podataka je da je Bosna i Hercegovina postigla veoma ograničen napredak na uspostavljanju funkcionalnijih i djelotvornijih struktura vlasti na državnom nivou. Nedostatak koordinacije, nacionalne tenzije i nedostatak resursa i dalje odlažu reforme. Neusklađeno vođenje politike između države i entiteta i dalje predstavlja glavnu prepreku efikasnom radu državnog nivoa vlasti, a često dupliranje nadležnosti dovodi do povećanih administrativnih troškova.

Određeni napredak je ostvaren u području javne uprave u pogledu koordinacije i kapaciteta. Međutim, neophodno je intenzivirati reformske napore. Složena i preglomazna institucionalna struktura zemlje i dalje otežava efikasnost, stoga je u Izvještaju istaknuto da su potrebna znatna daljnja nastojanja ka stvaranju efikasne, profesionalne, stabilne, odgovorne i transparentne državne službe na svim nivoima vlasti.

Iako je zabilježeno povećanje administrativnih kapaciteta Bosne i Hercegovine za provedbu obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Privremenog sporazuma, u Izvještaju je navedeno da administrativne strukture u zemlji još uvijek nisu sposobne da efikasno

³ Navedeno stajalište je potvrđeno i pravosnažnom presudom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 27996/06 and 34836/06, ECHR, od 22. 12. 2009. u kojoj je nemogućnost kandidovanja na izborima zasnovana na etničkoj pripadnosti označena kao “(...) nespojiva sa općim načelima...” Evropske konvencije o ljudskim pravima.

⁴ Prema ovim izmjenama i dopunama, Brčko ostaje pod suverenitetom Bosne i Hercegovine u područjima koja spadaju u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, dok je njegova teritorija zajednička imovina entiteta. Amandman na Ustav BiH koji se odnosi na Brčko je jedan od pet ciljeva koje je postavio Savjet za provođenje mira (PIC) za zatvaranje Ureda visokog predstavnika.

odgovore na zahtjeve procesa evropskih integracija – one su i dalje preglomazne, rascjepkane i s nejasnom podjelom nadležnosti na različitim nivoima vlasti.

U Izvještaju je konstatirano da je razvoj nezavisnog i efikasnog pravosudnog sistema u skladu s evropskim standardima i dalje u početnoj fazi. Naznačeno je da su nužni značajni napori kako bi se osigurala provedba Strategije za reformu sektora pravde i Državna strategija za rad na predmetima ratnih zločina, uključujući i osiguranje odgovarajućih finansijskih resursa. Rascjepkan pravni i strukturalni okvir u zemlji i nedostatak jedinstvenog budžeta sprečavaju efikasnost. Broj neriješenih predmeta i politički pritisak na pravosudni sistem i dalje predstavljaju razloge za zabrinutost.

Korupcija u Bosni i Hercegovini je prema Izvještaju rasprostranjena u mnogim područjima te da i dalje predstavlja ozbiljan problem, posebno unutar vlade i drugih državnih i entitetskih institucija, a povezana je s javnim nabavkama, dobivanjem dozvola za poslovanje u sektorima zdravstva, energije, transportne infrastrukture i obrazovanja. Korupcija je isto tako prisutna i u privatnom sektoru. Ozbiljnost problema korupcije dodatno je naglašena slabim uspjehom u istragama i procesuiranju slučajeva. Ipak, zabilježen je i određeni napredak – Bosna i Hercegovina se počela baviti korupcijom usvajanjem ažurirane Strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana i imenovanjem vršioca dužnosti direktora koji nadgleda njihovu provedbu, kao i osnivanjem Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Poduzete su određene mjere na suzbijanju korupcije (npr. podizanje svijesti, obrazovanje i obuke).

U dijelu Izvještaja posvećenom ljudskim pravima i zaštiti manjina razmatrano je poštivanje međunarodnog zakonodavstva o ljudskim pravima, zatim trenutno stanje građanskih i političkih prava, ekonomskih i socijalnih prava, manjinskih prava, kulturnih prava i zaštite manjina. U Izvještaju je izneseno da iako su ratificirane sve važnije UN-ove i međunarodne konvencije o ljudskim pravima, provedba tih dokumenata je nejednaka, a nastavljeno je i s odlaganjima kod ispunjavanja obaveza izvještavanja. Stoga je neophodno poduzeti daljnje korake kako bi se poboljšala provedba ovih konvencija. Također je navedeno da postoji nekoliko slučajeva gdje nije osigurana provedba odluka suda Bosne i Hercegovine, što je dovelo do upućivanja predmeta Evropskom sudu za ljudska prava. Od septembra 2009. do septembra 2010. godine, Evropski sud za ljudska prava je donio 20 presuda u kojima stoji da je Bosna i Hercegovina prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (Evropska komisija, 2010: 16).⁵ Ostvaren je mali napredak u vezi s podsticanjem i provedbom ljudskih prava. Ustav Bosne i Hercegovine nije izmijenjen i dopunjen kako bi se otklonile neusklađenosti s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Opći zaključak iznesen u Izvještaju u pogledu ljudskih prava glasi da su osnovni elementi međunarodnog zakonodavstva o ljudskim pravima dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, ali da se mora poboljšati

⁵ Od oktobra 2009. godine Evropskom sudu za ljudska prava je podneseno ukupno 673 novih tužbi. Od septembra 2010. godine na Sudu je bilo oko 1216 neriješenih predmeta od kojih se otprilike 300 odnosilo na staru deviznu štednju u bankama sa sjedištem u Bosni i Hercegovini.

provedba zakonodavstva iz oblasti ljudskih prava i izvršiti usklađivanje s odlukama Evropskog suda za ljudska prava.

Kada je u pitanju stanje građanskih i političkih prava u Bosni i Hercegovini, u Izvještaju je navedeno da nije ostvaren napredak. Napori u sprečavanju mučenja i zlostavljanja nisu zadovoljili evropske standarde. Pristup pravdi i jednakosti pred zakonom nije zagarantovan. Iako su zabilježena određena poboljšanja zatvorskih uvjeta, sveobuhvatna reforma zatvorskog sistema nije započeta. U Izvještaju je zabilježen neznatan napredak u oblastima slobode izražavanja, slobode okupljanja i slobode vjere, dok je s druge strane zabilježen povećan politički pritisak na medije i neprestane prijetnje nezavisnosti Regulatorne agencije za komunikacije što predstavlja ozbiljan razlog za zabrinutost.

Slični zaključci su izneseni i u pogledu stanja socijalnih i ekonomskih prava gdje je ostvaren mali napredak. Usvojen je Zakon o ravnopravnosti polova, a zajednički školski plan i program za devetogodišnje obrazovanje se primjenjuje u većini škola u zemlji. Nasilje u porodici i dalje predstavlja ozbiljan problem. Pored toga je potrebno poboljšati zaštitu žena protiv svih oblika nasilja. Nisu preduzeti koraci na otklanjanju nedostataka Zakona o zabrani diskriminacije. Potrebno je uložiti veće napore u borbi protiv diskriminacije ugroženih osoba, kao i u pogledu zaštite prava djece. Pored toga neophodno je usvajanje politika socijalnog uključivanja koje djelotvorno promovišu socijalnu koheziju i pomirenje u zemlji. Unapređenje radnih prava, uloge sindikata i mehanizama socijalnog dijaloga također predstavljaju nužnost.

Izvjestan napredak je zabilježen u području manjinskih prava, kulturnih prava i zaštite manjina.⁶ Ipak unatoč ostvarenom napretku neophodno je poboljšati provedbu zakonodavstva koje garantuje zaštitu prava manjina. Usvojena je Revidirana strategija za sprovođenje Aneksa VII koja uključuje planove za materijalnu pomoć izbjeglicama i interno raseljenim licima. Povratnici se nastavljaju suočavati s poteškoćama pri zapošljavanju, pristupu zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti i pravu na penziju. Napredak je postignut u provođenju akcionih planova za Rome, s tim što se nije dovoljno pažnje posvetilo poboljšanju koordinacije i uspostavljanju mehanizama za praćenje istih. Ipak se Romi i dalje suočavaju s veoma teškim životnim uslovima i diskriminacijom.

U dijelu posvećenom regionalnim pitanjima i međunarodnim obavezama, zaključeno je da je saradnja Bosne i Hercegovine s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju ostala dobra. Država je nastavila svoje aktivno učešće u regionalnoj saradnji.⁷

⁶ Prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, u Bosni i Hercegovini postoji 17 nacionalnih manjina. Tri konstitutivna naroda – Bošnjaci, Hrvati i Srbi ne pripadaju nacionalnim manjinama.

⁷ Poboljšana je sudska saradnja u krivičnim stvarima između Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Srbije. Bosna i Hercegovina je potpisala sporazum sa Hrvatskom i Srbijom u februaru i sa Crnom Gorom u julu o međusobnom izvršavanju sudskih presuda u krivičnim stvarima. U skladu sa novim sporazumom, osoba osuđena za krivično djelo u jednoj državi koja pobjegne u susjednu državu, može biti pozvana da odsluži kaznu u državi u koju je pobjegla. Dobar napredak je ostvaren u prekograničnoj saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala, trgovine ljudima i krijumčarenja, ali mali napredak je postignut u

Dobrosusjedski odnosi su prevladavali, ali je bilo malo napretka u rješavanju neriješenih pitanja, posebno onih u vezi s rješavanjem graničnih sporova i imovinom.⁸

Iz prethodno iznesenih zaključaka iz posljednjeg Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu u odnosu na političke kopenhagenske kriterije, vidljiva je stagnacija, a ne napredak i to u gotovo svim segmentima. Postignut je mali napredak u rješavanju ključnog prioriteta iz Evropskog partnerstva, koji se odnosi na postojanje funkcionalnih i održivih državnih struktura te na bolje poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i usaglašavanje i usvajanje potrebnih ustavnih promjena. Iako su osnovni elementi međunarodnog zakonodavstva o ljudskim pravima dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine, evidentni su značajni problemi u provedbi zakonodavstva iz oblasti ljudskih prava i usklađivanju s odlukama Evropskog suda za ljudska prava. Također, iako je država nastavila da aktivno učestvuje u regionalnoj saradnji, sporovi u pogledu granica i imovine sa susjedima nisu riješeni.

Dakle, proces ispunjenja političkih kriterija za članstvo u Bosni i Hercegovini je obilježila stagnacija zbog koje je ostvarenje cilja uspostave stabilnih institucija koje garantiraju demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i poštivanje i zaštitu manjina i dalje daleko.

4.1.2. Položaj Bosne i Hercegovine u odnosu na ekonomske kriterije za članstvo

Privredni sistem Bosne i Hercegovine bio je uglavnom pod uticajem političkih okolnosti koje su oblikovale i usmjeravale njegov razvoj. Prelazak s centralizirane, planske privrede na tržišno orijentiranu privredu, započeo je krajem 80-ih godina prošlog stoljeća i još uvijek traje. Razloge dugotrajnosti tranzicijskog procesa treba tražiti u ratnim dejstvima uslijed kojih je uništen veći dio privrednih kapaciteta zemlje, tako da je tranzicijski proces tekao istovremeno s procesom poslijeratne obnove što je dovelo do umanjena uspjeha njegove realizacije, odnosno nejednakog razvoja različitih ekonomskih faktora. Složeno državno uređenje je također doprinijelo fragmentiranosti finansijskog tržišta i otežalo provođenje istraživanja koja će prikazati realno stanje u finansijskom sektoru. Prvi naponi ispitivanja realnog stanja bosanskohercegovačkog privrednog sistema rezultat su nastojanja da se približi članstvu u Evropskoj uniji.

Kopenhagenski ekonomski kriteriji zasnivaju se na postojanju funkcionalne tržišne privrede, kao i kapacitetu ekonomije da se nosi s konkurentskim pritiscima i tržišnim snagama u Evropskoj uniji. Kao što možemo vidjeti iz same definicije ekonomskih kriterija, oni nisu precizno određeni, tako da je u praksi dosta teško obuhvatiti puno značenje ovih uslova

rješavanju otvorenih pitanja, uključujući pitanje granica i doprinose pomirenju, što je prioritet Evropskog partnerstva.

⁸ Navedeno se uglavnom odnosi na Hrvatsku. Nikakav napredak nije ostvaren po pitanju označavanja granica, te pitanja u vezi sa nekim kopnenim i riječnim dijelovima ostaju neriješena. Pitanja u vezi sa korištenjem luke Ploče i planovi Hrvatske za izgradnju mosta, koji će povezivati poluostrvo Pelješac sa hrvatskim kopnom, su odložena. Druga neriješena pitanja se odnose na imovinu i povratak izbjeglica, te činjenicu da Bosna i Hercegovina nije ratificirala sporazum o dvojnom državljanstvu.

(Efendić, Međedović, 2007: 6). Na temelju podnesenih izvještaja Evropske komisije mogu se uočiti osnovne komponente ekonomskih kriterija. Ispunjenje zahtjeva koji se odnosi na postojanje *funkcionalne tržišne ekonomije* razmatra se na temelju sljedećih segmenata navedenih u Izvještaju: bitni elementi ekonomske politike; makroekonomska stabilnost; međusobno djelovanje tržišnih snaga; ulazak i izlazak s tržišta; pravni sistem; i razvoj finansijskog sektora.

Analizirajući ispunjenje prethodno navedenih uvjeta u posljednjem Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine uočeno je da opredijeljenost za strukturne reforme i čvrste javne finansije i dalje nije ujednačena na prostoru čitave države. Pored toga prisutan je i dalje snažan uticaj globalne ekonomske i finansijske krize koja je bila uglavnom uzrokovana padom domaće privatne potrošnje, padom investicija i smanjenjem vanjske potražnje. Dohodak po glavi stanovnika, mjereno po standardima kupovne moći, u 2009. godini je bio 30% prosjeka EU-27, nepromijenjen od prethodne godine. Tokom 2010. godine zabilježen je blagi oporavak, jer je obim industrijske proizvodnje u prvih osam mjeseci porastao za 1,1% godišnje, a obim izvoza za 28,8%. Pored toga u Izvještaju je istaknuto da je zabilježen i nastavak prilagođavanja vanjskog debalansa, karakteriziran značajnim smanjenjem deficita tekućeg računa prema održivijem nivou. Ipak, budžeti još uvijek nisu samoodrživi i zavise od međunarodne podrške, posebno u Federaciji, iako se stanje javnih finansija popravlja. Ekonomska kriza u 2009. godini je otkrila ranjivost modela rasta Bosne i Hercegovine, koji se oslanja na potrošnju finansiranu izvana, čime se stvara veliki vanjski debalans. Proizvodni kapaciteti i konkurentnost ekonomije su i dalje niski jer domaći izvori rasta nisu iskorišteni na odgovarajući način, a domaća štednja je premala. Održivost makroekonomskih politika je bila slaba zbog strukturnih slabosti javnih finansija, iako su se vanjski debalansi popravili, a finansijska i monetarna stabilnost očuvana. U procesu privatizacije nije bilo napretka. Iako su uočena određena ograničenja poboljšanja poslovnog okruženja, reforme su nedovoljne da bi se značajno potpomogao razvoj privatnog sektora. Prema Izvještaju sudski sistem obilježen neefikašnošću i podložnošću opstrukcijama stranaka, ne pokriva adekvatno trgovačke aktivnosti uslijed čega šteti poslovnom okruženju, kao i široko prisutna korupcija i nepouzdana provedba ugovora.

Kada je pitanju *kapacitet ekonomije da se nosi s konkurentnim pritiscima i tržišnim snagama Unije*, ključna nedoumica koja se javlja jeste da li su domaće kompanije dovoljno jake da se prilagode promjenama koje ih čekaju. Taj, drugi set kriterija država treba ispuniti onog trenutka kada postane punopravna članica. U svakom slučaju, set podkriterija koji čine ovaj drugi generalni subkriterij je sljedeći: postojanje funkcionalne tržišne ekonomije; ljudski i fizički kapital; struktura sektora i preduzeća uticaj države na konkurentnost; i ekonomska integracija s Evropskom unijom.

Kada je u pitanju položaj Bosne i Hercegovine u odnosu na drugi set ekonomskih kriterija u Izvještaju je istaknuto da funkcioniranje tržišnih mehanizama i dalje koče poremećaji, pretjerano uplitanje države i nedostatak konkurencije. Također je uočeno da je ostvaren ograničen napredak prema stvaranju jedinstvenog ekonomskog prostora u državi, a što

je ključni prioritet Evropskog partnerstva. Strukturalne rigidnosti i slabi rezultati sistema obrazovanja doprinose nepostojanju odgovarajućih vještina, što šteti ispravnom funkcioniranju tržišta rada. Uplitanje države u privredu u Izvještaju je ocijenjeno kao visoko. Jedna od rijetkih pozitivnih činjenica iznesenih u Izvještaju je da je povezanosti trgovine i ulaganja s Evropskom unijom i dalje prilično visoka.⁹

Ono što treba svakako imati u vidu jeste činjenica da se navedeni kriteriji ne mogu posmatrati kao prosta lista uslova, o čemu govori i sama Evropska komisija (Efendić i Međedović, 2007: 7). Naime, stvarna ocjena ispunjenosti ekonomskih kriterija zahtijeva razmatranje, pored ova dva kriterija, čitav set drugih makroekonomskih i mikroekonomskih varijabli koje omogućavaju kompletnu analizu, uključujući i međuzavisnost pojedinih indikatora (Efendić, Međedović, 2007). Ekonomski stručnjaci smatraju da su ekonomski kriteriji za članstvo postavljeni tako da državi mogu doprinijeti samo korist, naročito u dugom roku.

U mjeri u kojoj se može suditi prema ekonomskim pokazateljima sadržanim u navedenim studijama i izvještajima, Bosna i Hercegovina je daleko od ostvarenja ekonomskih kriterija. Njeno sporo napredovanje prema ispunjenju ekonomskih kriterija za članstvo dodatno je otežano globalnom finansijskom krizom čiji je uticaj na Bosnu i Hercegovinu započeo u zadnjem kvartalu 2008. godine.

Pored evaluacije ispunjenosti političkih i ekonomskih kriterija za članstvo, postoji još jedan značajan segment čija analiza predstavlja sastavni dio opće procjene spremnosti države za članstvo. Taj segment posvećen je razmatranju sposobnosti Bosne i Hercegovine da pravnoj tečevini Unije postepeno približi svoje zakonodavstvo, zatim politikama unutrašnjeg tržišta, sektorskim politikama te pravdi, slobodi i sigurnosti u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima iz Evropskog partnerstva (Evropska komisija, 2010: 36-69). Ipak zbog složenosti navedenog segmenta on neće biti predmetom analize u okviru ovog rada.

4.3. REFORME I INSTITUCIONALNI RAZVOJ

Postupak pristupanja Uniji zahtijeva značajnu reformu institucionalne strukture države koja želi aplicirati za članstvo. Pojedini autori taj proces označavaju kao "evropeizaciju" usmjerenu na stvaranje demokratske države čije institucije omogućavaju puno poštovanje ljudskih prava i prelazak na tržišnu privredu. Reforma s jedne strane obuhvaća reorganizaciju i prilagođavanje postojećih institucija, a s druge strane osnivanje novih institucija u skladu s novim potrebama koje sa sobom donosi evropska integracija. Izgradnja i jačanje institucija prema modelima evropskih zemalja, nameće se kao osnovna pretpostavka za daljnji

⁹ Evropska unija je i dalje najveći trgovinski partner, sa udjelom od oko 54,5% u ukupnom izvozu i 45,9% u ukupnom uvozu u prvih osam mjeseci 2010. godine (samo za robu). Iako je došlo do blagog povećanja udjela izvoza u EU, udio uvoza se blago smanjio.

napredak u postupku pristupanja Uniji. Proces stabilizacije i pridruživanja je doveo do značajnih institucionalnih promjena i jačanja nadležnosti državnih institucija (Hodžić, 2007: 159). Činjenica da nije propisan određeni institucionalni model, pružila je mogućnost državama u procesu pristupanja da izgrade institucije u skladu s vlastitom političkom tradicijom i kulturom (Malová i Haughton, 2002). Evidentno je da su se tokom Procesu stabilizacije i pridruživanja nastojale sprovesti institucionalne reforme vidljive kroz restrukturiranje postojećih institucija i osnivanje novih. Politički, ekonomski i pravni kriteriji moraju biti podržani odgovarajućom institucionalnom izgradnjom, odnosno jačanjem institucija kako bi se mogli efikasno ispuniti svi zahtjevi. Određivanje prilagodbe administrativne strukture kao kriterija za članstvo nastalo je kao odgovor na situaciju da su nove tranzicijske države potpisivale ugovore o pridruživanju ili tzv. evropske ugovore i otpočele s implementacijom legislative, a da prethodno nisu osigurale odgovarajuće institucionalne kapacitete koji bi mogli podržati implementaciju (Ramljak, 2004: 31).

4.3.1. Uloga Direkcije za evropske integracije

U cilju realizacije strateškog cilja – prijem u članstvo Evropske unije u 2002. godini je osnovano Ministarstvo za evropske integracije BiH kojem je dodijeljena uloga koordinatora pomoći Evropske unije. Ubrzo je navedeno Ministarstvo bilo transformirano u Direkciju za evropske integracije BiH. Danas je Direkcija za evropske integracije ključni akter u procesu evropske integracije Bosne i Hercegovine. Ona je osnovana kao stalno tijelo Vijeća ministara BiH, koje je neposredno odgovorno predsjedavajućem Vijeća ministara BiH, u cilju djelotvornijeg obavljanja zadataka i aktivnosti institucija vlasti koje se poduzimaju u vezi s integracionim procesom Bosne i Hercegovine. Postojećim materijalnim i procesnim propisima definirane su uloge, prava, obaveze i odgovornosti u procesu usklađivanja bosanskohercegovačkog pravnog sistema sa standardima Evropske unije (i to čl. 23. Zakon o Vijeću ministara BiH; čl. 18. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave; čl. 6.3., 12.a i 31.f Poslovnika o radu Vijeću ministara BiH). Važnost uloge Direkcije za evropske integracije vidljiva je i iz odgovornosti koje su joj dodijeljene: koordiniranje poslova na usklađivanju pravnog sistema Bosne i Hercegovine sa pravnom tečevinom; provjera usklađenosti svih nacrti zakona i propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa pravnom tečevinom; koordinacija provođenja odluka koje donose nadležni državni organi i institucije entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije; učešće u aktivnostima ili izrada nacrti zakona, drugih propisa i smjernica koji se odnose na izvršavanje poslova koje je Bosne i Hercegovina dužna poduzimati u procesu uključivanja u evropske integracije; djelovanje kao glavni operativni partner institucija Evropske unije u Procesu stabilizacije i pridruživanja; uspostava funkcionalnog odnosa s ministarstvima, upravnim organizacijama i entitetskim vladama povodom pitanja koja se odnose na evropsku integracionu strategiju i politike, usklađivanje zakona i koordinaciju pomoći.

U pogledu implementacije pravnog naslijeđa, potrebno je izdvojiti organizacionu jedinicu Direkcije za evropske integracije, odgovornu za poslove koji se odnose na usklađivanje

pravnog sistema Bosne i Hercegovine – Sektor za harmonizaciju pravnog sistema u čijem je djelokrugu između ostalog, i:

- osiguranje sistematskog rada na harmonizaciji domaće legislative s pravnom tečevinom;
- provjera usaglašenosti svih nacrti zakona i drugih propisa koje Vijeću ministara BiH dostavljaju ministarstva i upravne organizacije;
- sudjelovanje u planiranju zakonodavne dinamike Parlamentarne skupštine BiH i pružanje stručne pomoći u planiranju zakonodavne dinamike entitetskih parlamenata/skupština;
- saradnja i operativni kontakti s relevantnim državnim i entitetskim institucijama, te drugim relevantnim partnerima u ovom segmentu;
- pomoć, stručna i tehnička podrška tokom procesa izrade nacrtu propisa i ocjene učinka.

5. PREDPRISTUPNA FINANSIJSKA POMOĆ

Evropska unija je od 1991. godine državama s prostora zapadnog Balkana dodijelila, kroz razne programe pomoći, 6,8 milijardi eura. Ključni instrumenti finansijske podrške Bosni i Hercegovini od 1995. godine bili su programi PHARE,¹⁰ OBNOVA i CARDS. Prva dva programa imala su za cilj saniranje posljedica ratnih razaranja i društvene i privredne stagnacije, dok je CARDS bio novi program usmjeren na finansijsku podršku institucionalne izgradnje Bosne i Hercegovine, odnosno pružanju potpore u Procesu stabilizacije i pridruživanja (Uredba 2666/2000). Projekti CARDS-a zajedno s prethodnim programima Evropske unije u Bosni i Hercegovini bili su realizirani u okviru centralizovanog sistema ili indirektnog centralizovanog sistema, tj. dekoncentrisanog sistema upravljanja programima Evropske unije (Derajić, 2007: 13). Putem programa CARDS, u razdoblju od 2000. do 2006. godine sredstva su bila usmjerena ka postizanju četiri glavna cilja:

1. rekonstrukcija, demokratska stabilnost, pomirenje i povratak izbjeglica;
2. institucionalni i zakonodavni razvoj, uključujući usklađivanje s normama i pristupima Evropske unije, kako bi se poduprijelo demokraciju i vladavinu prava, ljudska prava, civilno društvo i medije, te otvaranje gospodarstva slobodnoga tržišta;
3. održivi gospodarski i socijalni razvoj, uključujući strukturnu reformu; te
4. promoviranje bližih odnosa i regionalne suradnje između država članica Evropske unije i država kandidatkinja srednje Evrope (<http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=clanak&CID=41&jezik=1&LID=14>).

¹⁰ Program PHARE osnovan je još 1989. godine kao podrška procesu ekonomskih i političkih reformi u Mađarskoj i Poljskoj. Tokom vremena on prerasta okvire navedenih država i obuhvaća i ostale države u regiji uz stalno povećavanje budžeta. U početku je bio usmjeren na trenutne potrebe ekonomske tranzicije i institucionalnih reformi. Napretkom tranzicije u program se uključuju i elementi ulaganja i dugoročnog ekonomskog razvoja.

CARDS od 2007. godine zamjenjuje novi Instrument za pretpristupnu podršku – IPA (Uredba 1085/2006). Glavni cilj Instrumenta za pretpristupnu pomoć je da pomogne Bosni i Hercegovini da se suoči sa izazovima evropskih integracija, da provede reforme neophodne kako bi Bosna i Hercegovina ispunila uslove za članstvo u Evropskoj uniji, napredovala u Procesu stabilizacije i pridruživanja i uspostavila temelje neophodne za ispunjenje kopenhagenskih kriterija za članstvo u Evropskoj uniji (<http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=vijesti&akcija2=pregled&jezik=1&ID=278>).

IPA obuhvaća pet različitih komponenti: podrška u tranziciji i institucionalna izgradnja; regionalna i prekogranična saradnja; regionalni razvoj; razvoj ljudskih resursa; i razvoj ruralnih područja. Prve dvije komponente se odnose i na zemlje potencijalne kandidate i na zemlje kandidate, dok se tri posljednje odnose samo na zemlje kandidate. Budući da još uvijek nema status kandidata za članstvo, Bosna i Hercegovina može da koristi samo djelomično sredstva iz IPA programa, drugim riječima Bosna i Hercegovina može računati na pomoć u dvije od pet oblasti koje se mogu finansirati putem IPA programa: pomoć u tranziciji i institucionalna izgradnja i prekogranična saradnja što je regulirano u članovima 8. i 9. Uredbe 1085/2006. U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine naznačeno je da je program IPA 2010 s ukupno dodijeljenih 98,3 miliona eura usmjeren na politički kriterij (socijalnu uključenost, kulturno naslijeđe, provedbu zakona, mjere za borbu protiv korupcije, reformu pravosuđa i javne uprave) i na vodovodnu infrastrukturu, carinu, ruralni razvoj i iskorjenjivanje životinjskih bolesti (Evropska komisija, 2010:6).¹¹ Bitno je naglasiti da su uočeni određeni problemi prilikom korištenja međunarodne pomoći od strane Bosne i Hercegovine – Bosna i Hercegovina općenito u korištenju međunarodne pomoći ima pasivnu ulogu, ulogu “pacijenta” čiji se zadatak svodi na primanje terapije, jer nema uspostavljen sistem koordinacije pomoći koju dobiva od različitih međunarodnih subjekata niti mehanizme za aktivno učešće u njenom oblikovanju i realizaciji; prisutno je nedovoljno poznavanje decentraliziranog sistema upravljanja pomoći Evropske unije, važnost njegovog uspostavljanja u skorijem periodu i uopće njegovog značaja za napredak Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija, s obzirom na korištenje pojedinih instrumenata pomoći i pripreme Bosne i Hercegovine za korištenje fondova Unije nakon prijema u članstvo; i prisutno je nedovoljno poznavanje zahtjeva koje ovaj proces nameće zemlji, počevši od razvijanja određenih operativnih principa, odgovornosti glavnih aktera u sistemu i potrebne strukture za realizaciju decentralizacije (Derajić, 2007: 19).

Na temelju prethodno navedenog, evidentno je da se pred Bosnom i Hercegovinom nalazi ozbiljan zadatak koji podrazumijeva ozbiljniji pristup korištenju programa pomoći, odnosno preuzimanje odgovornosti i promjena dosadašnjeg pasivnog statusa u status aktivnog učesnika, što će u konačnici doprinijeti njenom napretku u procesu evropskih integracija.

¹¹ Pored toga Bosna i Hercegovina učestvuje u višekorisničkim programima IPA-e, uključujući i IPA krizni paket iz 2008. godine kao odgovor na finansijsku krizu.

6. EVROPSKA UNIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Prisustvo Evropske unije u Bosni i Hercegovini posebno je osnaženo posljednjih godina u svjetlu njenog nastojanja da postane članica Evropske unije. Evropska unija je prisutna u Bosni i Hercegovini putem: specijalnog predstavnika Evropske unije (EUSR) za Bosnu i Hercegovinu, EUFOR-a i Policijske misije Evropske unije (EUPM). Kao ključni segment prisutnosti Unije u Bosni i Hercegovini se može izdvojiti specijalni predstavnik Evropske unije budući da je njegov osnovni zadatak da osigurava usklađen i dosljedan pristup Unije izgradnji samoodrživog mira i stabilnosti, odnosno evropskoj integraciji Bosne i Hercegovine. Mandat specijalnog predstavnika proističe iz političkih ciljeva Evropske unije u Bosni i Hercegovini. On ujedno obnaša i dužnost visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini sa zadatkom da nadgleda implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao i da pomaže napredak BiH u procesu stabilizacije i pridruživanja. Kao krajnji cilj koji je izdvojen u okviru mandata specijalnog predstavnika, označena je pomoć Bosni i Hercegovini da postane stabilna, održiva, mirna i multietnička država, koja mirno saraduje sa svojim susjedima.¹²

Primarni cilj osiguranja stabilnosti u državi Evropska unija nastojala je ostvariti slanjem dvije misije u okviru evropske politike za odbranu i sigurnost: Policijske misije Evropske unije i EUFOR-a. Kao dio pristupa šire vladavine zakona u Bosni i Hercegovini i u regiji, Policijska misija Evropske unije osnovana je u januaru 2003. godine kao zamjena za UN-ove Međunarodne policijske snage (IPTF). Policijska misija ima za cilj da formira održive, profesionalne i multietničke policijske snage u BiH, koje će djelovati u skladu s najboljim evropskim i međunarodnim standardima (<http://www.eupm.org/Overview.aspx>). To se nastoji ostvariti kroz mentorstvo, monitoring i inspekciju aktivnosti. Misija djeluje u skladu s obavezama koje su dio procesa stabilizacije i pridruživanja Evropske unije, posebno u oblastima borbe protiv organiziranog kriminala i policijske reforme. Također, ima vodeću ulogu u koordinaciji uloge policijskih snaga u naporima koji se poduzimaju u skladu s evropskom vanjskom i sigurnosnom politikom u borbi protiv organiziranog kriminala.

U decembru 2004. godine, Evropska unija je otpočela vojnu mirovnu operaciju u Bosni i Hercegovini tako što je zamijenio postojeću NATO-ovu SFOR Misiju.¹³ Ključni zadaci ove Misije su podrška Međunarodnom krivičnom sudu za ratne zločine počinjene na tlu bivše

¹² Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi, specijalni predstavnik Evropske unije: pruža savjet Uniji i podršku političkim procesima, uključujući proces ustavne reforme; promovira ukupnu političku koordinaciju Evropske unije, pospješuje unutarnju koordiniranost i povezanost te osigurava da djelovanje Evropske unije bude dosljedno i usklađeno; EUFOR-u i Policijskoj misiji Evropske unije daje političke smjernice o Bosni i Hercegovini, nadgleda aktivnosti u oblasti vladavine prava i u tom kontekstu savjetuje institucije Evropske unije; podržava pripremu i implementaciju restrukturiranja policije i pruža podršku za ojačan i djelotvorniji sistem krivičnog pravosuđa; učestvuje zajedno s relevantnim organima vlasti u Bosni i Hercegovini u njihovoj potpunoj saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju; i doprinosi razvoju i konsolidaciji poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹³ Misija je nazvana ALTHEA prema grčkoj božici zacjeljivanja.

Jugoslavije i relevantnim dužnosnicima, a podrška uključuje hapšenje osumnjičenih za ratne zločine, te obezbjeđivanje sigurnog okruženja u kojem policijske snage mogu djelovati protiv organiziranog kriminala.¹⁴

Pored navedenih segmenata evropskog prisustva potrebno je napomenuti da delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini djeluje od 10. jula 1996. godine. Delegacija ima ključnu ulogu u davanju vanjske podrške Bosni i Hercegovini, odnosno ima važnu ulogu u provođenju zajedničke vanjske i sigurnosne politike osiguravajući redovne političke analize, obavljajući procjene zajedno s predstavnicima ambasada država članica i dajući doprinos procesu donošenja odluka. Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini ima četiri glavne oblasti djelovanja, što je čini jednom od najvećih u svijetu.

ZAKLJUČAK

Određivanje trenutnog položaja Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija predstavlja izuzetno složen zadatak koji zahtijeva iscrpnu analizu postojećeg pravnog, ekonomskog i političkog okvira, kao i poznavanje suštinskih karakteristika procesa integracije, odnosno zahtjeva kojima je uvjetovano članstvo. Prema posljednjim izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine u Procesu stabilizacije i pridruživanja očito je da država stagnira, a što je posebno izraženo u pogledu ekonomskih kriterija za članstvo. Uzroke za to treba tražiti prvenstveno u političkom vodstvu države, koje izuzev postignutog konsenzusa u pogledu vanjskopolitičkog cilja pridruživanja Evropskoj uniji, nije postiglo konsenzus u pogledu bilo kojeg drugog pitanja čije rješavanje uvjetuje pridruživanje. Tako nisu provedene ustavne reforme koje bi otklonile postojeće teškoće u funkcioniranju države, niti su poduzete ekonomske reforme s ciljem stvaranja jedinstvenog ekonomskog prostora. Ionako lošu startnu poziciju Bosne i Hercegovine dodatno je otežala finansijska kriza koja je zahvatila državu tokom posljednjeg kvartala 2008. godine i prouzrokovala značajne privredne i socijalne probleme. Kao ilustracija trenutnog položaja Bosne i Hercegovine može poslužiti zaključak iznesen od strane Evropske komisije u redovitom Izvještaju o napretku da je Bosna i Hercegovina postigla veoma ograničen napredak u uspostavljanju funkcionalnih i djelotvornih struktura vlasti na državnom nivou uslijed nedostatka koordinacije, nacionalnih tenzija, nedostatka resursa, rascjepkanog vođenja politike između države i entiteta i dupliranja nadležnosti koje dovodi do povećanih administrativnih troškova. Imajući u vidu da se prethodno navedeno odnosi samo na dio političkih kriterija čije ispunjenje uvjetuje članstvo, kao i da je ostatak Izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine za 2010. godinu u istom ili sličnom duhu napisan, zaključak koji neminovno proizlazi glasi: Bosna i Hercegovina je još uvijek daleko od stjecanja statusa punopravnog člana Evropske unije.

¹⁴ Broj vojnika je nedavno smanjen i trenutno iznosi 2.500.

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Nedžad Smailagić

Sažetak *Općenito govoreći, međunarodne organizacije su tekovina dvadesetog stoljeća koje se osnivaju s ciljem ostvarivanja određenih interesa. Članice tih organizacija su najčešće države kao osnovni subjekti međunarodnog prava. Bosna i Hercegovina, kao i sve druge moderne zemlje, je prisutna u članstvu i aktivnostima međunarodnih organizacija kojima se uređuju savremeni međunarodni odnosi na regionalnom i univerzalnom planu. Cilj ovog rada je da predstavi, u kratkim crtama, međunarodne organizacije u sistemu savremenih međunarodnih odnosa, i to kroz prizmu Bosne i Hercegovine. Ova tema dobija na značaju kada se uvidi da je Bosna i Hercegovina zemlja u tranziciji sa izraženim euroatlantskim aspiracijama, a u kojoj istovremeno različite međunarodne organizacije imaju značajan pravni, društveni i politički uticaj. Nakon kratkog teorijskog uvoda u međunarodne organizacije, rad prisustvo i aktivnosti međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini, posebno se analiziraju pojedine međunarodne organizacije od značaja za Bosnu i Hercegovinu. Kancelarija visokog predstavnika analizira se u posebnom odjeljku, kao i organizacije koje su prisutne u Bosni i Hercegovini kao što su Organizacija ujedinjenih nacija i njene specijalizirane agencije, te Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi i Vijeće Evrope.*

Ključne riječi: *međunarodne organizacije, Dejtonski mirovni sporazum, visoki predstavnik, pojedine međunarodne organizacije*

UVOD

Bosna i Hercegovina (BiH) je država koja je karakteristična po mnogo čemu. Jedna od tih specifičnosti, barem kada je u pitanju njen društveni, politički i pravni poredak, svakako je uloga međunarodnih organizacija akreditiranih u BiH. Kako je temeljni akt (Dejtonski mirovni sporazum) na kojem se zasniva državnopravni poredak BiH ustvari međunarodni ugovor kojim je okončan oružani sukob, i u okviru kojeg je i Aneks IV, odnosno Ustav BiH, BiH je "vrlo specifičan izuzetak, ali nije jedini primjer donošenja ustava instrumentima međunarodnog ugovaranja" (Šarčević, 2010: 325). Dejtonskim mirovnim sporazumom predviđene su određene ovlasti različitih međunarodnih organizacija, čije aktivnosti, kako ćemo kasnije vidjeti predstavljaju ključ, uslovno rečeno, funkcionisanja BiH. Uostalom, vojni i civilni aspekti provođenja mirovnog sporazuma s ciljem postizanja trajnog mira povjereni su međunarodnim organizacijama.

Cilj ovog rada je da predstavi međunarodne organizacije kao teorijski i praktični pojam, te organizacije aktivne u BiH. S tim u vezi rad je, uslovno rečeno, podijeljen na tri dijela. U prvom dijelu daje se kratki teorijski uvod u međunarodne organizacije kao institucije savremenog međunarodnog prava – definiše se pojam, struktura i vrste međunarodnih organizacija. Drugi dio rada daje pregled najznačajnijih međunarodnih organizacija akreditovanih u BiH, i to predstavljajući ih općenito, te posebno u kontekstu aktivnosti konkretne organizacije u BiH. Konačno, analizira se položaj i uticaj međunarodnih organizacija u BiH u trećem dijelu rada.

1. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE: KRATKI TEORETSKI UVOD

Dvadeseto stoljeće, a pogotovo vrijeme nakon završetka Drugog svjetskog rata, označava se kao period intenzivne globalizacije i internacionalizacije. Padom čelične zavjese krajem osamdesetih godina XX stoljeća međunarodni odnosi i politička platforma dobijaju novu dimenziju. Faktori povezivanja među državama su različiti, počevši od razvoja ekonomske kooperacije, porasta razmjene, razvoja modernih sredstava komunikacije, medija i dr. (Sadiković, 2004: 265). Povezivanje država i drugih subjekata u organizacije internacionalnog ili naddržavnog karaktera predstavlja rezultat nastojanja da se određena pitanja moraju rješavati na organiziran način na nivou saradnje država i drugih subjekata, a ne izolovanim potezima pojedinih država. U tom kontekstu, međunarodne organizacije danas predstavljaju jedan od najvažnijih subjekata savremenih političkih odnosa i međunarodnog političkog sistema. Dakle, uloga države se mijenja na način da iste postaju članice različitih univerzalnih ili regionalnih organizacija s ciljem ostvarenja pojedinih važnih interesa. Kao takve, međunarodne organizacije predstavljaju bolji forum za rješavanje otvorenih pitanja nego bilateralni odnosi, a jačanje svijesti o potrebi međunarodne saradnje tijesno je povezano, pa i uslovljeno ekonomskim i tehnološkim razvojem (Račić i Dimitrijević, 1988: 2; Dimitrijević et alia, 2005: 103; Slomanson, 2005: 118). Tome svjedoči podatak da danas u svijetu postoji više od 57000 različitih međunarodnih organizacija i njihov broj konstantno raste. To ilustruje podatak da je 1909. godine bilo ukupno 213 organizacija, 1960. godine bilo ih je 1.422, a broj se svake godine rapidno povećava (Slomanson, 2007: 118-9).

Međutim, u razumijevanju ove problematike ne treba izostaviti činjenicu da je i dalje suverenost osnovna odlika države, odlika koja podrazumijeva vlast koja nije podložna ničijoj kontroli, neovisna o svakoj drugoj vlasti, a čije se odluke provode pod prijetnjom legitimne i legalne prisile. Suverenost kao bitna odlika države, u odnosu na druge države izražava se u svojoj vanjskoj komponenti (vanjskoj suverenosti) kroz nezavisnost¹ i ravnopravnost². Dakle, države su, formalno gledajući, nezavisne jedne od drugih i

¹ Nezavisnost jedne države je "činjenica da država uređuje društveni život na vlastitom teritoriju i svoje međunarodne odnose bez prisile drugih država." (Visković, 1997: 25).

² Ravnopravnost podrazumijeva da je "država u međunarodnim odnosima subjekt s jednakim osnovnim

međusobno ravnopravne. Upravo nezavisnost i ravnopravnost, kao bitni elementi vanjske suverenosti države u međunarodnom pravu predstavljaju ključne determinante platforme na kojoj države stupaju u međunarodne odnose. Iz toga nužno proizlazi da svaka forma organiziranja na međunarodnom nivou mora uvažavati elemente vanjske suverenosti država, što podrazumijeva odsustvo na međunarodnom nivou onakve vlasti kakvu susrećemo u nacionalnom pravu i političkim sistemima država. Zbog toga, načelo suverenosti je jedno od temeljnih načela savremenog međunarodnog prava (Šimonović, 2005: 17). To za posljedicu ima nepostojanje npr. svjetskog parlamenta koji bi donosio obavezujuće norme ili pak svjetske vlade.

Ipak, činjenica je da postoje određeni interesi i ciljevi koji se mogu ostvariti jedino udruženjem država. Iz tog razloga osnivaju se međunarodne organizacije u kojima države, uz poštivanja njihove ravnopravnosti i nepriznavanja nikakve više vlasti, zajednički donose odluke bitne za ostvarenje pojedinih važnih ciljeva i interesa kao faktora njihovog udruživanja (Račić i Dimitrijević, 1988: 2; Dimitrijević *et al.*, 2005: 103; Slomanson, 2005: 118). Dakle, putem njih "rešena je protivrečnost između postojanja niza suverenih država i zahteva onih ljudskih delatnosti koje imaju svetske ili regionalne razmere i traže osnovu širu od teritorije bilo koje države" (Račić i Dimitrijević, 1988: 2). Ciljevi zbog kojih se osnivaju međunarodne organizacije mogu biti, npr., očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti (kao što je OUN), borba protiv siromaštva (kao što je Grupacija svjetske banke), trgovina (Svjetska trgovinska organizacija), unapređenje demokracije i ljudskih prava (Vijeće Evrope) i sl.

Polazeći od toga da su države osnovni subjekti – članovi međunarodnih organizacija, kao i to da je suverenost bitna karakteristika država u nastupanju u međunarodnim odnosima, postavlja se pitanje definicije ili pak određivanja elemenata definicije međunarodnih organizacija. Postoji više načina.³ Funkcionalni pristup nam omogućava da shvatimo

pravima kao i sve ostale države, i to neovisno o velikim razlikama u vojnoj, gospodarskoj i drugoj moći što stvarno postoje među državama." (Visković, 1997: 25-26).

³ Tako, Shaw iznosi četiri moguća pristupa međunarodnim organizacijama ili institucijama. Prvi je *racionalistički pristup* koji naglašava da se svjetski poredak zasnovan na društvu država transformira u istinsku svjetsku zajednicu zasnovanu na primjeni univerzalno prihvaćenih moralnih i pravnih vrijednosti. U tom kontekstu nastanak i razvoj npr. Organizacije Ujedinjenih nacija se ne promatra više kao koristan nego kao neizbježan. Drugim riječima, racionalisti naglašavaju ulogu takvih institucija kao aktivnih učesnika na svjetskoj sceni, a ne kao mehanizme koji pospješuju uspješnost. *Revolucionarni pristup* shvata međunarodne organizacije u smislu konkretnih ciljeva koji se njima nastoje postići. Za razliku od racionalističkog pristupa, ovaj pristup shvata međunarodne organizacije kao način postizanja određenih ciljeva, bez obzira na to kakve su prirode ti ciljevi. *Realistički pristup* se fokusira na borbu za vlast i premoć i ne oslanja se na idealističke stavove. Svjetska scena se shvata kao stalno i skoro haotično preplitanje različitih i sukobljivih interesa država, dok se međunarodne organizacije i institucije shvataju u kontekstu traženja dominacije u tom kontekstu. Za razliku od prethodna tri pristupa, funkcionalni pristup se bazira na području međusobne zavisnosti država koja podstiče saradnju među njima, s ciljem što većeg pospješnja saradnje na različitim poljima (Shaw, 2003: 1164–1165; slično Barkin, 2006: 9; Slomanson, 2005: 128). Na tragu funkcionalističkog pristupa je i stav da "dobrovoljno prihvaćanje nekih zajedničkih smjernica pokazuje se kao jedino povoljno rješenje za sve zainteresirane strane...", a da: "U

esenciju međunarodnih organizacija – da se one stvaraju radi postizanja određenih ciljeva. Taj pristup, istovremeno, rezultira njihovom velikom raznorodnošću. Zbog toga, umjesto sveobuhvatne definicije međunarodnih organizacija, smatramo cjelishodnijim istaknuti pojedine elemente definicije međunarodnih organizacija. Na prvom mjestu želi se istaći da je *međunarodna organizacija trajni oblik međunarodne saradnje koja djeluje putem svojih stalnih organa*. Drugi bitan element je da *države moraju biti članice međunarodnih organizacija*, uz mogućnost da druge međunarodne organizacije ili nesamostalne teritorije budu također članovi organizacije. Također, *međunarodne organizacije se osnivaju saglasnošću svojih članica*, najčešće međunarodnim ugovorom ili drugim dokumentom iste pravne snage. Konačno, *u obavljanju svojih zadataka međunarodne organizacije imaju određenu samostalnost u odnosu na svoje članice* (Dimitrijević *et al.*, 2005: 105). Kada se sve ovo ima u vidu, međunarodne organizacije onda predstavljaju multilateralnim ugovorima osnovane trajne oblike institucionalizovanog opštenja tri ili više država, s posebnim statusom i stalnim organima, a u okviru kojih se, na način predviđen statutima i drugim osnovnim dokumentima organizacija, odvijaju procesi multilateralnog pregovaranja i zajedničkog odlučivanja država-članica u odgovarajućim oblastima međunarodne saradnje (Račić i Dimitrijević, 1988: 12, Slomanson, 2007: 118).

Kada se govori o strukturi međunarodnih organizacija, uz uvažavanje raznovrsnosti mogućih pojava oblika, ističe se nekoliko organa. Prvi od tih organa je organ plenarne prirode, s najčešće najširim statutarnim ovlaštenjima, u čijem sastavu su predstavljene sve države-članice organizacije (skupština). Pored plenarnog organa, u strukturi međunarodnih organizacija uvijek se nalazi organ manjeg sastava i sa užim nadležnostima, ali koji se češće zasjeda nego plenarni organ. Primjer takvog organa je, kada je u pitanju OUN, Vijeće sigurnosti. Također, strukturalna organizacija međunarodnih organizacija poznaje i upravni (administrativni) organ ili sekretarijat sastavljen od određenog broja službenika i namještenika te organizacije, a ne predstavnika država.

Potrebno se je ukratko osvrnuti i na pravni subjektivitet međunarodnih organizacija. Kada se govori o međunarodnopravnom subjektivitetu, Međunarodni sud, kao glavni sudski organ OUN, u Savjetodavnom mišljenju⁴ zaključio je da, iako Povelja OUN izričito ne daje međunarodnopravni subjektivitet, isti postoji u odnosu na ciljeve i načela zbog kojih države stvorile OUN. Prema tome, subjektivitet postoji ako međunarodna organizacija ima sposobnost da posjeduje prava i obaveze u skladu s međunarodnim pravom i ako ima autonomiju u tom djelovanju (Dimitrijević *et al.*, 2005: 109).

Danas postoje različite vrste međunarodnih organizacija, zavisno od toga kakvi se kriteriji uzimaju u obzir. Prema tradicionalnom pristupu (Slomanson, 2007: 128), međunarodne organizacije dijele se prema sljedećim kriterijima (Račić i Dimitrijević, 1988: 21): širina

međusobno ovisnom svijetu, dominacija postaje neprihvatljiv način rješavanja sukoba interesa" (Šimonović, 2005: 23).

⁴ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion*, International Court of Justice (1949): 174.

članstva, stepen otvorenosti za stupanje u članstvo, trajnost, oblast djelovanja, te ovlaštenja organizacije. Prema *širini članstva*, organizacije mogu biti univerzalne i regionalne. Univerzalne organizacije nastoje u svom članstvu obuhvatiti sve zemlje svijeta, ili zemlje iz svih dijelova svijeta. U tom smislu ističu se OUN i neke njene podorganizacije kao univerzalne. Također, prema *Konvenciji o predstavljanju država u njihovim odnosima s međunarodnom organizacijama univerzalnog karaktera* iz 1975. godine određuje u smislu te konvencije: "Izraz međunarodna organizacija univerzalnog karaktera podrazumijeva Organizaciju ujedinjenih nacija, njene specijalizirane ustanove, Međunarodnu agenciju za atomsku energiju i slične organizacije čiji su sastavi i nadležnosti svjetskih razmjera." (Član 1 Konvencije) Regionalne organizacije u svom članstvu obuhvataju države jednog geografskog područja. U takve organizacije, kada je evropski kontinent u pitanju, spadaju Vijeće Evrope ili pak Evropska unija, a na ostalim kontinentima to su Arapska liga, Organizacija američkih zemalja i sl. Kada je u pitanju *stepen otvorenosti*, organizacije se dijele na otvorene i zatvorene, zavisno od mehanizama prijema u članstvo. Račić i Dimitrijević ističu da se u širem smislu otvorenim organizacijama smatraju one koje uz države-osnivače primaju sve ostale države koje to žele, pod istim uslovima i bez diskriminacije. S druge strane, zatvorene organizacije primaju u članstvo određene kategorije država, ili ih pozivaju u članstvo (1988: 22). Prema *trajnosti*, međunarodne organizacije dijele se na stalne i privremene. Trajnost organizacije prvenstveno zavisi od ciljeva, a određena je namjerom država-osnivača ili kroz statut organizacije. U praksi preovladavaju stalne međunarodne organizacije, dok se privremene osnivaju na određeni period ili do ispunjenja prethodno postavljenog cilja. Kada se uzme u obzir *područje djelovanja*, međunarodne organizacije dijele se na opće i specijalizirane. Opće međunarodne organizacije su one čije područje djelovanja obuhvata širok spektar pitanja od međunarodnog interesa, dok se specijalizirane organizacije bave nekom užom, specijaliziranom oblašću (kao što su nauka, zdravstvo, turizam, razvi vidovi saobraćaja i sl.). Prema *ovlaštenjima*, međunarodne organizacije dijele se na deliberativne, operativne i naddržavne (supranacionalne). Deliberativne organizacije, oslanjajući se multilateralne pregovaranja, ovlaštene su za razmatranje pitanja od zajedničkog interesa i usmjerene su na traženje široke mjere saglasnosti izraženoj u preporuci upućenoj državama-članicama te organizacije (Račić i Dimitrijević, 1988, 23). Takvi dokumenti, u formi preporuke nemaju pravno obavezujući karakter, a njihovo eventualno izvršavanje ostaje u domenu nadležnosti država-članica. Operativne organizacije ovlaštene su da izvršavaju konkretna pitanja i projekte na način da djeluje samostalno u svim aspektima izvršavanja povjerenih zadataka, dok opću politiku i načelna rješenja određuju države-članice. Naposljetku, naddržavne ili supranacionalne međunarodne organizacije imaju ovlaštenja da donose odluke koje će se sprovesti neposredno na teritoriji država-članica organizacije. Takve organizacije, kako ističu Račić i Dimitrijević, imaju "zakonodavnu", "izvršnu" i "sudsku" vlast (1988: 23). Kada je u pitanju ova vrsta organizacija, onda se može reći da se one nalaze između međunarodne organizacije i konfederacije, a danas u tom smislu se može govoriti jedino o Evropskoj uniji kao supranacionalnoj međunarodnoj organizaciji.

Konačno, potrebno je istaći još jednu značajnu podjelu međunarodnih organizacija, a to je podjela na međunarodne *vladine* i *nevladine* organizacije, zavisno od toga da li se kao osnivači i članovi organizacije nalaze države ili ne. Kao članovi međunarodnih nevladinih organizacija mogu biti pojedinci (npr., Amnesty International) i različite organizacije (kada je sport u pitanju tu je, npr., Međunarodni olimpijski komitet i sl.). Kada se uzme u obzir ukupan broj međunarodnih organizacija u svijetu, više od 87% ili preko 50 000 njih su nevladine organizacije.

2. PREGLED MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA U BIH

2.1. KANCELARIJA VISOKOG PREDSTAVNIKA U BIH

Zaključenjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u krajem 1995. godine nije samo okončan oružani sukob, nego je uspostavljen novi pravni poredak BiH. S ciljem uspješne provedbe mirovnog sporazuma uspostavljena je Kancelarija visokog predstavnika u BiH (e. *Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina*, OHR), *ad hoc* međunarodna organizacija koja će se baviti nadzorom i osiguranjem provedbe civilnih aspekata mirovnog sporazuma. Na čelu OHR-a nalazi se visoki predstavnik kojeg imenuje Vijeće sigurnosti OUN. Danas je visoki predstavnik ujedno i specijalni predstavnik Evropske unije u BiH, na osnovu odluke Vijeća za opće poslove pri Evropskoj uniji iz februara 2002. godine. OHR je organizacija sa snažnim uticajem u političkom životu BiH i predmet je stalne kritike. Visoki predstavnik raspolaže s nekim vandemokratskim metodama s ciljem uspješne provedbe mirovnog sporazuma. Od 2002. godine, visoki predstavnik u procesu civilne provedbe Mirovnog sporazuma, s ciljem povećanja efikasnosti rada, eliminacije preklapanja aktivnosti i odgovornosti koordinira aktivnosti međunarodne zajednice kroz "Odbor šefova vodećih međunarodnih organizacija" u čijem sastavu se nalaze, pored visokog predstavnika, čelnici EUFOR-a, NATO-a, OSCE-a, EUPM-a, UNHCR-a i Evropske komisije u BiH. Stoga, u ovom dijelu ispitaćemo ovlaštenja i značaj OHR-a u BiH.

Ovlaštenja visokog predstavnika proističu iz Aneksa 10. Sporazuma i kreću se u okviru civilnog aspekta njegove implementacije, u smislu da visoki predstavnik ima konačnu nadležnost njegove interpretacije u dijelu koji se odnosi na njegove civilne aspekte. Pojam "civilni aspekti" pokriva široku oblast djelatnosti i pravaca djelovanja, a u Sporazumu su navedene samo neke od njih, kao što su: nastavak pružanja humanitarne pomoći, obnova infrastrukture i privrede, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija BiH, promocija i zaštita ljudskih prava, povratak izbjeglica i sl. (čl. 1(1) Aneksa 10.). Članom 2. Aneksa 10. Sporazuma, predviđena su sljedeća ovlaštenja visokog predstavnika:

- (i) praćenje implementacije mirovnog procesa,
- (ii) ostvarivanje bliske saradnje sa stranama potpisnicama Sporazuma u cilju afirmacije punog poštivanja svih civilnih aspekata Sporazuma,

- (iii) koordinacija aktivnosti međunarodnih civilnih organizacija i agencija u BiH s ciljem implementacije civilnih aspekata Mirovnog sporazuma, uz uvjet poštovanja samostalnosti tih organizacija od strane visokog predstavnika u okviru njihovog djelokruga, ali s mogućnošću davanja općih smjernica po potrebi u vezi s uticajem njihovih aktivnosti na implementaciju Mirovnog sporazuma,
- (iv) pomaganje, kada je to neophodno, u rješavanju svih poteškoća koje se jave u vezi s implementacijom civilnog dijela sporazuma,
- (v) učešće na sastancima organizacija donatora, i
- (vi) periodično izvještavanje o postignutom napretku OUN-u, Evropskoj uniji, SAD-u, Ruskoj Federaciji i drugim zainteresiranim vladama, stranama i organizacijama. Iz navedenog proizlazi da je obaveza visokog predstavnika da omogući nesmetanu provedbu mirovnog sporazuma.

Međutim, kako je to Venecijanska komisija u svom mišljenju istakla, mandat visokog predstavnika nije u potpunosti precizno definisan mirovnim sporazumom, i u inicijalnoj fazi (do 1997. godine), visoki predstavnik nije koristio pravno obavezujuća sredstva, što se pokazalo nedovoljnim za uspješnu provedbu mirovnog procesa.

Ovlaštenja visokog predstavnika, međutim, detaljnije su rastumačena na sjednici Vijeća za implementaciju mira održanoj u Bonu (SR Njemačka) u decembru 1997, iz čega su proizišla, široj javnosti poznatija kao tzv. "*bonska ovlaštenja*" visokog predstavnika. Naime, njegova konačna nadležnost u dijelu civilne implementacije sporazuma podrazumijeva donošenje obavezujućih odluka "kako on smatra za neophodno" o sljedećim pitanjima, koja su kao takva navedena u Zaključcima sa sjednice Vijeća:

- Vrijeme, mjesto i predsjedavanje sastancima zajedničkih institucija,
- Donošenje privremenih mjera koje stupaju na snagu kad strane nisu u stanju da dođu do sporazuma, koje važe dok Predsjedništvo BiH ili Vijeće ministara BiH ne usvoje odluku u vezi s datim pitanjem u skladu s mirovnim sporazumom,
- Druge mjere pri osiguranju implementiranja mirovnog sporazuma u cijeloj Bosni i Hercegovini i njenim entitetima, kao i neometanog rada zajedničkih institucija.

Dalje se, u okviru Zaključaka, ističe da takve mjere mogu uključivati aktivnosti protiv osoba koje obavljaju javnu službu, ili funkcionera koji izostaju sa sastanaka iz neopravdanih razloga, ili za koje visoki predstavnik smatra da narušavaju pravne obaveze ustanovljene Mirovnim sporazumom ili rokove za njihovo ispunjenje. Ta ovlaštenja, dakle, podrazumijevaju *nametanje pravno obavezujućih akata na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući zakone i amandmane na entitetske ustave i uklanjanje s funkcije državnih službenika ili izabраних javnih zvaničnika koji opstruiraju mirovni proces*. Poseban naglasak, u tom smislu, je na saradnji s Haškim tribunalom i drugim važnim političkim pitanjima.

Ovlaštenja visokog predstavnika, shvaćena u smislu gornjih zaključaka Vijeća za implementaciju mira, predstavljaju predmet stalne rasprave u smislu kompatibilnosti tih ovlaštenja

u skladu s međunarodno priznatim demokratskim načelima i standardima. Generalno gledajući, stav iz Republike Srpske ide u pravcu negativne kritike po ovom pitanju, dok iz drugog bh. entiteta reakcije visokog predstavnika se smatraju sporadičnim i zakašnjelim. Postoje mišljenja da Kancelarija visokog predstavnika sa svojim ovlaštenjima, kao simbol jakog političkog uticaja međunarodne zajednice putem nedemokratskih metoda, predstavlja kamen spoticanja u euroatlantskim integrativnim procesima BiH, i da u tom smislu treba da se transformiše u organ savjetodavnog karaktera kao predstavnik Evropske unije u BiH (Ivanić, 2005: 280-281). S druge strane, postoje mišljenja da ovlasti BiH (dakle, ovlasti na državnom nivou) nemaju dovoljan intenzitet i kapacitet za dalje integrativne procese. Ispitujući sadržaj ovlaštenja visokog predstavnika, u odnosu na ovlaštenja za nametanje zakona, Venecijanska komisija u pomenutom Izvještaju zaključuje da je takav aranžman fundamentalno nekompatibilan s demokratskim karakterom države i suverenitetom BiH i da što duže postoji da je sve problematičniji. Međutim, Venecijanska komisija istovremeno ističe da je zakonodavni proces u BiH nepotrebno težak i da je previše mogućnosti da se taj proces blokira zbog toga što pojedini politički subjekti, podijeljeni po nacionalnom šavu, nisu u stanju ili nisu voljni da dođu do saglasnosti u većini pitanja. S tim u vezi, ovlaštenja visokog predstavnika shvataju se kao "sigurnosni ventil" koji omogućava da se donesu hitno potrebni zakonski tekstovi, a situacije i uslovi primjene ovih ovlaštenja ukazuju da su korišteni u najboljem interesu zemlje i da su bili neophodni za provedbu reformi. Prema provedenim istraživanjima, u periodu od 1996. do 2007. godine visoki predstavnik je u okviru zakonodavnih nadležnosti Parlamentarne skupštine BiH nametnuo ukupno 112 zakona, i to najviše 2000. (20) i 2002. godine (24 zakona) (Trnka *et al.*, 2009: 94-98). Te intervencije, prema istom istraživanju, najčešće su bile u okviru reforme pravosuđa (uspostavljanje državnih pravosudnih institucija kao što su državni sud i tužilaštvo, Visoko sudsko i tužilačko vijeće i sl.), a zatim slijede oblasti državljanstva, ličnih i putnih isprava, državne imovine, privatizacije, izbornog sistema, telekomunikacije i sl. (Trnka *et al.*, 2009: 97).

Kada se govori o uklanjanju s funkcije državnih službenika ili izabranih javnih zvaničnika koji opstruiraju mirovni proces, potrebno je istaći da se visoki predstavnik mnogo puta koristio ovom ovlašću. Postoje, manje-više, tri okvirne situacije kada se ova mjera primjenjivala. Prva situacija veže se za razne opstrukcije u provedbi Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao npr., u slučaju uspostavljanja paralelnih ustanova ili tzv. samouprava i sl. Druga situacija odnosi se na pitanja korupcije, pogrešno upravljanje javnim sredstvima, miješanje u pravosuđe, neizvršavanje sudskih presuda i sl. Treća, i najčešća situacija, kada su uglavnom u pitanju zvaničnici Republike Srpske, veže se za skrivanje bjegunaca i nesaradnju s Haškim tribunalom. Takve odluke o momentalnom uklanjanju zvaničnika s položaja ne podliježu bilo kakvom žalbenom postupku ili sudskoj kontroli, a također podrazumijevaju stupanja na javnu funkciju u budućnosti. Iako je Kancelarija visokog predstavnika započela s procesom "rehabilitacije" pojedinih smijenjenih zvaničnika,⁵

⁵ Nedavni primjer tome je slučaj Dragana Kalinića, nekadašnjeg predsjednika Narodne skupštine Republike Srpske.

Venecijanska komisija, zaključujući da se o ovom ovlaštenju visokog predstavnika može govoriti samo kao o privremenoj mjeri, preporučuje u pomenutom izvještaju uspostavljanje nezavisnog tijela sastavljenog od međunarodnih stručnjaka (u formi komisije ili panela) koje bi davalo saglasnost na takve odluke.

2.2. ORGANIZACIJA UJEDINJENIH NACIJA I SPECIJALIZIRANE AGENCIJE

Organizacija ujedinjenih nacija (eng. *Organization of the United Nations*, OUN) ili samo Ujedinjene nacije (UN) je bez sumnje najznačajnija međunarodna organizacija današnjice, ali i organizacija koja je do sada bila predmet snažne kritike. Osnovana je 1946. godine, po završetku Drugog svjetskog rata, s općim ciljem očuvanja teško stečenog mira i sigurnosti.⁶ U vrijeme osnivanja, izrazom "Ujedinjene nacije" nazivale su se Savezničke zemlje u borbi protiv sila Osovine. Danas, s 192 zemlje članice OUN se smatraju univerzalnom međunarodnom organizacijom. Bosna i Hercegovina je primljena u članstvo OUN od 22. maja 1992. godine, dok je Misija OUN također prisutna u Bosni i Hercegovini.

Ciljevi OUN općenito se odnose na očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. S tim u vezi važno je naglasiti se Poveljom OUN nastoji uspostaviti *sistem kolektivne sigurnosti* na način da se sve države zajednički suprotstavljaju svakome ko ugrožava svjetski mir (Dimitrijević, *et al.*, 2005: 123). Takav cilj moguće je jedino postići putem univerzalne organizacije kakva je OUN.⁷ Članom 1. Povelje OUN utvrđeni su taksativno njeni *ciljevi*, i to: (i) održavanje mira i sigurnosti, (ii) razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda i preduzimanje drugih odgovarajućih mjera radi učvršćenja općeg mira, (iii) postizanje međunarodne saradnje rješavanjem međunarodnih problema, ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode, i unapređenje i podsticanje poštivanja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, spol, jezik ili vjeru, i (iv) da postane centar za usklađivanje akcija preduzetih radi postizanja ovih zajedničkih ciljeva. Kako se vidi, ovi ciljevi su široko postavljeni, čime je stvoren širok manevarski prostor u međunarodnim odnosima i politici OUN-a. Od vremena osnutka OUN-a do danas, mijenjali su se prioriteti u aktivnostima radi postizanja ovih ciljeva. U jednom periodu su to bila pitanja dekolonijalizacije, samoodređenja ili pak aparthejda, dok zadnji period karakterizira pojačan interes za ekonomska i razvojna pitanja (Shaw, 2003: 1083). Formalno gledajući, ova činjenica pokazuje mogućnosti prilagodbe aktivnosti OUN-a na trenutne svjetske potrebe i probleme. Međutim, drugo je pitanje koliko suštinski OUN doprinosi razrješenju aktuelnih svjetskih ili nekih drugih problema.⁸

⁶ "MI, NARODI UJEDINJENIH NACIJA rešeni da spasemo buduća pokoljenja užasa rata, koji je dvaput u toku našeg života naneo čovečanstvu neopisive patnje, ...", preambula Povelje OUN, *Službeni list DFJ*, br. 69/45.

⁷ Upravo iz tih razloga Liga naroda, koja se smatra pretečom OUN, nije zaživjela. Tadašnje najmoćnije zemlje svijeta, kao što su Sjedinjene Američke Države (SAD), Njemačka ili Sovjetski savez (SSSR) ili nisu nikako pristupile članstvu ili su kratkotrajno bile članice (Dimitrijević, *et al.*, 2005: 123).

⁸ Po našem mišljenju, novija historija ovih prostora to dobro ilustruje.

Povelja OUN također utvrđuje *osnovna načela* na kojima se temelji OUN. Ta načela danas se smatraju pravilima običajnog međunarodnog prava. Prije svega, radi se o načelu suverene jednakosti država, čime se formalno proklamira da su sve države članice OUN jednake u pravima i obavezama (čl. 2(1)(1) Povelje).⁹ Također, sve države članice moraju savjesno (ili u dobroj vjeri) ispunjavati svoja prava i obaveze koje proističu iz članstva u OUN (čl. 2(1)(2) Povelje). Važno je i načelo mirnog rješavanja sporova, čime se praktično zabranjuje upotreba sile, s ciljem očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti (čl. 2(1)(3) Povelje). Sve države članice se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje upotrebe sile, ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta, ili političke nezavisnosti svake države, ili na svaki drugi način protivan održavanju mira i sigurnosti, razvijanja među nacijama prijateljskih odnosa te posticanja međunarodne saradnje rješavanjem različitih problema od međudržavnog ili međunarodnog značaja (čl. 2(1)(4) Povelje). Također, propisano je načelo međusobnog, tj. zajedničkog djelovanja država članica u okviru OUN u svim akcijama u skladu s Poveljom, te istovremeno zabranjuje državi članici davanje pomoći onoj državi prema kojoj se preduzimaju preventivne ili prinudne akcije (čl. 2(1)(5) Povelje). Poveljom OUN zagantovano je državama članicama nemiješanje OUN u stvarima koje spadaju u unutrašnju nadležnost država članica, uz izuzetak djelovanja Vijeća sigurnosti OUN temeljem Glave VII Povelje OUN, tj. radi očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti.

OUN, kao složena međunarodna organizacija, djeluje kroz *šest glavnih organa*. To su: (i) Generalna skupština, (ii) Vijeće sigurnosti, (iii) Ekonomsko i socijalno vijeće, (iv) Starateljsko vijeće, (v) Međunarodni sud i (vi) Sekretarijat OUN. Između ovih organa izvršena je određena podjela zadataka. Na primjer, dok je Vijeće sigurnosti primarno zaduženo za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, Ekonomsko i socijalno vijeće bavi se podsticanjem međunarodne saradnje u ekonomskim, socijalnim, kulturnim, humanitarnim i drugim pitanjima. *Generalna skupština* kao plenarni organ u kojem su zastupljene sve države članice OUN-a se, u pravilu, sastaje jednom godišnje, i u svojoj nadležnosti ima širok inventar ovlaštenja (npr. budžet, prijem novih, suspenzija i isključenje članica, biranje članica u druge organe OUN i sl.). Međutim, značajno ograničenje Generalne skupštine je to što ona nije "zakonodavni organ", njene odluke su u formi preporuka i nisu pravno obavezujuće. Prema tome: "Generalna skupština je, u osnovi, forum za raspravu, razmjenu ideja i diskusiju o širokom spektru pitanja" (Shaw, 2003: 1090). Održavanje mira i sigurnosti u nadležnosti je *Vijeća sigurnosti*. U skladu s Poveljom, "on je zamišljen kao manji i operativniji organ od Generalne skupštine" (Dimitrijević, et. al., 2005: 128). Za razliku od Generalne skupštine, Vijeće sigurnosti je u stalnom zasjedanju, s ciljem brze i efikasne akcije OUN, tj. "da gasi vatru tamo gdje se požar pojavi." Vijeće sigurnosti se sastoji od petnaest država članica, od čega je pet stalnih članica (SAD, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Ruska Federacija i

⁹ Koliko je formalna proklamacija ovog načela vidi se iz odredaba Povelje koje propisuju sastav Vijeća sigurnosti OUN. Već u odredbi čl. 23(1) Povelje države članice se stavljaju u neravnopravan položaj, propisujući da su pet stalnih država članica Vijeća sigurnosti SAD, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Rusija i Kina. Nadalje, razvijena praksa ukazuje na neravnopravan položaj i u pogledu sastava Međunarodnog suda kao glavnog sudskog organa OUN, a razvijena praksa pokazuje da su uvijek tih pet zemalja bile zastupljene i u sastavu Međunarodnog suda.

NR Kina), dok se ostalih deset nestalnih članica rotira svake dvije godine.¹⁰ Vijeće sigurnosti donosi odluke u formi rezolucija koje su obavezujuće za sve članice OUN.¹¹ *Ekonomsko i socijalno vijeće* se bavi pitanjima unapređenja međunarodne saradnje među državama u rješavanju ekonomskih, socijalnih, kulturnih i humanitarnih pitanja. Ovo tijelo i njegove nadležnosti bitno razlikuje OUN od dotadašnjih nastojanja međunarodnih udruživanja i "svedoči nastojanju da se obezbeđenje mira shvati na dublji i složeniji način" (Račić i Dimitrijević, 1988: 150).¹² Nadležnosti Ekonomskog i socijalnog vijeća određene su Poveljom OUN i svode se na proučavanja, davanja preporuka, pripremanje nacрта konvencija, sazivanja međunarodnih konvencija i saradnje sa specijaliziranim agencijama OUN, u svrhu poticanja i postizanja međunarodne saradnje s ciljem povećanja životnog standarda, rješavanja međunarodnih ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i srodnih problema i međunarodne kulturne i prosvjetne saradnje i sveopćeg poštivanja i uvažavanja. *Starateljsko vijeće*, organ OUN, koje je obustavilo svoje djelovanje proglašenjem nezavisnosti posljednje nesamostalne teritorije Palau 1994. godine, upravljalo je u skladu s Poveljom OUN teritorijama koje se nalaze pod mandatom, ili pak koje su bile oduzete od neprijateljskih država kao posljedica Drugog svjetskog rata i teritorije koje su se dobrovoljno stavile pod taj režim. *Međunarodni sud*¹³ sa sjedištem u Hagu (Nizozemska) je glavni sudski organ OUN, nadležan da rješava u dvije vrste slučajeva. Prvi slučaj odnosi se na davanje savjetodavnih mišljenja o bilo kojem pravnom pitanju po zahtjevu Generalne skupštine ili Vijeća sigurnosti ili specijalizirane agencije OUN ako je Generalna skupština ovlasti. Druga vrsta slučajeva su rješavanje sporova (sporova u punom smislu riječi) između država članica OUN koje stupanjem u članstvo ove organizacije *ipso facto* priznaju nadležnost Međunarodnog suda. Sud se sastoji od petnaest sudija koje biraju Generalna skupština i Vijeće sigurnosti posebnim glasanjem na period od 9 godina. Dosadašnja praksa pokazuje da je pet sudija uvijek bilo iz pet zemalja stalnih članica Vijeća sigurnosti, dok je ostalih deset sudija bilo iz

¹⁰ U sadašnjem sazivu Vijeća sigurnosti je i Bosna i Hercegovina kao nestalna članica u periodu od 2010. do 2012. godine (a predsjedavala je ovim organom u januaru 2011. godine).

¹¹ U procesu odlučivanja svaka članica ima jedan glas: u proceduralnim pitanjima odluke se donose potvrdnim glasanjem devet članica Vijeća sigurnosti, dok se u svim ostalim pitanjima odluka donosi također potvrdnim glasanjem devet članica uz uslov da su sve stalne članice Vijeća sigurnosti također glasale potvrdno. Iz ovog proizlazi da svaka stalna članica ima pravo "veta" u procesu odlučivanja. Takvo pravo stalnih članica smatra se svojevrsnom "diktaturom u demokratiji" (Slomanson, 2006: 143), jer veto jedne ili više stalnih članica Vijeća sigurnosti može paralizirati cjelokupni sistem OUN.

¹² Za razliku od prethodnika, Lige naroda, organizacije koja se prvenstveno usredotočila na vojna i politička pitanja, ciljevi OUN u pogledu postizanja međunarodne saradnje u ekonomskim, socijalnim, kulturnim i humanitarnim pitanjima čine OUN mnogo cjelovitijom organizacijom u pogledu pristupa postizanju ciljeva. Tome svjedoči i činjenica koliko se dugo OUN održava kao primarna univerzalna međunarodna organizacija (Slomanson, 2006: 144).

¹³ Ovaj sudski organ se u našem svakodnevnom jeziku i (nažalost) stručnim publikacijama naziva *Međunarodni sud pravde*, izvodeći iz naziva na engleskom jeziku *International Court of Justice* ili *Cour Internationale de Justice* na francuskom jeziku. U duhu našeg jezika i pravne terminologije, ispravnije je prihvatiti naziv samo *Međunarodni sud*, zbog toga što u nas ne postoje sudovi pravde ili, *a contrario*, krivde i slično, nego samo *sudovi* kao organi ustanovljeni ustavom i zakonom koji donose odluke u raznovrsnim pravnim sporovima.

svih dijelova svijeta, raspoređenih na ravnopravnoj bazi. U odnosu na Bosnu i Hercegovinu, ovaj sud je 2007. godine donio presudu u predmetu koji se odnosi na primjenu Konvencije o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine, kojeg je Bosna i Hercegovina 1993. godine pokrenula protiv tadašnje Savezne Republike Jugoslavije. Konačno, *Sekretarijat OUN* je glavni administrativni organ na čijem se čelu nalazi generalni sekretar kojeg bira Generalna skupština na prijedlog Vijeća sigurnosti. Iako je glavni administrativni organ OUN-a i u tom kontekstu ima ovlasti i obaveze podržavanja rada ostalih organa organizacije, generalni sekretar, također, ima izuzetno važan uticaj u usmjeravanju tokova svjetske politike. Povelja OUN generalnom sekretaru daje ovlast da Vijeću sigurnosti skrene pažnju "na svako pitanje koje po njegovom mišljenju može da ugrozi očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti."¹⁴

2.2.2. Prisustvo OUN u BiH

Odnose između OUN i BiH diktira aktuelno društveno-političko stanje u BiH. Već je pomenuto da je BiH postala članicom OUN 22. maja 1992. godine, a rezolucijom Vijeća sigurnosti OUN br. 1035 od 21. decembra 1995. godine uspostavljena je Misija OUN u BiH koja se sastojala iz dvije komponente: policijske (eng. *United Nations International Police Task Force – IPTF*) i civilne komponente (eng. *United Nations Civilian Office*) s inicijalnim jednogodišnjim mandatom, koji se kasnije produžavao, s ciljem provođenja i osiguranja mira i sigurnosti na teritoriji BiH. U obavljanju svojih nadležnosti, Misija OUN blisko je saradivala s drugim organizacijama i strukturama, kao što su NATO misije u formi SFOR-a, kasnije IFOR-a, te Kancelarijom visokog predstavnika u BiH. Prema izvještaju Generalnog sekretara OUN Vijeću sigurnosti od 13. decembra 1995. godine,¹⁵ a u skladu s Dejtonskim mirovnim sporazumom, Misija OUN u BiH je bila nadležna za (i) tranziciju UNPROFOR-a u multinacionalne snage za provedbu (IFOR) u skladu s Aneksom 1-A Dejtonskog sporazuma, (ii) koordinaciju zalaganja i doprinosa OUN u izgradnji mira, (iii) pružanje humanitarne pomoći, (iv) deminiranje, (v) civilnu policiju (IPTF), (vi) ljudska prava, (vii) infrastrukturu rehabilitaciju i obnovu ekonomije. Zadaci IPTF-a su: nadzor, savjetodavna pomoć, obuka i procjena policijskih struktura u BiH.

U današnje vrijeme, glavna pitanja za koja se vežu aktivnosti OUN u BiH se odnose na situaciju u zemlji općenito, zatim održavanje međunarodne sigurnosti u smislu dobrosusjedskih odnosa, stabilnosti i razvoja u Jugoistočnoj Evropi. Pored toga, važna je problematika borbe protiv terorizma, ljudskih prava i humanitarna pitanja, odnosi s Haškim tribunalom i Međunarodnim krivičnim sudom, prevencija konflikta u svijetu i održavanje mira (u tom smislu BiH uključena je u mirovne operacije u Etiopiji-Eritreji, Haitiju, Iraku, Afganistanu, Liberiji i Sijera Leoneu), razoružanje i borba protiv AIDS-a. Trenutno, BiH je nestalna članica Vijeća sigurnosti. OUN Misiju u BiH vodi rezidentni koordinator kao predstavnik generalnog sekretara, i nalazi se na čelu tima OUN agencija, uključujući i

¹⁴ Član 99. Povelje OUN.

¹⁵ *OUN Secretary General Report of 13 December 1995, S/1995/1031.*

finansijske organizacije kao što su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond (IMF). U okviru aktivnosti Rezidentnog koordinatora su: podrška timu agencija OUN, implementacija Milenijumskih razvojnih ciljeva, implementacija Okvira za razvojnu pomoć OUN-a, zajedničko izvještavanje, medijske aktivnosti, statističke inicijative i zajedničko programiranje tima OUN agencija.

2.2.2. Specijalizirane agencije OUN

Sistem OUN čini i jedan broj specijalizovanih agencija pri OUN, kao samostalnih međunarodnih organizacija uspostavljenih od strane država, s nadležnostima u usko određenim oblastima kao što su ekonomija, kultura, zdravlje i sl. (Dimitrijević *et al.*, 2005: 130, Shaw, 2003: 1095). U okviru OUN, njihovu koordinaciju s aktivnostima OUN koordinira Ekonomsko i socijalno vijeće. Status specijalizovane agencije međunarodna organizacija dobija potpisivanjem ugovora s OUN, odnosno njegovim Ekonomskim i socijalnim vijećem, na osnovu čl. 57. i 63. Povelje OUN. Kao i kod ostalih međunarodnih organizacija, a kako se vidi i u donjem pregledu, u strukturalnoj organizaciji specijalizovanih agencija ističu se tri opća organa: plenarni organ u kojem su zastupljene sve države članice. Zatim, plenarni organ bira jedan organ manjeg obima čije su nadležnosti i zadaci izvršne prirode. Također, tu je jedan administrativni organ (sekretarijat) čiji se zadaci odnose na tehnička pitanja.

U pregledu koji slijedi predstavljene su specijalizovane agencije OUN s naglaskom na ciljeve i organe. Ove agencije u BiH mogu biti prisutne na dva moguća načina: ili kroz vlastita predstavništva ili u sklopu Misije OUN u BiH.

| | Agencija | Ciljevi | Organi |
|---|--|---|--|
| 1 | <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)</i> Organizacija ujedinjenih nacija za ishranu i poljoprivredu | * podizanje standarda ishrane i života * unapređenje poljoprivredne proizvodnje * unapređenje uslova seoskog stanovništva | * Konferencija * Vijeće * Generalni sekretar |
| 2 | <i>International Atomic Energy Agency (IAEA)</i> Međunarodna agencija za atomsku energiju | * promocija sigurne upotrebe nuklearnog i radioaktivnog materijala | * Opća konferencija * Odbor guvernera |
| 3 | <i>International Civil Aviation Organization (ICAO)</i> Međunarodna organizacija za civilno zrakoplovstvo | * uspostavljanje međunarodnog standarda sigurnosti u zračnom prostoru * usvajanje preporuka o načinu rada zemaljskih posada i posada u zrakoplovima * formulisanje pravila koja važe u zračnom prostoru | * Skupština * Vijeće * Generalni sekretar |

| | Agencija | Ciljevi | Organi |
|---|---|--|--|
| 4 | <i>International Fund for Agricultural Development (IFAD)</i> Međunarodni fond za poljoprivredni razvoj | <ul style="list-style-type: none"> * davanje pozajmica i kredita za projekte unapređenja prehrambene industrije * navodnjavanja, ribarstva i ishrane * podrška društvenom razvoju, rodnoj jednakosti, porast nataliteta, zaštita životne sredine | <ul style="list-style-type: none"> * Vijeće * Izvršni odbor * Predsjednik |
| 5 | <i>International Labour Organization (ILO)</i> Međunarodna organizacija rada | <ul style="list-style-type: none"> * zagovaranje socijalne pravde i međunarodno priznata radna i ljudska prava * standardizacija radnog prava * unapređenje socijalnog dijaloga | <ul style="list-style-type: none"> * Međunarodna konferencija rada, * Upravno vijeće, * Međunarodni biro rada |
| 6 | <i>International Monetary Fund (IMF)</i> Međunarodni monetarni fond | <ul style="list-style-type: none"> * pomoć međunarodnoj monetarnoj saradnji, * održavanje stabilnosti svjetskih finansijskih tokova, * pružanje pomoći u ostvarivanju ekonomskog razvoja i postizanja pune zaposlenosti, * pružanje privremene finansijske pomoći radi sanacije budžetskog deficita i debalansa u vanjsko-trgovinskom poslovanju | <ul style="list-style-type: none"> * Odbor guvernera * Izvršni direktori * Upravni direktori |
| 7 | <i>International Maritime Organization (IMO)</i> Međunarodna pomorska organizacija | <ul style="list-style-type: none"> * podsticanje saradnje između država na tehničkim pitanjima, * uspostavljanje standarda u oblasti moreplovstva, navigacije i prevencije zagađenja morskog prostiranja, * unapređenje sigurnosti na moru i poduzimanje preventivnih antiterorističkih mjera | <ul style="list-style-type: none"> * Skupština * Vijeće * Sekretarijat |
| 8 | <i>International Telecommunication Union (ITU)</i> Međunarodna unija za telekomunikacije | <ul style="list-style-type: none"> * davanje preporuka u oblasti standardizacije telekomunikacija, * provedba standardizacije prakse, * razvoj globalne telekomunikacione mreže | <ul style="list-style-type: none"> * Konferencija opunomoćenika * Upravne konferencije * Upravni savjet * Generalni sekretarijat |
| 9 | <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*</i> Organizacija OUN-a za obrazovanje, nauku i kulturu | <ul style="list-style-type: none"> * ostvarivanje saradnje između država u oblasti obrazovanja, društvenih i prirodnih nauka, kulture i komunikacije | <ul style="list-style-type: none"> * Opća konferencija * Izvršni odbor * Sekretarijat |

| | Agencija | Ciljevi | Organi |
|----|--|---|--|
| 10 | <i>United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)</i> Organizacija OUN-a za industrijski razvoj | * unapređenje uslova života, * pružanje pomoći u kreiranju i ostvarenju programa za privredni razvoj u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji | * Opća konferencija, * Odbor za industrijski razvoj, * Komitet za program i budžet, * Sekretarijat |
| 11 | <i>Universal Postal Union (UPU)</i> Poštanska unija | * regulacija međunarodnog protoka pošte * sprovođenje standardizacije poštanskih usluga * formulisanje preporuka za unapređenje kvaliteta usluga | * Svjetski poštanski kongres * Izvršni komitet * Komitet za vezu * Konsultativna komisija * Međunarodni biro |
| 12 | <i>World Health Organization (WHO)</i> Svjetska zdravstvena organizacija | * koordinacija programa istraživanja u oblasti prevencije bolesti i unapređenja primarne zdravstvene zaštite * rukovođenje programima vakcinisanja | * Svjetska zdravstvena skupština * Izvršni odbor * Sekretarijat |
| 13 | <i>World Intellectual Property Organization (WIPO)</i> Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo | * ostvarivanje saradnje u oblasti zaštite autorskih prava i pronalazačkih prava * pružanje tehničke i pravne pomoći u zemljama u razvoju * rješavanje sporova iz oblasti intelektualnog vlasništva | * Generalna skupština * Konferencija * Komitet za koordinaciju * Sekretarijat |
| 14 | <i>World Meteorological Organization (WMO)</i> Svjetska meteorološka organizacija | * ostvarivanje saradnje razmjene meteoroloških informacija * istraživanje meteoroloških prilika i zagađenosti zraka | * Svjetski meteorološki kongres * Izvršni odbor |
| 15 | <i>World Trade Organization (WTO)</i> Svjetska trgovinska organizacija | * nadzor nad primjenom pravila međunarodne trgovine * rješavanje sporova iz oblasti međunarodne trgovine * nadzor nad nacionalnim vanjskotrgovinskom politikom zemalja članica * tehnička pomoć zemljama u razvoju | * Ministarska konferencija * Opće vijeće |
| 16 | <i>The World Bank Group</i> Grupacija Svjetske banke | * borba protiv siromaštva i unapređenje životnog standarda | * Odbor guvernera * Izvršni direktor * Predsjednik |
| 17 | <i>World Tourism Organization (WTO)</i> Svjetska turistička organizacija | * razvoj sigurnosti svjetskog turizma | * Generalna skupština * Izvršni odbor * Sekretarijat |

Specijalizovane agencije čija predstavništva su prisutna u BiH su: UNDP, UNHCR, WHO, UNFPA, ILO, IMF, UNESCO, UNIFEM, UNICEF, IOM te Grupacija Svjetske banke (<http://www.mfa.ba/Print.aspx?id=20>). U gornjoj tabeli istakli smo ciljeve, organe i članstvo BiH u svakoj od navedenih agencija, dok ćemo se u narednim redovima detaljnije pozabaviti nekim agencijama.

2.2.2.1. Svjetska trgovinska organizacija

Svjetska trgovinska organizacija (eng. *World Trade Organization* – WTO) je međunarodna organizacija osnovana 1995. godine kao sljednik Općeg sporazuma o tarifama i trgovini (GATT) osnovanog 1947. godine. WTO kao organizacija bavi se globalnim pravilima trgovine među zemljama s ciljem obezbjeđenja urednog, predvidivog, izbalansiranog i slobodnog odvijanja tokova savremene trgovine na način da se regulišu porezi i slična davanja (s ciljem općenitog smanjenja carina za 85%), sprečavanje prodaje uvezanih dobara ispod cijene (eng. *anti-dumping*), smanjenje podsticaja u poljoprivredi za 36%, ukidanje uvoznih kvota za tekstil iz zemalja u razvoju u periodu od deset godina, regulisanje sektora usluga te proširenje zaštite prava intelektualnog vlasništva pored već postojećih mehanizama (Slomanson, 2007: 631). Trenutno WTO broji 150 članica (čija tržišta predstavljaju 97% svjetske trgovine), a od 1999. godine započete su pripreme BiH za razgovore o pristupanju ovoj organizaciji, i u tom smislu ima status posmatrača.

2.2.2.2. Svjetska zdravstvena organizacija

Svjetska zdravstvena organizacija (eng. *World Health Organization* – WHO) osnovana je 1948. godine sa zadatkom unapređenja zdravlja svih naroda, konkretnije, (i) koordinacija programa istraživanja u oblasti prevencije bolesti i unapređenja primarne zdravstvene zaštite, te (ii) rukovođenje programima vakcinisanja. Također, aktivnosti WHO protežu se od razmjene podataka do predlaganja multilateralnih sporazuma i drugih dokumenata u oblasti zdravlja. Posljednjih godina aktivnosti WHO usredsređene su na suzbijanje i prevenciju zaraznih bolesti kao što su SARS, te različite groznice (posljednje aktuelne su npr., ptičiji i svinjski grip). WHO je prisutan u BiH, dok je BiH članica ove organizacije od 1992. godine.

2.2.2.3. Organizacija OUN za obrazovanje, nauku i kulturu

Organizacija OUN za obrazovanje, nauku i kulturu (eng. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO) je specijalizovana agencija OUN-a i jedina međunarodna organizacija čiji je predmet interesovanja nauka, osnovana s ciljem povećanja i razmjene znanja pružanjem tehničke pomoći i podsticanjem saradnje kroz obrazovanje, nauku i kulturu među državama. S takvim ciljem, ova organizacija nije ni zamišljena kao politička agencija (Shaw, 2003: 1097). Pored toga, u okviru UNESCO-a kao organizacije u oblasti kulture i nauke, vodi se računa o zaštiti svjetskog prirodnog i kulturnog naslijeđa. Ovaj segment aktivnosti UNESCO-a je važan i za BiH uzimajući u obzir bogatu bosansko-

hercegovačku kulturnu baštinu. Na listi spomenika svjetske baštine nalaze se, kada je u pitanju BiH, Stari most i historijska jezgra grada Mostara, te most Mehmed-paše Sokolovića u Višegradu. Također, kao kandidati za upis u listu svjetske baštine su i stara gradska jezgra Jajca, te pećina Vjetrenica.

2.2.2.4. Visoki komesarijat OUN za izbjeglice

Visoki komesarijat OUN za izbjeglice (eng. *United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR) je specijalizovana agencija UN za pitanja izbjeglica osnovana rezolucijom Generalne skupštine OUN 1950. godine s mandatom da pruži, na nepolitičkoj i humanitarnoj osnovi, međunarodnu pomoć izbjeglicama i da iznađe rješenje za njih. Sjedište UNHCR-a je u Ženevi (Švicarska). Za vrijeme posljednjih oružanih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije UNHCR je imao najveću misiju u svojoj historiji 1993. godine (Young, 2001: 782). U okviru svojih programskih aktivnosti i pomoći, UNHCR u BiH naglasak stavlja na tražioce azila, interno raseljene osobe, izbjeglice, povratnike i osobe bez državljanstva (apatridi). U obavljanju svojih zadataka UNHCR blisko saraduje s domaćim organima vlasti u BiH, posebno s državnim ministarstvima za ljudska prava i izbjeglice, te sigurnosti. Ostvarenje ovih ciljeva se usložnjava ako se ima u vidu složena organizacija vlasti gdje može doći do povreda ljudskih prava i zaštite izbjeglica i tražilaca azila. U tom smislu, potrebe štitenika nadilaze mogućnosti socijalnih kapaciteta države.

2.2.2.5. Međunarodni komitet Crvenog križa

Međunarodni komitet Crvenog križa (eng. *International Committee of the Red Cross* – ICRC), u okviru međunarodnih organizacija je jedinstvena organizacija osnovana s ciljem da djeluje kao neutralan posrednik između zaraćenih strana, i kao zagovornik i zaštitnik humanitarnog prava, pruža pomoć i zaštitu žrtvama oružanih sukoba, unutrašnjih nereda i drugih slučajeva nasilja unutar jedne zemlje. Svoj rad bazira na Ženevskim konvencijama iz 1949. godine i Dodatnim protokolima iz 1977. godine. Sjedište MKCK je u Ženevi (Švicarska). Ova organizacija prisutna je u BiH od 1992. godine, tj. od izbijanja rata u našoj zemlji, a u okviru trenutnih aktivnosti, pored promocije humanitarnog prava, daje podršku Institutu za nestale osobe BiH.

2.2.2.6. Razvojni program Ujedinjenih nacija

Razvojni program Ujedinjenih nacija (eng. *United Nations Development Programme* – UNDP) je najveća agencija OUN, a kao koncept predstavlja najveći multilateralni izvor pomoći u svijetu. Ova organizacija osnovana je 1965. godine ujedinjenjem *Proširenog programa za tehničku podršku* i *Specijalnog fonda Ujedinjenih nacija*. Smatra se da se formiranjem UNDP aktivnosti OUN proširile izvan okvira početne zamisli očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti. Sjedište ove organizacije je u New Yorku (SAD). Program UNDP u BiH osnovan je 1995. godine. Sadašnji rad UNDP u BiH pokriva slijedeće oblasti: smanjenje siromaštva i uključivanje ranjivih grupa, prikupljanje i uništavanje oružja, te smanjenje kriminaliteta,

reforme o oblasti pravosuđa, podršku svjedocima u sudskim postupcima, suzbijanje HIV/AIDS i tuberkuloze, izgradnju lokalnih socioekonomskih kapaciteta, te zaštitu okoliša i energetske efikasnosti.

2.3. ORGANIZACIJA ZA SIGURNOST I SARADNJU U EVROPI

Organizacija za sigurnost i saradnju (bezbjednost) u Evropi (eng. *Organization for Security and Co-operation in Europe* – OSCE) sa sjedištem u Beču (Austrija) je panevropska organizacija za pitanja sigurnosti u čijem članstvu se nalazi ukupno 56 zemalja. Osnovana 1975. godine Helsinškim završnim aktom kao *Konferencija za sigurnost i saradnju u Evropi*, predstavljala je jedan od prvih koraka u procesu nestanka blokovske podjele svijeta (Barry, 2002: 7; Galbraith, 2007: 1). Osnovan u skladu s poglavljem VII Povelje OUN-a kao sigurnosna organizacija, OSCE je zamišljena kao primarni instrument i mehanizam, te forum za političke pregovore u regionu s ciljem ranog upozoravanja, prevencije sukoba, suzbijanja kriza i postkonfliktnoj obnovi u Evropi, širokog spektra aktivnosti koje uključuju preventivnu diplomaciju, kontrolu naoružanja, ljudsku dimenziju, mjere izgradnje povjerenja i sigurnosti, ljudska prava, posmatranje izbora i sl. OSCE zauzima sveobuhvatan pristup pitanjima sigurnosti jer objedinjuje vanjskopolitičku, ekološku i ljudsku dimenziju sigurnosti.

Glavni organi OSCE-a kao organizacije su Stalno vijeće (eng. *Permanent Council*), Visoko vijeće (eng. *Senior Council*), Ministarsko vijeće (eng. *Ministerial Council*), Predsjedavajući (eng. *Chairman-in-Office*) i Generalni sekretar (eng. *Secretary General*). Stalno vijeće je stručno vijeće OSCE-a čiji su članovi predstavnici svih 56 zemalja članica koji se periodično sastaju da raspravljaju i odlučuju o najvažnijim pitanjima. Visoko vijeće čine politički direktori ili dužnosnici višeg ranga zemalja članica, a zaduženo je za postizanje određenih političkih dogovora. Ministarsko vijeće čine ministri vanjskih poslova država članica, dok svake druge godine u ovom tijelu učestvuju šefovi država ili vlada u formi Samita OSCE-a. Predsjedavajući OSCE-a, koji se bira na jednogodišnji mandat, nadležan je za izvršavanje odluka.¹⁶ Generalni sekretar OSCE-a djeluje kao izaslanik Predsjedavajućeg i daje mu podršku u svim aktivnostima OSCE-a, ali i rukovodi strukturom i operacijama ove organizacije.

Pored misije u BiH, danas OSCE ima nekoliko misija na terenu, npr., u Hrvatskoj, Makedoniji, Moldaviji, Tadžikistanu, Ukrajini, Srbiji, Gruziji, Kosovu i dr. BiH je članica OSCE od 30. 4. 1992. godine; 8. 7. te godine BiH je potpisala Helsinški akt.

2.3.1. OSCE Misija u BiH

OSCE Misija u BiH uspostavljena je 18. 12. 1995. godine, čiji je mandat određen samim Općim okvirnim sporazumom za mir, i to u tri pravca: (i) organizacija izbora, u skladu s

¹⁶ Potrebno je napomenuti da aktuelnom predsjedavajućem OSCE-a uvijek pomaže prethodni predsjedavajući, a s obzirom na to da je funkcija predsjedavajućeg OSCE-a rotirajućeg karaktera, zajedno s narednim predsjedavajućim, kolektiv sadašnjeg, te bivšeg i budućeg predsjedavajućeg zajedno čine *Trojku OSCE-a*.

Aneksom 6. Sporazuma, tj. da organizira, provede i nadgleda izbore te da uspostavi Izbornu komisiju BiH; (ii) regionalna stabilizacija, da u skladu s članom II i IV Aneksa 1-B sprovede i obezbijedi sporazume o mjerama izgradnje povjerenja i sigurnosti, kao i o regionalnoj i subregionalnoj kontroli naoružanja, i (iii) ljudska prava, u skladu s Aneksom 6. Sporazuma, da imenuje prve ombudsmane u BiH i posmatra situaciju u problematici ljudskih prava u BiH. Kako se vidi, OSCE je Općim okvirnim sporazumom za mir određena kao organizacija odgovorna za pružanje pomoći u osiguranju trajnog mira u BiH. Kao takva, podržava političke reforme i radi na promociji i zaštiti ljudskih prava svih građana BiH. Od početka primjene Dejtonskog mirovnog sporazuma, Misija OSCE-a u BiH je radila na različitim pitanjima izgradnje države (eng. *state building*) i demokratije (eng. *democracy building*), i kao takva predstavlja primjer da međunarodne organizacije mogu izvršavati poslove koji obično spadaju u poslove nacionalnih vlasti određene države (Andreev, 2007: 2). Na primjeru BiH, to se ogleda u imenovanju Privremene izborne komisije, organizaciji izbora, imenovanju ombudsmana za ljudska prava i dr.

Kada su u pitanju programske aktivnosti, treba istaći da danas Misija OSCE-a aktivno vodi dvanaest tematskih programa. Jedan od programa odnosi se na *podsticanje učešća građana u zajednici* na način da radi s lokalnim zajednicama širom zemlje na poticanju njihovog stalnog učešća u radu lokalnih vlasti u izgradnji inkluzivne demokratije na lokalnom nivou. Misija u ovom segmentu učestvuje, između ostalog, podsticanjem školskih zajednica, udruženja nacionalnih manjina i drugih građanskih tijela da redovno učestvuju i vode inicijative na promociji učešća na najnižim nivoima vlasti u BiH, posebno podržavajući učešće građana u radu općinskih komisija i javnih debata, učešća mladih, volonterizma i sl. S ovim programom direktno je povezan i program *razvoja općina*. U okviru ovog programa, Misija radi s općinskim vlastima i lokalnim medijima na poboljšanju efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti u radu vijeća lokalnih vlasti i općinskih uprava. Važan program u oblasti demokratizacije vlasti u BiH je i program *podrške radu i praćenje rada Parlamentarne skupštine BiH* radi unapređenja efikasnosti i odgovornosti ovog zakonodavnog tijela. Ovaj program realizira se u dva aspekta. Prvi se odnosi na jačanje kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH s ciljem ispunjavanja zahtjeva koje nameće proces euroatlantskih integracija. Drugi, značajniji aspekt odnosi se na praćenje sjednica domova i tijela Parlamentarne skupštine s ciljem povećanja transparentnosti, političke odgovornosti i promoviranja većeg nivoa poštivanja međunarodnih standarda i dobre prakse rada.

Kada je u pitanju *obrazovanje*, treba istaći da je Misija u BiH aktivna u dva programa. Prvi se odnosi na *različitosti i inkluziju u školama*, kroz pružanje pomoći BiH u stvaranju zdravog okruženja u obrazovanju koje ne bi đake ometalo u razvijanju osjećaja zajedničke pripadnosti i državljanstva s ciljem ostvarenja dugoročnog jedinstva i stabilnosti BiH. Misija u tom smislu sarađuje sa svim relevantnim državnim tijelima i obrazovnim institucijama, te pruža podršku školskim odborima u primjeni inkluzivne prakse. Drugi program odnosi se na *institucionalna i legislativna pitanja* u oblasti obrazovanja davanjem doprinosa ostvarenju većeg stepena transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u upravljanju u procesu obrazovanja.

Kada su u pitanju *ljudska prava*, potrebno je istaknuti dva programa u kojima je Misija aktivna. Na prvom mjestu je *program jačanja ekonomskih i socijalnih prava i ravnopravnosti* promoviranjem politike i prakse podnošenja prijava od strane oštećenih za kršenja ljudskih prava, s posebnim osvrtom na ravnopravnost i nediskriminaciju, te jačanje kapaciteta i državnih institucija nadležnih za ostvarenje ljudskih prava i građanskog društva. Misija posebno radi na eliminisanju sadržaja iz zakona, politika rada i postupaka koji dovode do pojave neravnopravnosti u domenu socijalne pomoći i socijalnog zbrinjavanja, te radi na jačanju kapaciteta davalaca usluga socijalnog zbrinjavanja, radi ostvarenja dugoročne održivosti. Od svježijih aktivnosti u ovoj oblasti svakako treba istaći aktivnosti vezane za usvajanje Zakona o zabrani diskriminacije u BiH, te na promociji provođenja ovog zakona. Drugi segment aktivnosti u oblasti ljudskih prava vezuje se za *program pravosudnih i legislativnih reformi* s ciljem promoviranja ljudskih prava i jačanja vladavine prava predviđenih ustavima i zakonima BiH kao i primjenjivog međunarodnog prava. Značajan udio u aktivnostima Misije predstavlja program praćenja sudskih postupaka širom države za najteža krivična djela kažnjiva po zakonima BiH. Također, Misija pruža pomoć u sektoru pravosuđa s ciljem osiguranja najvišeg stepena poštivanja ljudskih prava i obezbjeđenja nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa.

U pogledu *sigurnosti i vojnih pitanja*, Misija OSCE-a u BiH je aktivna s pet programa. Prije svega, Misija pruža pomoć u *ispunjenju vojnopoličkih obaveza* pomaganjem BiH da u potpunosti sprovede OSCE-ove i druge međunarodne vojnopoličke obaveze te promoviše efikasno upravljanje vojnim zalihama. U pogledu programa *kontrole naoružanja*, Misija pruža podršku provedbi subregionalne kontrole naoružanja iz Aneksa 1-B Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH. U programima promovisanja *parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom i demokratske kontrole i povećanja radnog kapaciteta državnog sigurnosnog sektora* Misija radi na obezbjeđenju efikasne kontrole nad sektorom sigurnosti, pružanju podrške Parlamentarnoj skupštini BiH, kao i izvršnim vlastima BiH, posebno saradujući s Interresornom radnom grupom Vijeća ministara BiH za provođenje sigurnosne politike BiH. S tim u vezi, Misija podržava forume za regionalni dijalog u svrhu razmjene najboljih praktičnih primjera u oblasti sigurnosti. Konačno, u programu *praćenja demokratske kontrole nad sigurnosnim sektorom BiH*, Misija podržava rad kontakt osoba u oblasti kontrole granice, borbe protiv terorizma, civilne zaštite i specijalnih policijskih pitanja, te koordinira napore sa OSCE Sekretarijatom i Centrom za prevenciju sukoba.

Svoje programske aktivnosti Misija OSCE-a u BiH provodi kroz glavni ured u Sarajevu i četrnaest terenskih jedinica.

2.4. VIJEĆE EVROPE

Vijeće Evrope (eng. *Council of Europe – CoE*) je najstarija regionalna organizacija na evropskom kontinentu osnovana 5. maja 1949. godine, nedugo nakon okončanja Drugog svjetskog rata, radi ostvarenja ideala i načela koji predstavljaju zajedničko političko i društveno naslijeđe Evrope (Dimitrijević et alia, 2007: 98). Iako je Vijeće Evrope kao

organizacija dugo vremena bila forum zapadnoevropskih zemalja, padom čelične zavjese i intenzivnim procesom demokratizacije u zemljama Istočne Evrope, krajem devedesetih godina XX stoljeća primaju se nove članice, tako da danas Vijeće Evrope broji ukupno 47 država članica. Ovo zbog toga što poštivanje ljudskih prava i demokratskih vrijednosti predstavljaju temeljne predušlove članstva u ovoj organizaciji. Ciljevi Vijeća Evrope kao organizacije sagledavaju se u sljedećem: (i) zaštita ljudskih prava, pluralističke demokratije i vladavine prava; (ii) unapređenje svijesti o evropskom kulturnom identitetu i podsticanje njegova razvoja i raznolikosti; (iii) traženje rješenja za probleme s kojima se suočava evropsko društvo (manjine, ksenofobija, netrpeljivost, ekologija, organizirani kriminal i sl.); i (iv) razvoj demokratske stabilnosti u Evropi kroz pomoć političkim, zakonodavnim i ustavnim reformama. Također, značajan dio rada Vijeća Evrope pripada pripremanju i stavljanju na raspolaganje državama članicama velikog broja konvencija i protokola, od kojih su svakako najznačajniji Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama iz 1950. godine, te Evropska socijalna povelja iz 1961. godine sa svojim zaštitnim mehanizmima (Shaw, 2003: 1171-2). Sistem zaštite ljudskih prava u Evropi kroz ovaj režim predstavlja najefikasniji mehanizam zaštite ljudskih prava u svijetu. Uzimajući u obzir značaj i uticaj Vijeća Evrope kao regionalnog lidera u ostvarivanju prethodno pomenutih ciljeva, pored članstva evropskih zemalja, status posmatrača imaju Vatikan, Kanada, Japan, Meksiko i SAD (Dimitrijević *et al.*, 2007: 98). Sjedište Vijeća Evrope je u Strassbourgu (Francuska). Bosna i Hercegovina podnijela je zahtjev za članstvo u Vijeću Evrope 1995. godine, a primljena je u punopravno članstvo 24. 4. 2002. godine.

Najznačajniji organi Vijeća Evrope su Parlamentarna skupština (eng. *Parliamentary Assembly*), Komitet ministara (eng. *Committee of Ministers*) i Generalni sekretarijat (eng. *The Secretariat General*). Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je organ koji odlučuje o pitanjima koje joj podnese Komitet ministara u formu preporuka i rezolucija, a sastavljena je od predstavnika zakonodavnih tijela država članica. Komitet ministara Vijeća Evrope zaključuje ugovore i konvencije, te predlaže nove članice Vijeća Evrope, a sastoji se od predstavnika izvršnih vlasti zemalja članica Vijeća Evrope. Generalni sekretarijat predstavlja ovu organizaciju u kontaktu s drugim međunarodnim institucijama i državama, te provodi odluke tijela Vijeća Evrope. Kao sudski organ Vijeća Evrope, svakako je važno spomenuti Evropski sud za ljudska prava, kao sud koji rješava po individualnim predstavkama o povredama ljudskih prava i sloboda zaštićenih Evropskom konvencijom i dodatnim protokolima. Odluke ovog suda su obavezujuće za države članice. Komesar za ljudska prava Vijeća Evrope je institucija osnovana 1999. godine koja također predstavlja vid zaštite ljudskih prava u okviru ove organizacije.

2.4.1. Vijeće Evrope u BiH

Kancelarija Vijeća Evrope prisutna je u BiH od aprila 1996. godine u svrhu ostvarivanja ciljeva i zadataka predviđenih Aneksima IV, VI i VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, a koji se odnose na ljudska prava, uspostavljanje Doma za ljudska prava BiH, pomaganje institucije Ombudsmana u BiH, te imenovanje međunarodnih sudija u (nekadašnji) Dom

za ljudska prava. Aktivnosti Kancelarije Vijeća Evrope u BiH su da sprovodi opće smjernice i politike Vijeća Evrope općenito i u odnosu na BiH.

2.5. VIJEĆE ZA REGIONALNU SARADNJU

Vijeće za regionalnu saradnju (eng. *Regional Cooperation Council – RCC*) je regionalna međunarodna organizacija sa sjedištem sekretarijata u Sarajevu. Uspostavljena je u februaru 2008. godine kao nasljednik Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu oformljenog 1999. godine, s naglaskom na regionalnoj saradnji u eurointegrativnim procesima zemalja Jugoistočne Evrope. U članstvu u ovoj organizaciji je 46 država, organizacija i međunarodnih finansijskih institucija. Organi ove organizacije su Vijeće RCC-a i Sekretarijat. Jednom godišnje se održava godišnja konferencija na visokom nivou, dok se Vijeće RCC-a sastaje četiri puta godišnje. Cilj ove organizacije je generiranje i koordiniranje razvojnih projekata i stvaranja političkog okruženja koje će omogućiti sveukupni društveni i ekonomski napredak u Jugoistočnoj Evropi. Oblasti u kojima je ova organizacija aktivna su ekonomski i društveni razvoj, infrastruktura i energija, pravosuđe i unutrašnji poslovi, saradnja u oblasti sigurnosti, izgradnja ljudskih potencijala i parlamentarna saradnja.

2.6. MEĐUNARODNA KOMISIJA ZA NESTALE OSOBE

Međunarodna komisija za nestale osobe (eng. *International Commission for Missing persons – ICMP*), sa sjedištem u Sarajevu, je organizacija osnovana 1996. godine na inicijativu tadašnjeg predsjednika SAD Billa Clintona s ciljem poboljšanja saradnje među vladama zemalja bivše Jugoslavije u pronalasku nestalih tokom oružanog sukoba. Iako prvenstveno zamišljena kao organizacija koja pomaže pronalazak nestalih na teritoriji bivše Jugoslavije (a posebno BiH), zahvaljujući razvijenim praksama i iskustvima ona pomaže i drugim zemljama. Od 2001. godine u svojim postupcima koristi se DNK metodom, a prema raspoloživim podacima razvijena je baza podataka rođaka nestalih osoba sa uzorcima s ciljem lakše identifikacije leševa. Mandat ove organizacije, pored traženja nestalih, pokriva i pomoć drugim organizacijama kao i javno zagovaranje i uključivanje javnosti u iskazivanje poštovanja prema nestalim osobama.

2.7. EVROPSKA POLICIJSKA MISIJA U BIH

Evropska policijska misija u BiH (eng. *European Union Police Mission – EUPM*) je služba evropskih policijskih snaga ustanovljena 2003. godine s inicijalnim mandatom od tri godine (koji se konstantno produžava). Ova misija je preuzela nadležnosti međunarodnih policijskih snaga OUN. U saradnji sa ostalim evropskim agencijama u BiH, EUPM djeluje u okviru mandata ustanovljenog Aneksom 11. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH koji se odnosi na civilne aspekte implementacije ovog sporazuma. U tom smislu, EUPM koordinira policijske aspekte evropske sigurnosne i odbrambene politike u borbi protiv organizovanog kriminala, pomoć organima vlasti u BiH u planiranju i sprovođenju istraga u slučajevima

teškog i organizovanog kriminala, doprinoseći boljem funkcionisanju cjelokupnog sistema krivičnog pravosuđa, a s posebnim akcentom na poboljšanje odnosa između policije i tužilaca. EUPM, zajedno s Evropskom komisijom, pomaže vlastima u BiH da identifikuju preostale potrebe u razvoju agencija za provođenje zakona.

3. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE U BIH – OSVRT

Dejtonskim mirovnim sporazumom okončan je oružani sukob, čijim je Aneksom IV (Ustavom BiH), čl. I.1., jasno naznačeno da BiH “nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama.” U literaturi je prisutan stav da ustavnopravni poredak BiH pati od određenih protivrječnosti. Neke od njih su, kako ističe Šarčević, ustavna internacionalizacija državnog prava BiH (u smislu da je Ustav BiH dio međunarodnog ugovora), asistencija izvana (u smislu pozicije međunarodnih organizacija u sistemu upravljanja državom i njenim poslovima), te gubitak suvereniteta (na način da se određeni državni poslovi nalaze u nadležnosti OHR-a i dr.) (Šarčević, 2010: 312-313, Šarčević, 2009: 68-72). Smatramo da BiH, sa ustavnopravnim uređenjem predviđenim Mirovnim sporazumom u rukama domaćih (bošnjačkih, hrvatskih i srpskih) aktera, ne bi uspjela kao kakva-takva zemlja bez učešća međunarodnog faktora na polju državnog prava. Toga su vjerovatno bili svjesni i idejni tvorci Mirovnog sporazuma. Zakonodavna aktivnost visokog predstavnika to zorno ilustruje. Naime, odlukama visokog predstavnika uvedena je konvertibilna marka kao bh. valuta, određeni su državni simboli (zastava, grb, himna), ustanovljen čitav niz pravosudnih institucija, nametnuti mnogi zakoni, i sl. Ako se uzme u obzir da je zakonodavna reakcija visokog predstavnika u prethodno navedenim pitanjima uslijedila nakon propalih rasprava u državnom parlamentu zbog različitih “vitalnih” nacionalnih interesa¹⁷ konstitutivnih naroda u BiH, onda smisao postojanja visokog predstavnika postaje jasniji.

Sam mirovni sporazum, dakle, instrument kojim se provodi mirovni proces s ciljem uspostavljanja trajnog mira, predviđa naglašenu ulogu međunarodnih organizacija u BiH po raznim pitanjima (vojna i civilna provedba mirovnog sporazuma, izbori, problematika ljudskih prava, izbora i demokratske vlasti, i sl.). Govoreći o međunarodnim organizacijama i njihovom djelovanju u BiH, prvo treba razriješiti složen pojam, ulogu i značaj međunarodne zajednice kao šireg političkog aparata. Za potrebe ove rasprave sasvim ćemo se zadovoljiti sa smatranjem međunarodne zajednice da je “skup različitih anglosaksonskih i evrokonti-

¹⁷ U tom smislu slobodni bi bili pretpostaviti, a prema praksi i provođenju politike, pojedinim nacionalnim strukturama je u vitalnom nacionalnom interesu jedino snažno slabljenje države BiH i njenih institucija, pa čak i njen nestanak. Nadalje, ako je bilo potrebno da visoki predstavnik reagira u tim osnovnim pitanjima važnim za identitet svake države, onda o “projektu” usaglašavanja prava BiH s pravnom stečevinom Evropske unije u procesu pridruživanja toj supranacionalnoj organizaciji je bespotrebno raspravljati.

nentalnih političkih mišljenja o rješavanju bh. problema." (Šačić, 2007: 47) Dakle, aktivnosti međunarodnih organizacija jedino možemo shvatiti kroz prizmu međunarodne zajednice u BiH kao njenog sastavnog elementa. Dejtonski mirovni sporazum kao "kičma" sadašnjeg pravnog, političkog, ekonomskog, društvenog i dr. života BiH predstavlja okvir u kojem se diskusije kreću.

Nema spora da je Dejtonskim mirovnim sporazumom okončan sukob. Mišljenja smo da ovom konstatacijom završava lista pozitivnih rezultata ovog sporazuma. Prigovora aktivnostima međunarodne zajednice je mnogo, pa i od vremena oružanog sukoba, kao npr. kada je u pitanju njegova pravna priroda (agresija vs. građanski rat, ili s pravne strane tačnije međunarodni vs. unutrašnji oružani sukob) (npr. Ibrahimagić, 2001: 43 i dalje). Međutim, okosnica prigovora Dejtonskom sporazumu i međunarodnoj zajednici u tom okviru najjasnije se vidi iz konstatacije da je najveća njegova slabost "što je nametnut kao norma, konstitucija Bosne i Hercegovine (...) na osnovu zatečenog ratnog stanja i nedovoljnog uvažavanja kulturno-historijske povijesti Bosne i Hercegovine..." (Šačić, 2007: 49) i što međunarodna zajednica u tom smislu pravi ključnu grešku time što prihvata "bh. društvo" kao mozaik "individualno homogenih" monokultura koje postoje nezavisno jedna od druge na način da bezuspješno troši ogromnu energiju na nemoguću reciprocitet kolektivnog predstavljanja, umjesto promicanja liberalnih demokratskih vrijednosti (Mujkić, 2008: 21). U tom pravcu, "Međunarodna zajednica u BiH je više promovisala kategoriju 'mirovnog procesa' nego mira kao vrijednosne političke / demokratske orijentacije. Politička filozofija 'mirovnog procesa' zapravo je instrument međunarodne zajednice kojim se kontrolišu rat i mir permanentnom proizvodnjom ni rata ni mira." (Šačić, 2007: 49). S druge strane, kao primjer uspješne intervencije međunarodne zajednice, Mladen Ivanić ističe dvije bitne lekcije koje su naučene na primjeru BiH. Prvo: "Prije otpočinjanja vojne ili policijske intervencije, međunarodna zajednica je morala znati koje ciljeve je moguće postići političkim putem", dok je druga lekcija ta da lokalne vlasti i stanovništvo moraju podržati takav angažman međunarodne zajednice (Ivanić, 2005: 278).

U današnje vrijeme aktuelne su više polemike nego konstruktivne rasprave o mogućim ustavnim promjenama. Dok se načelno razgovori o mogućim reformama pozdravljaju, ipak se ističe da je primarna odgovornost domaćih političkih subjekata da rasprave i usvoje dogovorene promjene, a uloga međunarodnih organizacija (i zajednice) ostaje ograničena. Također, prisutne su rasprave o zatvaranju Kancelarije visokog predstavnika, čime bi ta organizacija ostala na razini specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH. Dok se ograničavanje uloge međunarodne zajednice (i time međunarodnih organizacija) srdačno pozdravlja u Republici Srpskoj, članovi bošnjačkog političkog korpusa takva nastojanja smatraju preuranjenim. Hrvatski nacionalni korpus ostaje zaokupljen "Hrvatskim pitanjem", tj. "izjednačavanjem" Hrvata kao konstitutivnog naroda s druga dva konstitutivna naroda, uz generalnu primjedbu da su ugroženi bez iznošenja konkretnih elemenata ugroženosti.

Ne treba izgubiti iz vida da su okončanjem oružanog sukoba međunarodne organizacije, djelujući na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma, vodile državne poslove. Tako, npr.,

u oblasti izbora OSCE je organizirao nekoliko općih i lokalnih, redovnih i prijevremenih izbora do 2002. godine, kada ovlasti preuzima Centralna izborna komisija BiH u čijem je stvaranju OSCE Misija u BiH aktivno učestvovala. Na polju ljudskih prava u okviru institucije ombudsmana situacija je slična, s tim što pored OSCE-a značajnu ulogu ima i Vijeće Evrope u čijem članstvu se nalazi BiH od aprila 2002. godine. Iako u manjem intenzitetu, državne poslove i dalje vodi Kancelarija visokog predstavnika uz korištenje bonskih ovlasti, a nedavni primjer u tom smislu je produženje mandata stranim sudijama i tužiteljima u državnim pravosudnim institucijama. Ovo je potrebno imati na umu u okviru prisutne inicijative i to pogotovo iz Republike Srpske za transformaciju OHR-a u kancelariju specijalnog predstavnika EU, čime bi se značajno oslabile mogućnosti međunarodnih organizacija u BiH. Naime, tom transformacijom zadiralo bi se u sam Dejtonski mirovni sporazum koji je predvidio OHR kao implementatora civilnih aspekata tog sporazuma. S druge strane, isti politički faktori iz Republike Srpske nisu saglasni s dubljim zadiranjem u proces ustavnih promjena s ciljem jačanja države BiH u procesu evropskih integracija. Iz takve političke konstelacije slijedi da bi transformacijom OHR-a uz nikakve ili minimalne reforme Ustava BiH dobili još slabiju državu BiH koja bi bila u mogućnosti odgovoriti svim zahtjevima euro-atlantskih integrativnih procesa. Međutim, međunarodna zajednica i dalje ostaje pasivni posmatrač ukupne politike slabljenja državnih institucija u korist entiteta i predominantno dva naroda iz razloga što upravo takva slaba država omogućava takvim političkim subjektima sigurno egzistenciju na političkoj sceni bez straha da će biti sudski procesuirani za mnogobrojna krivična djela za koja se istrage vode protiv njih.

Ako se uzmu u obzir gornje napomene, onda se nameće jedini mogući zaključak da smanjenje političkog i pravnog uticaja međunarodne zajednice (i međunarodnih organizacija) može biti jedino praćen jačanjem institucija države BiH. Dakle, smatramo neprihvatljivim bilo kakvu transformaciju uloge međunarodne zajednice, konkretno OHR-a, bez jasnih i suštinskih ustavnih promjena koji će BiH učiniti modernom zemljom vođenom principima demokratije i vladavine prava koja će biti u stanju da zaštiti sve svoje građane i narode, a istovremeno odgovoriti zahtjevima euro-atlantskih integracija.

4. ZAKLJUČAK

Zaključujući gornja izlaganja potrebno je istaći sljedeće. Umanjenje uloge međunarodnih organizacija može biti praćeno jedino povećanjem nadležnosti i jačanjem "zajedničkih institucija" BiH. Aktivnosti međunarodnih organizacija u BiH okončanjem oružanog sukoba bile su ili da uspostave odgovarajuće demokratske standarde i prakse s ciljem provođenja mirovnog procesa ili da budu korektiv organa vlasti BiH. Visoki predstavnik djelujući na osnovu tzv. bonskih ovlaštenja ima na raspolaganju mogućnost nametanja zakona ili pak uklanjanja nosilaca političkih i državnih funkcija s njihovih pozicija. Praksa pokazuje, prema mišljenju Venecijanske komisije, da su ona korištena samo onda kada je to bilo u interesu BiH. Rasprave o transformaciji Kancelarije visokog predstavnika moraju u tom smislu biti

praćene raspravama o ozbiljnim ustavnim promjenama s ciljem osnaženja države BiH kao funkcionalnog državnog aparata sposobnog da samostalno obavlja svoje funkcije kako na unutrašnjem planu, tako i u procesu euro-atlantskih integracija. Kada se govori o aktivnostima drugih međunarodnih organizacija i njihovim ovlaštenjima i zadacima neposredno poslije okončanja sukoba i danas, može se zaključiti da su se njihove aktivnosti izmijenile, ali da su i dalje intenzivno prisutne. Tu se, prije svega misli na Misiju OSCE u BiH, te Kancelariju Vijeća Evrope i njihove aktivnosti po pitanjima osiguranja vladavine prava i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pored toga, u okviru Kancelarije visokog predstavnika vrši se koordinacija aktivnosti međunarodnih organizacija. Takvo jasno izraženo i skoncentrisano prisustvo međunarodnih organizacija (i međunarodne zajednice) jasno pokazuje da teza da je Dejtonski mirovni sporazum i nakon 15 godina svoga postojanja donio samo mir, a proces demokratizacije i načelo pravne države su još uvijek "na čekanju".

VANJSKA POLITIKA I MEĐUNARODNI ODNOSI BOSNE I HERCEGOVINE

Maja Sahadžić

Sažetak *Vanjska politika i međunarodni odnosi Bosne i Hercegovine provode se putem Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, te rezidentnih i nerezidentnih diplomatsko-konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine u svijetu. Pritom ne treba zaboraviti da je Bosna i Hercegovina članica većeg broja regionalnih i međunarodnih organizacija gdje je njen položaj veoma bitan, a radi se prvenstveno o Ujedinjenim nacijama, Vijeću Evrope, Organizaciji za evropsku sigurnost i saradnju i Sjevernoatlantskom savezu; ne treba potcijeniti ni ulogu dijaspore Bosne i Hercegovine.*

Ključne riječi: *vanjska politika, međunarodni odnosi, Bosna i Hercegovina*

1. UVOD

Postoje različite definicije vanjske politike i međunarodnih odnosa. Tako vanjska politika podrazumijeva "(1) Državne i sigurnosne politike usvojene od strane države u odnosima sa vanjskim svijetom. (2) Sve politike (uključujući i ekonomske politike) usvojene od strane države u odnosima sa vanjskim svijetom" (Berridge and James, 2001: 94). Osim toga, vanjska politika je "politika koju sprovode države kada postupaju prema drugim državama" (Collin, 2004: 99). U isto vrijeme međunarodni odnosi su "(1) Poslovanje i odnosi i *države sa drugim državama i *međunarodnim organizacijama. (2) Opća sfera bilateralnih i multilateralnih međunarodnih državnih aktivnosti" (Berridge and James, 2001: 134), odnosno "političke aktivnosti koje se poduzimaju između dvije ili više država" (Collin, 2004: 125).

Ibler (1987) pravi razliku između vanjskih poslova "(foreign affairs, affaires étrangères, auswärtige Angelegenheiten) – ukupnost svih aktivnosti koje država, odnosno njezini organi, planiraju, vrše i obavljaju u međusobnim odnosima i između subjekata međunarodnog prava. Obavljanje tih poslova regulirano je djelomice normama i internim propisima država" (336) i međunarodnih odnosa (international relations, relations internationales, internationale Beziehungen) – zbirni naziv za sve one odnose između država, naroda, pripadnika raznih država i naroda, između pojedinih grupa koje žive u dvije i više država itd. koji su politički značajni. Prema tome, u takve odnose ubrajaju se raznovrsne situacije i procesi koji se zbog svoje prirode ne mogu razmatrati sa stajališta prava ili ne isključivo sa stajališta prava (160).

Iako postoji veliki broj učesnika u međunarodnim odnosima, međunarodni odnosi ne podrazumijevaju više samo odnose međunarodno priznatih država nego čak i općina, profitnih i neprofitnih organizacija [...] (Mingst, 2003: 2). Zato "najrazboritiji promatrači danas shvaćaju da postoje ozbiljna ograničenja u onome što nazivamo pokretanje unilateralne vanjske politike. [...] Ključna lekcija iz recentne historije međunarodnih odnosa je važnost iskusne i strpljive diplomacije, uspostavljanje suradnje ne samo s državama nego i sa međunarodnim organizacijama" (Wilkinson, 2007: 135).

2. SUBJEKTI VANJSKE POLITIKE U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA BOSNE I HERCEGOVINE / KREIRANJE VANJSKE POLITIKE BOSNE I HERCEGOVINE / SPROVOĐENJE VANJSKE POLITIKE BOSNE I HERCEGOVINE

Prilikom određivanja organa koji se odnose na predstavljanje i postupanje u vanjskoj politici i međunarodnim odnosima treba voditi računa o tome da se ti organi određuju unutarnjim pravnim propisima svake države kao i njihova prava, obaveze i ovlaštenja. Autori Đorđević i Mitić (2000) dijele ove organe "polazeći od funkcija koje ti organi vrše" (26-27). Tako postoje: (1) *Unutarnji organi država* su organi čije izjave i ponašanje proizvode pravne posljedice za njihovu državu (šef države, predsjednik vlade, odnosno vlada i ministar vanjskih poslova) (Đorđević i Mitić, 2000: 26); (2) *Vanjski predstavnici država* su predstavnici koji vrše službu u inozemstvu, na teritoriji drugih država. To su stalna diplomatska predstavništva (misije) i specijalne misije. One ulaze u tzv. bilateralnu diplomaciju. Ovoj grupi treba dodati i konzulate [...] (Đorđević i Mitić, 2000: 26); (3) *Stalne misije i druga predstavništva država pri međunarodnim organizacijama i delegacije država na međunarodnim konferencijama* čine skupinu koja se naziva multilateralna diplomacija (Janković, 1988: 133 u Đorđević i Mitić, 2000: 27); i (4) *Međunarodni službenici*, odnosno funkcioneri i činovnici međunarodnih organizacija također su dio multilateralne diplomacije, s tom razlikom što u odnosu na prethodne tri pomenute kategorije ne predstavljaju države, već međunarodne organizacije koje ih postavljaju i zapošljavaju i po čijim ovlaštenjima djeluju (Đorđević i Mitić, 2000: 26). Ipak, najčešće se subjekti međunarodnog prava koji stupaju u međusobne odnose putem za to zaduženih organa dijele na unutrašnje i vanjske.¹

2.1. UNUTARNJI ORGANI DRŽAVA KAO SUBJEKTI VANJSKE POLITIKE

Svaka država ima svoje unutarnje organe koji se bave vanjskom politikom i međunarodnim odnosima. "*Unutarnji organi* učestvuju u predstavljanju države i održavanju njenih međunarodnih odnosa tako što rukovode mehanizmom koji neposredno obavlja vanjske odnose država. Oni su nadležni za kreiranje vanjske politike i donošenje bitnih odluka koje

¹ Više o ovome: Dimitrijević, Vojin et al. (2005) *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd, str. 92-101 i Avramov, Smilja i Kreća, Milenko. (2007). *Međunarodno javno pravo*, Beograd, str. 147-166.

suglasno svojim ovlaštenjima treba da sprovede vanjski organ države" (Dimitrijević et al., 2005: 92). Najvažniji unutarnji organi država u vanjskoj politici i međunarodnim odnosima su izvršni organi vlasti i to šef države, vlada, ministar vanjskih poslova, te u novije vrijeme predstavnički organi vlasti.

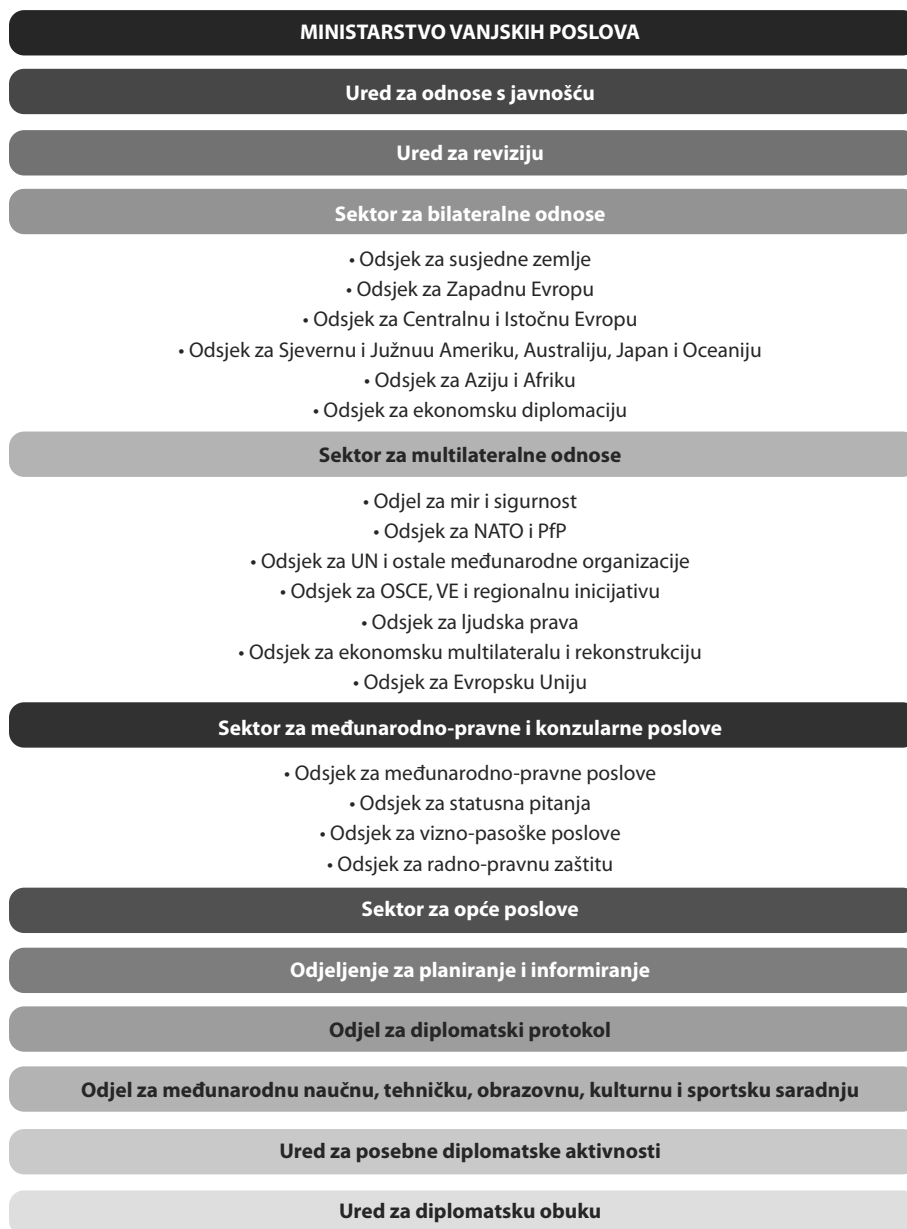
U Bosni i Hercegovini su to Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (šef države), Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, odnosno Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine (vlada), te donekle Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (predstavničko tijelo).

2.1.1. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine kao šef države ovlašteno je za vođenje vanjske politike i stupanje u međunarodne odnose. Tako su i Ustavom Bosne i Hercegovine kao Aneksom 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u članu V tačka 3.a. b. c. i d. definirana ovlaštenja Predsjedništva kada su u pitanju vanjska politika i međunarodni odnosi. Time je, između ostalog, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nadležno za: vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine; imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama, i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima Bosna i Hercegovina nije član i vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, ratificiranje takvih ugovora. Ovo se potvrđuje i u Općim pravcima i prioritetima za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine. Osim toga, Poslovníkom o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine u članu 6. tačka e) u ovlaštenja predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine spada i primanje akreditivnih pisama od diplomatsko-konzularnih predstavnika, poslije prihvatanja agremana od strane Predsjedništva Bosne i Hercegovine; u članu 9. stav 1. tačka navodi se i kandidiranje diplomatsko-konzularnih i drugih međunarodnih predstavnika; dok se u članu 47. definiraju pitanja načina donošenja odluka vezanih za sferu vanjskih poslova.

2.1.2. Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine

Malo pažnje je posvećeno Vijeću ministara Bosne i Hercegovine u Ustavu Bosne i Hercegovine. Samim tim u Ustavu Bosne i Hercegovine ne postoje odredbe koje se odnose na ovlaštenja Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine. Tek je Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine definirana nadležnost Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine. U članu 8. navedenog zakona navode se sljedeće nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine: provođenje utvrđene politike Bosne i Hercegovine, te rad na razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva Bosne i Hercegovine; predlaganje utvrđivanja stavova o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj Bosne i Hercegovine; zastupanje Bosne i Hercegovine u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama, nadležno



Slika 1. Prikaz organizacije Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine

i za neposrednu komunikaciju s diplomatskim i predstavništvima drugih država i misijama međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini i obavlja stručne poslove u vezi s tim;

praćenje stanja i razvoj međunarodnih odnosa Bosne i Hercegovine s drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa o čemu izvještava Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine; predlaganje Predsjedništvu Bosne i Hercegovine uspostavljanje ili prekid diplomatskih ili konzularnih odnosa s drugim državama; saradnja s međunarodnim organizacijama, predlaganje Predsjedništvu Bosne i Hercegovine učlanjenje, odnosno učešće Bosne i Hercegovine u radu međunarodnih organizacija; organizovanje, usmjeravanje i koordiniranje rada diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u inostranstvu; pripremanje i organizovanje međunarodnih posjeta i susreta; pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma; vršenje poslova u vezi s boravkom i zaštitom prava i interesa državljana Bosne i Hercegovine na stalnom i privremenom boravku u inostranstvu i domaćih pravnih lica u inostranstvu; praćenje u saradnji s nadležnim ministarstvima i institucijama međunarodnih ekonomskih kretanja i odnosa i obavještavanje nadležnih organa o tome, kao i o ekonomskim odnosima Bosne i Hercegovine s pojedinim zemljama i regionima; podsticanje, razvijanje i koordinacija saradnje sa iseljeništvom iz Bosne i Hercegovine; priprema dokumentacije, analiza, informacija i drugih materijala za potrebe Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i drugih organa nadležnih za sprovođenje vanjske politike.

Za ostvarivanje ovih nadležnosti Ministarstvo vanjskih poslova je podijeljeno na: (1) Ured za odnose s javnošću; (2) Ured za reviziju; (3) Sektor za bilateralne odnose (obuhvaća: Odsjek za susjedne zemlje, Odsjek za Zapadnu Evropu, Odsjek za Centralnu i Istočnu Evropu, Odsjek za Sjevernu i Južnu Ameriku, Australiju, Japan i Oceaniju, Odsjek za Aziju i Afriku, Odsjek za ekonomsku diplomaciju); (4) Sektor za multilateralne odnose (obuhvaća: Odjel za mir i sigurnost, Odsjek za NATO i PFP, Odsjek za UN i ostale međunarodne organizacije, Odsjek za OSCE, VE i regionalne inicijative, Odsjek za ljudska prava, Odsjek za ekonomsku multilateralnu i rekonstrukciju, Odsjek za Evropsku uniju); (5) Sektor za međunarodno pravne i konzularne poslove (obuhvaća: Odsjek za međunarodnopravne poslove, Odsjek za statusna pitanja, Odsjek za vizno-pasoške poslove, Odsjek za radnopravnu zaštitu); (6) Sektor za opće poslove; (7) Odjeljenje za planiranje i informiranje; (8) Odjel za diplomatski protokol; (9) Odjel za međunarodnu naučnu, tehničku, obrazovnu, kulturnu i sportsku suradnju; (10) Ured za posebne diplomatske aktivnosti; i (11) Ured za diplomatsku obuku.

2.1.3. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

“Parlamenti po pravilu utvrđuju opće principe vanjskopolitičkih aktivnosti zemlje i kontroliraju ostvarivanje usvojenih odluka. Uz to, sve su češći neposredni dodiri između članova nacionalnih parlamenata” (Dimitrijević et al., 2005: 95-96).

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine vrši aktivnosti na međunarodnoj razini, a s ciljem ostvarivanja ciljeva i prioriteta vanjske politike Bosne i Hercegovine. U tu svrhu Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine imenuje: (1) stalne delegacije u međunarodnim

organizacijama²; (2) grupe prijateljstva za saradnju sa stranim predstavničkim tijelima³; i (3) mješovita radna tijela s ciljem saradnje s drugim predstavničkim tijelima, među-parlamentarnim organizacijama i institucijama. Isto tako, u okviru Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine djeluje Komisija za vanjske poslove⁴ dok u okviru Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine djeluje Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije⁵.

2.2. VANJSKI ORGANI DRŽAVA KAO SUBJEKTI VANJSKE POLITIKE

“Pod *vanjskim organima* podrazumijevaju se organi koji su zaduženi da neposredno učestvuju u diplomatskom opštenju sa drugim subjektima međunarodnog prava i da tako nastoje da ostvare načelne odluke koje su donijeli unutarnji organi. U vanjske organe spadaju diplomatska služba i konzulati” [...] (Dimitrijević et al., 2005: 92). U vanjske organe Bosne i Hercegovine koji se odnose na vanjsku politiku i međunarodne odnose Bosne i Hercegovine spadaju stalne i specijalne/privremene misije bilateralne diplomacije Bosne i Hercegovine. Tako Bosna i Hercegovina ima rezidentna diplomatsko-konzularna predstavništva u 44 države u svijetu,⁶ te nerezidentna diplomatsko-konzularna predstavništva u 38 država u svijetu.⁷ Pritom, u Bosni i Hercegovini postoji 87 stranih diplomatskih predstavništava⁸.

2.3. STALNE MISIJE I DRUGA PREDSTAVNIŠTVA DRŽAVA PRI MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA I DELEGACIJE DRŽAVA NA MEĐUNARODNIM KONFERENCIJAMA

Posebnu grupu predstavnika država u međunarodnom općenju i održavanju međunarodnih odnosa čine lica koja u ime država nastupaju kao članovi stalnih misija pri međunarodnim

² Za cjelovit spisak stalnih delegacija pri međunarodnim organizacijama pogledati:

<http://www.parlament.ba/sadrzaj/1/51/20.html> (zadnji pristup *web* stranici: 7. maj 2010. godine).

³ Za cjelovit spisak grupa prijateljstva za suradnju sa stranim predstavničkim tijelima pogledati: <http://www.parlament.ba/sadrzaj/1/52/21.html> (zadnji pristup *web* stranici: 7. maj 2010. godine).

⁴ Za informacije o nadležnosti Komisije za vanjske poslove Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine pogledati: <http://www.parlament.ba/komisija/1/0/23.html> (zadnji pristup *web* stranici: 07. maj 2010. godine).

⁵ Za informacije o nadležnosti Komisije za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije pogledati: <http://www.parlament.ba/komisija/1/0/30.html> (zadnji pristup *web* stranici: 7. maj 2010. godine).

⁶ Navedeno prema:

http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_konzulati_i_stalne_misije_bih/Default.aspx (zadnji pristup *web* stranici: 30. april 2010. godine). Za popis država konsultirati isti izvor.

⁷ Navedeno prema:

http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_konzulati_i_stalne_misije_bih/Default.aspx (zadnji pristup *web* stranici: 30. april 2010. godine). Za popis država konsultirati isti izvor.

⁸ Navedeno prema: http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_u_bih/Default.aspx (zadnji pristup *web* stranici: 30. april 2010. godine). Za popis država konsultirati isti izvor.

organizacijama i komisijama, kao i lica koja kao predstavnici država u svojstvu članova delegacija učestvuju na međunarodnim konferencijama i skupovima (Mitić, 2003: 91). Ova grupa predstavljanja u međunarodnim odnosima spada u multilateralnu diplomaciju. Tako Bosna i Hercegovina ima multilateralne diplomatske misije u svijetu i to pri Evropskoj uniji u Bruxellesu, Sjevernoatlantskom savezu u Bruxellesu, Organizaciji za evropsku sigurnost i saradnju u Beču, Ujedinjenim nacijama u New Yorku i Ženevi, te Vijeću Evrope u Strasbourgu. Pritom, ovdje moramo imati na umu da postoje opći/generalni i regionalni multilateralni odnosi Bosne i Hercegovine.

2.3.1. Opći multilateralni odnosi Bosne i Hercegovine

Kada su u pitanju opći multilateralni odnosi Bosne i Hercegovine važno je znati da je Bosna i Hercegovina članica/ima stalne misije pri sljedećim međunarodnim organizacijama:

1. Ujedinjene nacije (*United Nations – UN*) – Bosna i Hercegovina članica je Ujedinjenih nacija od 22. maja 1992. godine, a u radu Ujedinjenih nacija učestvuje putem stalnih misija u New Yorku (Sjedinjene Američke Države), Ženevi (Švicarska), Beču (Austrija) i Parizu (Francuska). Aktivno učestvuje u većem broju tijela i u radu specijaliziranih agencija⁹ Ujedinjenih nacija. Također je učestvovala ili učestvuje u mirovnim misijama u Afganistanu, Kipru, Etiopiji, Haitiju, Iraku, Istočnom Timoru, Kongu, Liberiji, Siera Leoneu i Sudanu. Aktivno učestvuje i u koordinirajućim regionalnim aktivnostima unutar Ujedinjenih nacija poput Centralnoevropske inicijative (*Central European Initiative – CEI*) i Istočnoevropske grupe (*Eastern European Group – EEG*). Članica je i Komisije za ljudska prava Ujedinjenih nacija za period 2007–2010. godine. U decembru 2005. godine Bosna i Hercegovina je istaknula kandidaturu u Komisiji za izgradnju mira (*Peace Bulding Comission – PBC*), savjetodavnog tijela Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija, a zatim su slijedile kandidature u Komisiji za eliminiranje diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*), Komisiji za prava radnika migranata (*Committee on Migrant Workers – CMW*), Komisiji za ljudska prava (*Committee on Human Rights – CHR*), Komisiji za prava djeteta (*Children’s Rights Council – CRC*), Komisiji za borbu protiv torture (*Committee against Torture – CAT*), Komisiji za eliminiranje rasne diskriminacije (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD*) itd. Istaknula je i kandidaturu za nestalnu članicu Vijeća sigurnosti u mandatu 2010–2011. godine, te je trenutno nestalna članica Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija do kraja 2011. godine.¹⁰

⁹ Za cjelovit spisak specijaliziranih agencija Ujedinjenih nacija u kojima BiH ima članstvo pogledati: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/clanstvo_bih_u_specijaliziranim_agencijama_un/?id=20 (zadnji pristup *web* stranici: 30. april 2010. godine).

¹⁰ Navedeno prema:

http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/bih_i_un/?id=16
http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/komitet_za_ljudska_prava/?id=24 (zadnji pristup *web* stranici: 30. april 2010. godine).

2. Vijeće Evrope (Council of Europe – CoE) – Svoj ured u Sarajevu Vijeće Evrope je otvorilo u 1996. godine dok Bosna i Hercegovina ima stalnu misiju pri Vijeću Evrope u Strasbourgu (Francuska). Bosna i Hercegovina podnijela je zahtjev za status specijalnog gosta pri Parlamentu Vijeća Evrope 5. maja 1992. godine i koji je odobren 28. januara 1994. godine od kada delegacija Bosne i Hercegovine učestvuje u radu Parlamenta Vijeća Evrope i njegovih komiteta. Zahtjev za članstvo u Vijeću Evrope Bosna i Hercegovina je podnijela 10. aprila 1995. godine, a postala je članicom Vijeća Evrope 24. aprila 2002. godine, te je dobila pet mjesta u Parlamentu Vijeća Evrope. Prijemom u članstvo Vijeća Evrope Bosna i Hercegovina se obavezala na ispunjavanje većeg broja postprijemnih obaveza¹¹ kontinuirano kroz određeni vremenski period. Nadgledanje ispunjavanja postprijemnih obaveza vrši se od strane Komisije ministara Vijeća Evrope, Sekretarijata Vijeća Evrope te od strane Komisije za ispunjavanje obaveza zemalja članica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope.¹² Bosna i Hercegovina potpisala je i ratificirala¹³ veći broj međunarodnih dokumenata dok su neki u postupku ratifikacije.¹⁴

3. Evropska unija (European Union – EU) – Odnos Bosne i Hercegovine i Evropske unije započeo je u aprilu 1992. godine priznanjem tadašnje Republike Bosne i Hercegovine. U 1997. godini Vijeće ministara Evropske unije postavlja političke i ekonomske uvjete za razvoj bilateralnih odnosa. Godine 1998. uspostavlja se Konsultativna radna grupa (*Consultative Task Force* – CTF) koja osigurava tehničku i stručnu pomoć u području administracije, regulatornog okvira i politike. U maju 1999. godine započinje Proces stabilizacije i pridruživanja (*Stabilisation and Association Process* – SAP). U junu 1999. godine usaglašen je Pakt stabilnosti kao politički dokument koji je uspostavljen, prvenstveno, radi stabilizacije u Jugoistočnoj Evropi putem približavanja zemalja regije evroatlantskim integracijama, te jačanja regionalne saradnje. U martu 2000. godine objavljena je Mapa puta (*Road Map*) koja uspostavlja 18 ključnih uvjeta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi se pristupilo izradi Studije izvodljivosti (*Feasibility Study*) za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. U decembru 2000. godine Vijeće donosi uredbu 2666/2000 o programu pomoći Evropske unije za obnovu, razvoj i stabilizaciju (*The Community Assistance*

¹¹ Postprijemne obaveze uključuju: suradnju u pogledu primjene Dejtonskog mirovnog sporazuma; suradnju s Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (*International Tribunal for Former Yugoslavia* – ICTY); potpisivanje i ratifikaciju niza međunarodnih dokumenata od kojih je najvažnija Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* – ECHR); izmjene u domaćem zakonodavstvu (amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine u pogledu primjene Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine iz 2002. godine o konstitutivnosti naroda, te usvajanje novih zakona i izmjena postojećih, posebno kada su u pitanju azil, državljanstvo, Krivični zakon Bosne i Hercegovine); ljudska prava itd.

¹² Navedeno prema: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/vijece_evrope/bih_i_ve/?id=104 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

¹³ Vidjeti: <http://www.mfa.ba/HTML/Bos/Multilateralal/id?=5540> (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

¹⁴ Vidjeti: <http://www.mfa.ba/HTML/Bos/Multilateralal/id?=5539> (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

for Reconstruction, Development and Stabilization – CARDS) koji je namijenjen Albaniji, Bosni i Hercegovini, Saveznoj Republici Jugoslaviji, Hrvatskoj i Makedoniji. U martu 2002. godine usvojena je Zajednička mjera kojom se imenuje specijalni predstavnik Evropske unije (*European Union Special Representative – EUSR*) i pokreće Policijska misija Evropske unije (*European Police Mission in Bosnia & Herzegovina – EUPM*). U novembru 2003. godine Evropska komisija usvojila je prijedlog Izvještaja o spremnosti Bosne i Hercegovine za otpočinjanje pregovora s Evropskom unijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. U junu 2004. godine uvodi se prvo Evropsko partnerstvo za Bosnu i Hercegovinu. U novembru 2005. godine Vijeće Evropske unije usvaja uredbu za otvaranje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju s Bosnom i Hercegovinom i ovlašćuje Komisiju da otpočne pregovore. Pregovori su zvanično otvoreni 25. novembra 2005. godine u Sarajevu. U januaru 2006. godine održan je prvi sastanak Monitoring procesa reformi (*Reform Process Monitoring*), koji zamjenjuje Konsultativnu radnu grupu. Usvaja se dopunjeno Evropsko partnerstvo za Bosnu i Hercegovinu. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske unije je parafiran 4. decembra 2007. godine, a 1. januara 2008. godine na snagu su stupili sporazumi između Bosne i Hercegovine i Evropske unije o viznim olakšicama i readmisiji, dok je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan 16. juna 2008. godine.¹⁵

4. Sjevernoatlantski savez (*North-Atlantic Treaty Organization – NATO*) – Partnerstvo za mir (*Partnership for Peace – PFP*) je program u okviru kojeg se vrši saradnja između partnerskih država i Sjevernoatlantskog saveza, pri čemu partnerske države same utvrđuju prioritete u čijem provođenja saraduju sa Sjevernoatlantskim savezom u okviru navedenog programa. Okvirni dokument (*Framework Document*) u kojem su sadržane obaveze za svaku partnersku državu je formalna osnova za Partnerstvo za mir. Tako je Bosna i Hercegovina prihvatila poziv Sjevernoatlantskog saveza u Partnerstvo za mir, a 13. decembra 2006. godine Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je donijelo Odluku o prihvatanju Okvirnog dokumenta Partnerstva za mir, dok je 14. decembra iste godine u Bruxellesu (Belgija) potpisala navedeni dokument čime je postala članica Euroatlantskog partnerskog vijeća (*Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC*).¹⁶ Suradnja Bosne i Hercegovine sa Sjevernoatlantskim savezom je sadržana u Individualnom partnerskom programu (*Individual Partnership Program – IPP*), a počela je učestvovati u Procesu planiranja i ispitivanja Partnerstva za mir (*PFP Planning and Review Process – PARP*) u maju 2007. godine gdje se suradnja produbila kada je 2008. godine sklopljen prvi Individualni akcioni plan za partnerstvo (*Individual Partnership Action Plan – IPAP*). Vlasti Bosne i Hercegovine potpisale su i ratificirale Sporazum o statusu trupa Partnerstva za mir (*PFP Status of Forces Agreement – SOFA*). Nakon što je u oktobru 2009. godine Bosna i Hercegovina službeno istaknula kandidaturu u Sjeverno-

¹⁵ Vidjeti: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/bih_i_eu/pregled_razvoja_odnosa_bih_i_eu/?id=74 i http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/bih_i_eu/bih_u_proces_u_stabilizacije_i_pridruzivanja/?id=75 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

¹⁶ Vidjeti: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/sjevernoatlantski_savez_nato/bih_i_nato/?id=112 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

atlantskom savezu u aprilu 2010. godine Saveznici su je i zvanično pozvali da se pridruži Akcijskom planu za članstvo (*Membership Action Plan* – MAP). Akcijski plan za članstvo je pristupna faza za države koje se žele priključiti u Sjevernoatlantski savez, a pri čemu se njihova prijava u članstvo razmatra od strane država članica. Radi se o programu savjetovanja, pomoći i praktične podrške prilagođene pojedinačnim potrebama država koje žele da se priključe Savezu. Države koje sudjeluju u Akcijskom planu za članstvo podnose pojedinačne godišnje nacionalne programe o pripremama za eventualno članstvo, a koji sadrži političke, ekonomske, odbrambene (ključni element Akcijskog plana za članstvo), sigurnosne, pravne i aspekte o izvorima prihoda i koji se predstavlja Sjevernoatlantskom savezu od strane ministra odbrane. S druge strane, putem Akcijskog plana za članstvo omogućuje se slanje povratnih informacija u države kandidatkinje u pogledu napretka njihovog pojedinačnog programa. Uvjeti koje država mora da ispuni su sljedeći: (1) spremnost da rješava teritorijalne sporove miroljubivim sredstvima; predanost primjeni vladavine prave i ljudskih prava; demokratska kontrola oružanih snaga; (2) sposobnost da doprinosi odbrani i misijama organizacije; (3) osiguravanje dovoljnog izvora prihoda oružanim snagama da bi bile u mogućnosti da ispoštuju obaveze proizašle iz članstva; (4) sigurnost osjetljivih informacija i jamstvo čuvanja istih; (5) usaglašenost domaćih propisa u saradnji sa Sjevernoatlantskim savezom. Nakon što država ispuni navedene uvjete, Sjevernoatlantski savez može pozvati državu da započne pristupne pregovore. Do aprila 2010. godine tri su države dobile poziv, među kojima je i Bosna i Hercegovina. Ipak, potrebno je ispuniti navedenih pet koraka do sticanja članstva koji uključuju prihvatanje i ratifikaciju sporazuma između države koja pristupa i trenutnih članica Sjevernoatlantskog saveza. Ne treba zaboraviti da pristupanje Sjevernoatlantskom savezu ima dugoročne posljedice za Bosnu i Hercegovinu i to prvenstveno stoga što članstvo podrazumijeva saradnju s evropskim i sjevernoatlantskim strukturna te usklađivanje u pogledu vladavine prava, demokratske kontrole oružanih snaga, sigurnosno-obavještajnog sistema, reforme odbrane, planiranja odbrane, raspoloživih prihoda, vojne nedjelotvornosti, menadžmenta ljudskih potencijala, kriznog menadžmenta, vanrednih prilika, sigurnosnog sistema i zaštite podataka, te javne diplomacije. Zauzvrat, Sjevernoatlantski savez će podržati demokratsku, institucionalnu i reformu sudskog sistema u Bosni i Hercegovini, razvijati sposobnost snaga Bosne i Hercegovine da sarađuju sa snagama Sjevernoatlantskog saveza i ostalih partnera posebno u očuvanju mira i kriznog menadžmenta, održive odbrambene strukture, vanrednih prilika i sprečavanja katastrofa kroz stvaranje sistema obavještavanja, poboljšavanje pristupa informacijama, te će poticati naučnu saradnju u smislu razvoja daljih regionalnih sigurnosnih problema i inicijativa zaštite okoliša.¹⁷ Međutim, iako je Bosna i Hercegovina dobila poziv da pristupi Akcijskom planu za članstvo, jedan veoma važan uvjet je postavljen pred Bosnu i Hercegovinu, a to je da razriješi problem koji se odnosi na uknjižbu nepokretne imovine oružanih snaga na

¹⁷ Informacije koje su predstavljene preuzete su iz nekoliko web izvora:
http://en.wikipedia.org/wiki/Enlargement_of_NATO#Membership_Action_Plan,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm?selectedLocale=en;
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm?selectedLocale=en;
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8638794.stm> (zadnji pristup web stranici: 30. juni 2010. godine).

državnom nivou. Osim ovoga, Bosna i Hercegovina je uspostavila diplomatsku misiju u sjedištu Sjevernoatlantskog saveza kao i u okviru ureda za vezu pri Vrhovnom sjedištu organizacije saveznih vlasti Evrope (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*). Bosna i Hercegovine učestvuje s manjim brojem vojnika u Međunarodnim snagama za sigurnosnu podršku (*International Security Assistance Force – ISAF*) Sjevernoatlantskog saveza u Afganistanu od 2009. godine i to u sklopu danskih i njemačkih kontingenata.¹⁸

5. Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (*Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE*) – Bosna i Hercegovina je pristupila Organizaciji za evropsku sigurnost i saradnju 30. aprila 1992. godine dok je Helsinški dokument potpisala 8. jula iste godine. Pritom je mandat Organizacije uspostavljen Općim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini 1995. godine koja je svoj rad otpočela već u decembru iste godine. Tako je Organizacija ovlaštena za provođenje odredbi člana IV Aneksa 1B Dejtonskog sporazuma (Sporazum o subregionalnoj kontroli oružja).¹⁹ Misija Organizacije je u Bosni i Hercegovini razvila programe u oblasti poticanja razvoja demokratskih političkih institucija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, od lokalnog do državnog nivoa. Tako je i djelokrug misije u Bosni i Hercegovini postavljen u 12 tematskih programa: rad zajednice; parlamentarni monitoring i podrška; različitosti i uključivanje u školama; ekonomska i socijalna prava i ravnopravnost; obrazovne institucije i zakonodavstvo; pravosudna i pravna reforma; općinski razvoj; pomoć u ispunjavanju obaveza; kontrola naoružanja; parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom u Bosni i Hercegovini; jačanje demokratske kontrole i institucijskih kapaciteta državnog sigurnosnog sektora; praćenje međusobno povezanih sigurnosnih pitanja.²⁰

6. Svjetska trgovinska organizacija (*World Trade Organization – WTO*) – Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je 18. maja 1999. godine prihvatilo Inicijativu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te donijelo Odluku o pokretanju pregovora za pristupanje u Svjetsku trgovinsku organizaciju, a zatim i dostavilo Zahtjev za pristupanje. Status posmatrača Bosna i Hercegovina je dobila 15. jula 1999. godine. Kontinuirano su održavani sastanci i pregovori u pogledu usklađivanja zakonodavstva i pravne prakse u Bosni i Hercegovini s pravilima Svjetske trgovinske organizacije, a u toku su dalji pregovori u pogledu članstva u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji.²¹

¹⁸ Vidjeti na: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

¹⁹ Za više informacija pogledati: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/organizacija_za_evropsku_sigurnost_i_saradnju_osce/osce_i_bih/?id=120 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

²⁰ Za više informacija pogledati: <http://www.oscebih.org/overview/bos/whatwedo.asp?d=7> (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

²¹ Za više informacija pogledati: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/svjetska_trgovinska_organizacija_wto/bih_i_wto/?id=128 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010.).

7. Organizacija islamske konferencije (*Organization of Islamic Conference – OIC*) – Bosna i Hercegovina je u ovoj organizaciji dobila status posmatrača 15. decembra 1994. godine u Casablanci.²²

2.3.2. Regionalni multilaterani odnosi Bosne i Hercegovine

Kada su u pitanju regionalni multilateralni odnosi Bosne i Hercegovine važno je znati da je Bosna i Hercegovina članica/ima stalne misije pri sljedećim regionalnim organizacijama:

1. Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (*Stability Pact for South Eastern Europe – SPSEE*) – Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu osnovan je u namjeri da pomogne državama Jugoistočne Evrope u jačanju mira, demokracije, ljudskih prava i ekonomije, što se odražava na sigurnosna pitanja. Počeo je da funkcioniše na samitu u Sarajevu 30. jula 1999. godine.

2. Proces za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (*South Eastern Europe Cooperation Process – SEECP*) – Proces za saradnju u Jugoistočnoj Evropi²³ nastao je 1996. godine putem regionalne inicijative u cilju jačanja i saradnje u oblastima koje se odnose na sigurnost, političku stabilnost, ekonomske odnose. Bosna i Hercegovina je primljena 2001. godine, a predsjedavajuća je bila tokom 2003. i 2004. godine.²⁴

3. Centralnoevropska inicijativa (*Central European Initiative – CEI*) – Centralnoevropska inicijativa predstavlja regionalni forum za saradnju i konsultacije zemalja članica Inicijative nastala 1989. godine.²⁵ Bosna i Hercegovina je postala članica Centralnoevropske inicijative 1992. godine dok je bila predsjedavajuća država 1996. godine.

4. Jadransko-jonska inicijativa (*Adriatic-Ionian Initiative – All*) – Jadransko-jonska inicijativa²⁶ osnovana je na Konferenciji o sigurnosti i razvitku Jadranskog i Jonskog mora u Ankoni, 19.–20. maja 2000. godine s ciljem razvoja i jačanja sigurnosti u regiji Jadranskog i Jonskog mora. Bosna i Hercegovina učestvuje u radu Inicijative od samog osnivanja.²⁷

²² Za više informacija pogledati: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/organizacija_islamske_konferencije/?id=132 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine)

²³ Države članice su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Moldavija, Makedonija, Rumunija, Srbija i Turska.

²⁴ Navedeno prema: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/proces_za_saradnju_u_jugoistocnoj_evropi/?id=140 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

²⁵ Osnovale su je Italija, Austrija, Mađarska i Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija. Danas su članice foruma sve države s područja bivše Jugoslavije, kao i sve članice istočnog bloka, uključujući i Albaniju i tri bivše sovjetske republike Moldaviju, Ukrajinu i Bjelorusiju. Navedeno prema: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/centralnoevropska_inicijativa/?id=144 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

²⁶ Danas okuplja sedam evropskih država koje imaju pristup Jadranskom i Jonskom moru: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Grčka, Italija, Srbija, Crna Gora i Slovenija.

²⁷ Navedeno prema: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/jadransko_jonska_inicijativa/?id=148 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

5. Regionalna inicijativa o migracijama, azilu i povratku izbjeglica (*Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative – MARRI*) – Regionalna inicijativa o migracijama, azilu i povratku izbjeglica²⁸ nastala je 2003. godine spajanjem dvije inicijative Pakta stabilnosti Inicijative o migracijama i azilu (*Migration and Asylum Initiative – MAI*) i Inicijative o regionalnom povratku raseljenih lica (*Regional Return Initiative – RRI*). Ova Inicijativa obuhvaća oblast migracija, azila, upravljanja granicama, vizni režim, konzularnu tematiku i povratak raseljenih lica. Bosna i Hercegovina je preuzela jednogodišnje predsjedavanje Regionalnim forumom ove inicijative 7. aprila 2006. godine.²⁹

6. Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (*South East European Cooperative Initiative – SEECI*) – Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi³⁰ nastala je u maju 1995. godine, a cilj joj je razvijanje regionalne saradnje policijskih, carinskih i drugih agencija za zaštitu zakonitosti u borbi protiv svih oblika organiziranog kriminala.

7. Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (*International Sava River Basin Commission – ISRBC*) – Međunarodna komisija za sliv rijeke Save osnovana je na osnovu Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save³¹ 2002. godine a Sporazum je stupio na snagu 2004. godine.³² Kako je Bosna i Hercegovina jedna od potpisnica Sporazuma, samim tim je i članica Komisije.

2.4. MEĐUNARODNI SLUŽBENICI

U okviru multilateralne diplomacije uključuju se i međunarodni službenici, koji predstavljaju međunarodne organizacije kao subjekte međunarodnog prava, i to u odnosu prema državama (članicama ili nečlanicama odnosnih organizacija) ili u odnosu na druge međunarodne organizacije (Mitić, 2003: 91). U okviru ovog oblika multilateralne diplomacije u Bosni i Hercegovini djeluje 30 međunarodnih organizacija³³ među kojima Vijeće Evrope (*Council of Europe – CoE*), Evropska banka za obnovu i razvoj (*European Bank for Reconstruction and Development – EBRD*), Policijska misija Evropske unije (*European Police Mission in Bosnia & Herzegovina – EUPM*), Specijalni predstavnik Evropske unije u Bosni i Hercegovini (*European Union Special Representative – EUSR*) itd.

²⁸ Države članice su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija.

²⁹ Navedeno prema: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/regionalna_inicijativa_o_migracijama_azilu_i_povratku_izbjeglica/?id=152 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

³⁰ Okuplja slijedeće države: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Grčka, Mađarska, Makedonija, Moldova, Rumunija, Srbija, Slovenija i Turska.

³¹ Države koje su potpisale su: Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora.

³² Navedeno prema: http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/medjunarodna_komisija_za_sliv_rijeka_save/?id=160 (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

³³ Za cjelovit spisak pogledati: http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/medjunarodne_organizacije_u_bih/Default.aspx (zadnji pristup web stranici: 30. april 2010. godine).

3. VANJSKA POLITIKA I MEĐUNARODNI ODNOSI ENTITETA I KANTONA U BOSNI I HERCEGOVINI

Iako je vanjska politika Bosne i Hercegovine u skladu s članom III tačka 1.a u nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, te Bosna i Hercegovina ima svoje unutarnje organe koji se bave vanjskom politikom i međunarodnim odnosima u smislu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, odnosno Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, a donekle i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, također postoje ustavne odredbe kojima se entitetima garantira mogućnost zaključivanja sporazuma s državama i međunarodnim organizacijama, kao i pravo na uspostavljanje posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama.

Član III tačka 2.d Ustava Bosne i Hercegovine definira pravo svakog entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) da zaključuje sporazume s državama i međunarodnim organizacijama, pri čemu je potrebna saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.³⁴ Ovo je potvrđeno i u poglavlju VII Ustava Federacije Bosne i Hercegovine gdje je definirano da međunarodni odnosi Federacije moraju biti u skladu s međunarodnim subjektivitetom, teritorijalnim integritetom i kontinuitetom Bosne i Hercegovine, kao i to da sporazume s državama i međunarodnim organizacijama potpisuje i ratificira u ime Federacije Bosne i Hercegovine predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, a da stupaju na snagu samo ukoliko ih odobri Parlament Federacije Bosne i Hercegovine uz prethodnu saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, osim ukoliko Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nisu svojim zakonom predvidjeli da za te vrste međunarodnih sporazuma nije potrebna takva saglasnost.³⁵ Pritom treba napomenuti da je Republika Srpska iskoristila mogućnost da otvori svoja predstavništva u inozemstvu i to: Privredno predstavništvo Republike Srpske u Kraljevini Belgiji, Privredno predstavništvo Republike Srpske u Izraelu, Privredno predstavništvo Republike Srpske u Ruskoj Federaciji, Privredno predstavništvo Republike Srpske u Srbiji i Privredno predstavništvo Republike Srpske u Saveznoj Republici Njemačkoj.

Član III tačka 2.a Ustava Bosne i Hercegovine definira pravo svakog entiteta da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, a u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine. Ovo je potvrđeno i u članu 4. Ustava Republike Srpske koji je izmijenjen tačkom 1. Amandmana LV kojim je definirano da Republika Srpska može, shodno Ustavu Bosne i Hercegovine, uspostavljati specijalne paralelne odnose sa Saveznom Republikom Jugoslavijom i njenim republikama članicama. Ova pitanja su

³⁴ Isto tako, ostavljena je mogućnost da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine zakonom predvidi da za određene vrste sporazuma takva saglasnost nije potrebna.

³⁵ Također je propisano da predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, na prijedlog premijera, može otkazati međunarodne sporazume ukoliko mu to dopusti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, a dužan je tako postupiti kad to zahtijeva Parlament Federacije Bosne i Hercegovine uz saglasnost ili po zahtjevu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

detaljnije obrađena u poglavljima pod nazivom “Federacija Bosne i Hercegovine” i “Republika Srpska”.

Osim ovoga, u poglavlju V, član 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine definirana je mogućnost da svaki kanton može zaključivati međunarodne sporazume uz prethodnu saglasnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, osim sporazuma one vrste za koje po zakonu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine njena saglasnost nije potrebna.³⁶

4. CILJEVI, ODREDNICE, VANJSKO-POLITIČKI PRIORITETI I DJELOVANJE VANJSKE POLITIKE U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA BOSNE I HERCEGOVINE

Općim pravcima i prioritetima za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine³⁷ utvrđuju se:

1. Načela vanjske politike Bosne i Hercegovine;
2. Prioriteti vanjske politike Bosne i Hercegovine: (1) očuvanje i zaštita nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine u međunarodno priznatim granicama; (2) potpuna i dosljedna implementacija Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; (3) pristupanje Bosne i Hercegovine evroatlantskim integracionim procesima; (4) učešće Bosne i Hercegovine u multilateralnim aktivnostima, posebno u sklopu sistema Ujedinjenih naroda, Vijeća Evrope, Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi, Organizacije islamske konferencije; (5) promocija Bosne i Hercegovine kao partnera u međunarodnim ekonomskim odnosima i aktivnosti koje će omogućiti prijem Bosne i Hercegovine u Svjetsku trgovinsku organizaciju i druge međunarodne organizacije i asocijacije;

³⁶ Valja primijetiti i da se u drugim složenim državama definiraju slična ovlaštenja kada su u pitanju federalne jedinice, iako postoje razlike u formalnim i materijalnim ograničenjima kao i kad je u pitanju prethodna ili naknadna saglasnost za zaključivanje ugovora. Na primjer, u članu 56. Ustava Švicarske Konfederacije definirano je da kantoni mogu zaključivati međunarodne ugovore sa stranim državama u okviru svojih ovlaštenja, s tim da zaključeni međunarodni sporazumi ne smiju biti u suprotnosti sa zakonima ili interesima Konfederacije, kao ni sa zakonima drugih kantona. Pritom, kantoni prije zaključenja sporazuma o tome moraju obavijestiti Konfederaciju. Isto tako, kantoni mogu direktno stupati u odnose s lokalnim organima stranih država, dok su u svim ostalim slučajevima odnosi kantona sa stranim državama u nadležnosti Konfederacije koja postupa u njihovo ime. Također, valja spomenuti i član 32. Ustava Savezne Republike Njemačke u kojem je definirano da su odnosi sa stranim državama u nadležnosti Federacije kao i to da se prije zaključenja međunarodnog ugovora, koji se tiče pitanja od posebnog značaja za države, ta država mora blagovremeno konsultirati. I na kraju, u mjeri u kojoj države imaju zakonodavna ovlaštenja, one mogu zaključivati međunarodne sporazume sa stranim državama uz prethodnu saglasnost savezne vlade. (Navedeno prema: Đajić, Sanja. (2007). *Praktikum za međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Beograd, 263-264).

³⁷ Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine, broj 01–645–30/03 od 26. marta 2003. godine.

3. Osnovni pravci i aktivnosti vanjske politike Bosne i Hercegovine: (1) bilateralne prirode (unapređenje saradnje sa susjednim državama; razvijanje bilateralnih odnosa; uspostavljanje diplomatskih odnosa s državama s kojima to nije postignuto i unapređivanje prema državama u regionima, gdje to dosad nije ostvareno; dalje unapređivanje reguliranja bilateralnih odnosa međudržavnim sporazumima od obostranog interesa, naročito u oblasti privrede i inozemnih ulaganja; promoviranje interesa i razvojnih mogućnosti bh. privrede na osnovama utvrđene strategije razvoja zemlje; razvijanje saradnje u oblasti nauke i tehnologije, kulture, obrazovanja i sporta); (2) multilateralne prirode (iskorak u smjeru evropskih i transatlantskih integracija; dalje približavanje i institucionalizacija odnosa s Evropskom unijom u skladu s Procesom za stabilizaciju i pridruživanje od bitnog su značaja za Bosnu i Hercegovinu; aktivnosti Bosne i Hercegovine u sistemu Ujedinjenih nacija i njenim specijaliziranim agencijama; intenziviranje aktivnosti za prijem Bosne i Hercegovine u Svjetsku trgovinsku organizaciju; dalja saradnja s Organizacijom za evropsku sigurnost i saradnju; aktivnosti u odnosu na evroatlantske sigurnosne strukture, s krajnjim ciljem institucionaliziranja odnosa sa Sjevernoatlantskim vojnim savezom; insistiranje na konkretizaciji saradnje unutar Centralnoevropske inicijative, Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi; Inicijative za saradnju država Jugoistočne Evrope; Jadransko-jonskoj inicijativi; Dunavskom procesu saradnje, te drugim regionalnim i subregionalnim grupacijama; saradnja s državama članicama Organizacije islamske konferencije; saradnja s Pokretom nesvrstanih država; saradnja s Organizacijom američkih država, Organizacijom afričkog jedinstva, Asocijacijom država Latinske Amerike, Asocijacijom država Jugoistočne Azije i drugima; učestvovanje u realiziranju postojećih i postizanju novih međudržavnih sporazuma, s namjerom stvaranja povoljnije atmosfere za privrednu saradnju; učešće u radu multinacionalnih foruma koji se bave ekonomskim razvojem i poboljšanjem privredne razmjene s inozemstvom);
4. Zaštita interesa državljana Bosne i Hercegovine u inozemstvu.

5. DIJASPORA BOSNE I HERCEGOVINE

Potporom "sunarodnjacima" ili "suvjernicima" koji su trajno nastanjeni u inozemstvu, bez obzira na to posjeduju li pasoš ili ne, obično se upravlja putem konzularnih i/li geografskih ministarstava vanjskih poslova, zbog opravdanih, praktičnih razloga. Međutim, briga za njih se oglašava, a snaga u njihovu korist oživljava stvaranjem funkcionalnih odjela (Berridge, 2004: 18).

Saradnja s dijasporom Bosne i Hercegovine uglavnom se svodi na finansijske doprinose iz dijaspore, tek u nešto manjem obimu na ljudski potencijal, a u pogledu saradnje organa vlasti Bosne i Hercegovine i dijaspore teško da se može nešto posebno reći. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine nadležno je za suradnju s dijasporom i mogu se pohvaliti samo nacrtima strategija prema dijaspori Bosne i Hercegovine. Tako se

u izlaganju ministra za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine na Savjetovanju šefova diplomatsko-konzularnih predstavništava u Sarajevu 1. septembra 2009. godine spominje Razvojna strategija Bosne i Hercegovine i Strategija smanjenja siromaštva za naredni petogodišnji period koje uključuju: stvaranje i unapređenje uslova za privlačenje štednje i novčanih doznaka iz inostranstva; uključivanje stručnih potencijala dijaspore za prijenos znanja i iskustva u procesu ubrzanja reforme obrazovanja; programe povratka stručnjaka iz dijaspore i njihova reintegracija u Bosni i Hercegovini, programe cirkularne migracije stručnjaka i programe umrežavanja akademske dijaspore s lokalnim institucijama; poboljšanje uslova za stvaranje novih malih i srednjih preduzeća s posebnim programima za poduzetnike iz bh. dijaspore; aktiviranje investicionog potencijala i resursa bh. dijaspore u okviru razvoja strateškog partnerstva i privlačenje stranih investicija. Druga važna inicijativa koju je pokrenulo Ministarstvo je potpisivanje Sporazuma o saradnji s Međunarodnom organizacijom za migracije u okviru kojeg će biti implementiran dvogodišnji projekat uz tehničku pomoć Međunarodne organizacije za migracije i finansijsku pomoć donatora gdje će u okviru projekta biti izrađen i Zakon o dijaspori. U proceduri usvajanja u Vijeću ministara je Odluka o obavezi prikupljanja podataka o bh. emigraciji, za čiju su provedbu zaduženi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo vanjskih poslova i diplomatsko-konzularna predstavništva. Prema ovoj odluci, diplomatsko-konzularna predstavništva će biti dužna da od nadležnih organa država prijema koji raspolažu svim relevantnim podacima osiguravaju detaljne podatke o bh. emigraciji i dostavljaju ih Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstvu vanjskih poslova.³⁸

Činjenica je da sveobuhvatan popis iseljenika iz Bosne i Hercegovine nikada nije sačinjen (uključujući i one s dvojnim državljanstvom). Činjenica je i da izvan Bosne i Hercegovine prema grubim procjenama živi oko 1 300 000 građana Bosne i Hercegovine što je prevalentno rezultat ratnih dešavanja na području bivše Jugoslavije. Većina tih građana je u međuvremenu odlučila ostati i preuzeti državljanstvo u državama prijema, a trend iseljavanja iz Bosne i Hercegovine nastavljen je i nakon rata 1992-1995.³⁹ Ciljevi politike Bosne i Hercegovine prema dijaspori morali bi uključivati osim zaštite prava i interesa u inozemstvu kroz pružanje konzularnih usluga i unapređenje trgovačkih, naučnih, obrazovnih, sportskih veza s dijasporom. Saradnja diplomatsko-konzularnih predstavništava Bosne i Hercegovine s dijasporom mora ukazivati na to da je Bosna i Hercegovina spremna da se zauzme za zaštitu prava i interesa svojih iseljenika, dok s druge strane dijaspora mora

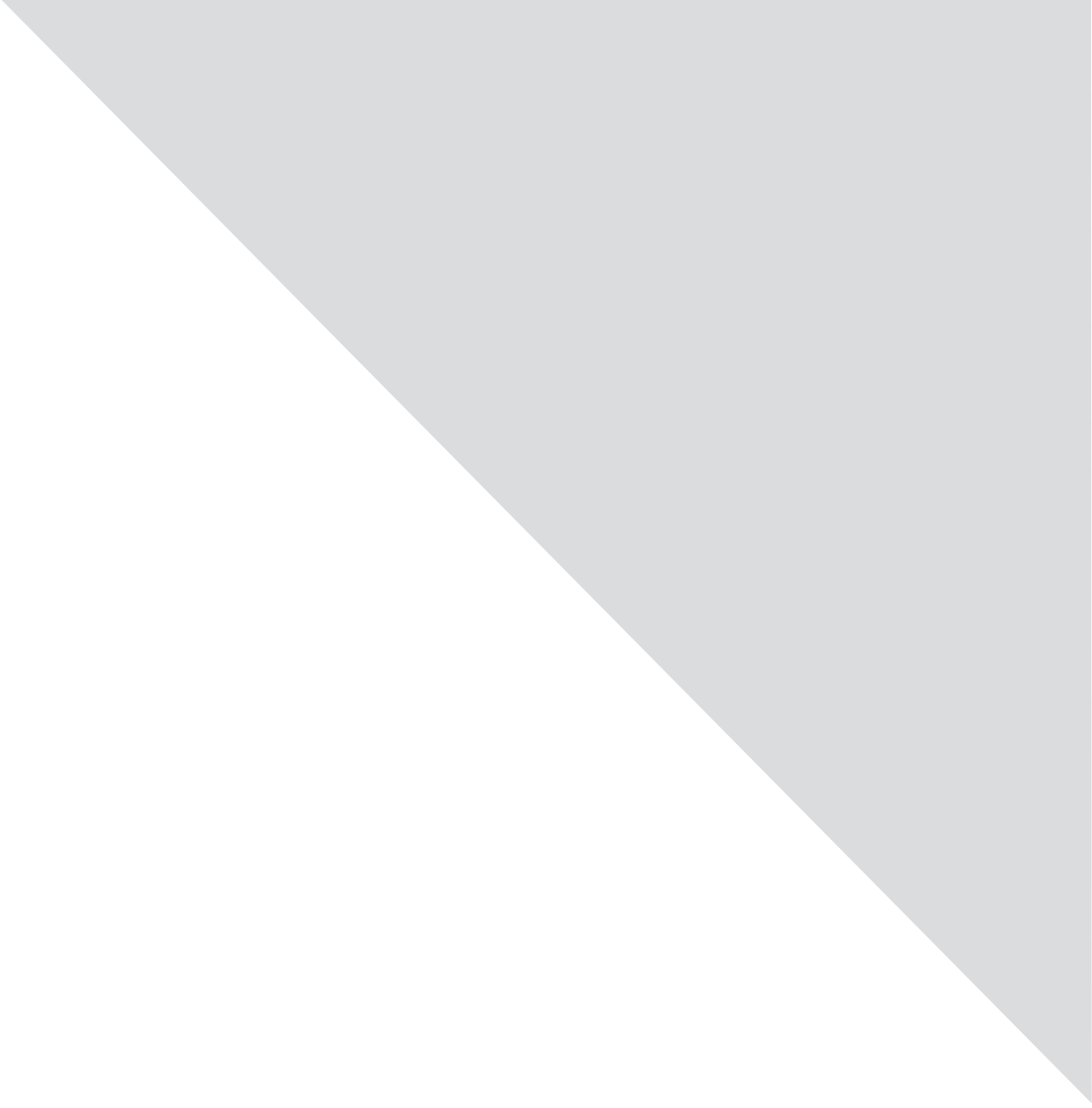
³⁸ Podaci su navedeni prema izlaganju ministra za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine na Savjetovanju šefova diplomatsko-konzularnih predstavništava u Sarajevu 1. septembra 2009. godine dostupnom na: <http://www.mfa.ba/savjetovanja/izlaganja/?id=14496> (zadnji pristup web stranici: 17. april 2010. godine).

³⁹ Najveći broj iseljenika iz Bosne i Hercegovine živi u evropskim zemljama, naročito zemljama Evropske unije, ukupno više od 850 000. Od tog broja u Njemačkoj 157 000, Austriji 132 000, Sloveniji 100 000, Švedskoj 75 000, Švicarskoj 50 000, Sjedinjenim Američkim Državama oko 390 000, Kanadi 60 000 i Australiji 50 000. S obzirom na ove podatke Bosna i Hercegovina je država s veoma velikom dijasporom. Statistički podaci su navedeni prema: <http://www.mfa.ba/savjetovanja/izlaganja/?id=14496> (zadnji pristup web stranici: 17. april 2010. godine).

da se aktivnije uključi u saradnju s organima vlasti Bosne i Hercegovine kada je u pitanju trgovina, obrazovanje, nauka, sport.

6. ZAKLJUČAK

Vanjska politika i međunarodni odnosi Bosne i Hercegovine moraju se temeljiti prvenstveno na očuvanju i jačanju mira u regiji, jačati partnerski odnos sa susjednim državama, a zatim i u odnosu sa ostatkom svijeta. Položaj Bosne i Hercegovine u vanjskoj politici i međunarodnim odnosima mora se zasnivati na stvaranju uvjeta koji su neophodni za dalju integraciju Bosne i Hercegovine u evroatlantske tokove. Ciljevi vanjske politike i međunarodnih odnosa Bosne i Hercegovine osim saradnje sa susjednim državama moraju biti usklađeni s unutaršnjom reformom Bosne i Hercegovine od čega su svakako najvažniji pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, uključivanje u Sjevernoatlantski savez, jačanje i razvijanje multilateralnih i bilateralnih odnosa, te promocija Bosne i Hercegovine kao savremene, demokratske države.



Bibliografija

- 25th Report by the High Representative for the Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations.* (2004). Dostupno na http://www.ohr.int/print/?content_id=32024
- Abazović, D. Mirsad. (2002). *Državna bezbjednost: uvod i temeljni pojmovi*. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.
- Abazović, D. Mirsad. (2008). *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*. Sarajevo: DES.
- Abazović, Dino. (2007). O međubilansu učinka rada međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini – od decembra 1995. do marta 2007. – sociološki aspekti, u: Grünther-Dečević, Mirela i Sejmenović, Amela: *Primjer Bosne i Hercegovine: Održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?* 133-146. Sarajevo: Heinrich Böll Stiftung, Ured za Bosnu i Hercegovinu.
- Ademović, Nedim. (2010). Karakter i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava "Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine", u: *Mjesto i uloga Ostalih u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. 10-32. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
- African Charter on Human and People's Rights*. Dostupno na <http://www.hrcr.org/docs/Banjul/afhr.html>
- Ajvaz, Slađan. (2006). Društveno-politička konstelacija i novi Ustav Bosne i Hercegovine, *Ljudska prava*, broj 1-2, godina 7, Sarajevo: Pravni fakultet.
- Alić, Anes. (2009). *International Community Stuck in Bosnia*. Preuzeto sa <http://www.isn.ethz.ch/isn/layout/set/print/content/view/full/73?id=110001&lng=en>.
- Alternativni izvještaj o ostvarivanju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini*. (2007). Zenica: Independent – ustanova za zaštitu ljudskih prava.
- Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/09.
- Amandmani CVI-CXIII na Ustav Republike Srpske*. Preuzeto s http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/amandmani_CVI_CXIII.htm
- Amandmani CXV-CXXI*. Preuzeto s http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/amandmani_CXV_CXXI.htm
- Amandmani LXVI-XCI*. Preuzeto s http://www.narodnaskupstinars.net/cir/pas/amandmani_LXVII_XCI.htm
- Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH: Proces ustavnih promjena u BiH*. (2006). Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
- Analiza slučajeva juni 1998. – decembar 2001.* (2001). Sarajevo: RAK.
- Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini (nacrt)*. (2005). Agencija EDA. Dostupno na http://www.soros.org.ba/images/stories/ProgDocs/LG/analiza_stanja_lokalne_uprave_u_bih.pdf.
- Andreev, Alexander. (2007). To What Extent are International Organizations (IOs) Autonomous actors in World Politics? *Opticon* 1826, No. 2. Dostupno na http://www.ucl.ac.uk/opticon1826/archive/issue2/VfPS_HS_International_Organisations.pdf.
- Anketa o potrošnji domaćinstava za 2007. godinu za Bosnu i Hercegovinu*. (2007). Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Federalni zavod za statistiku i Republički zavod za statistiku Republike Srpske. Preuzeto sa: http://www.bhas.ba/ANKETE/hbs_07/hbs_07_001-bh.pdf.

- Anketa o radnoj snazi 2010.* Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. (2010)
Dostupno na http://www.bhas.ba/Arhiva/2010/sao/ARS_2010_001_001_01-bh.pdf
- Annual Activity Report.* 2009CDL-RA(2009)001.
Dostupno na [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-RA\(2009\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-RA(2009)001-e.pdf)
- Annual report 2009.* Federation of Euro-Asian Stock Exchanges. 2009.
Dostupno na <http://www.feas.org/downloads/feas110509.pdf>
- Aprilski paket ustavnih promjena.* Internet prezentacija Fondacije Centar za javno pravo. Dostupno na http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Aprilski_paket.pdf
- Arbitražna komisija Mirovne konferencije za Jugoslaviju, Mišljenje broj 3. (1992). *Pregled zbivanja*, Zagreb: Ministarstvo informiranja Republike Hrvatske.
- Arnautović, Suad. (1996). *Izbori u Bosni i Hercegovini '90: analiza izbornog procesa*. Sarajevo: Promocult.
- Arnautović, Suad. (2009). *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult.
- Aust, Anthony. (2005). *Handbook of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Avramov, Smilja i Kreća, Milenko. (2007). *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Pravni fakultet u Beogradu.
- Avramov, Smilja. (2001). Američko vatikanska tajna alijansa i rat u SFRJ, u: *Početak rata u Bosni i Hercegovini – uzroci i posledice*, Beograd: Udruženje Srba iz BiH u Srbiji.
- Azinović, Vlado. (2007). *Al-Kaida u Bosni i Hercegovini: mit ili stvarna opasnost*, Sarajevo: Prag: Radio Slobodna Evropa i Centar za savremenu umjetnost.
- Babić, Dušan. (2004). *Samoregulacija medija na iskušenju*. Dostupno na: <http://www.anem.org.yu/cms/item/medscena/sr/Region?articleId=7508&type=region&view=view>
- Babić-Avdispahić, Jasminka. (2005). *Etika, demokratija i građanstvo*. Sarajevo: Svjetlost.
- Bakšić-Muftić, Jasna. (2000). Analiza izbora i izbornog zakona. *Ljudska prava*, br. 3-4, 144-157.
- Bakšić-Muftić, Jasna. (2002). *Sistem ljudskih prava*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH, Magistrat.
- Bakšić-Muftić, Jasna. (2003). Politička prava i Dejtonski ustav u BiH/izborni sistem, u: *Osam godina daytonske BiH: nove vizije za Bosnu i Hercegovinu: zbornik radova i zaključci s alternativne konferencije*, Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell i ACIPS.
- Bakšić-Muftić, Jasna. (2006). Kultura ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, broj XLIX, 31-37.
- Banović, Damir i Gavrić, Saša. (2010). Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini, *Politička misao*, god. 47, br. 2, 159-180.
- Barbalić, Ivan. (2005). Međunarodna zajednica u BiH – improvizacijom do stabilnosti, *Novi pogledi*, god. I, No. 4, 11-13.
- Barić, Robert. (2010). Politika EU i NATO-a prema Bosni i Hercegovini u regionalnom kontekstu, u: Tatalović, Siniša i Cvtila, Vlatko (ur.). *Regionalna sigurnost i multilateralna saradnja: Republika Hrvatska i Jugoistok Europe*. Zagreb: Politička kultura.
- Barić-Punda, Vesna. (2010). *Morske granice RH i međunarodni ugovori kojima se uređuju odnosi na moru*, znanstveni projekt, Split: Pravni fakultet.
- Barišić, Marko. (1999). *Hrvati iz BiH dijaspora kao i švicarski Talijani*. Preuzeto sa <http://www.hic.hr/dom/264/dom22.htm>
- Barry, Robert. (2002). *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?* Washington: British-American Security Information Council.
- Barzilai, Gad. (2003). *Communities and Law: Politics and Cultures of Legal Identities*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina. (2006). *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta.
- Bašić, Nedžad. (2004). *Pravni i politički sistem Evropske unije*. Bihać: Pravni fakultet u Bihaću.
- Begić, Kasim. (2001). Uloga Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u *Federalne strukture u Evropi i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Ambasada SR Njemačke i Vijeće Evrope.
- Belloni, Robert. (2004). Peacebuilding and Consociational Electoral Engineering in Bosnia and Herzegovina, *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 2, 334-353.
- Beljanski, Slobodan. (2001). *Međunarodni pravni standardi o krivičnom postupku*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Benedek, Wolfgang, König, Otto, Promitzer, Christian i Sarajlija, Ermin. (1997). *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini: znanost i praksa, Simpozij u Grazu 1997*. Sarajevo: Graz: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Karl-Franzens Univerzitet u Grazu.
- Beridan, Izet, Tomić, Ivo, Kreso, Muharem. (2001). *Leksikon sigurnosti*. Sarajevo: DES.
- Beridan, Izet. (2008). *Politika i sigurnost*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Berridge, Geoff R. (2004). *Diplomacija, teorija i praksa*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Berridge, Geoff R. i James, Alan. (2001). *A Dictionary of Diplomacy*. New York: Palgrave.
- Bickerton, Christopher J. (2007). A Union of Disenchantment: The New Politics of post-Enlargement Europe, u: Stivachtis, A. Yannis (ur.): *The State of European Integration*. 89-111. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Bičakčić, Eriha. (2007). *Ustavni sud i Bosne ovlasti*. Dostupno na <http://www.pulsdemokratije.ba/index.php?id=132&l=bs>.
- Bieber, Florian. (2008). *Bosna i Hercegovina poslije rata: politički sistem u podijeljenom društvu*. Sarajevo: Buybook.
- Bieler, Andreas. (2005). The Struggle over EU Enlargement: A Historical Materialist Analysis of European Integration, u: Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich. (ur.): *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical approaches*. 75-97. New York: Routledge.
- BiH u brojkama 2009. (2010). Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. Dostupno na www.zapravicoobrazovanje.ba/Dokumenti//BIH%20brojke%2009.pdf
- Bildt, Carl. (1998). *Peace Journey. The Struggle for Peace in Bosnia*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Biličić, Mijo. (2007). Model političkog sustava, *Informatologia*, vol. 40, br. 2, 78-88.
- Bill, James A., Hardgrave, Robert L. Jr. (1973). *Comparative politics: The Quest for theory*. Columbia: A Bell & Howell Company.
- Blagojević, Marina. (2004). *Gender barometar BiH 2002*. Banja Luka: Gender centar Vlade RS, Sarajevo: Gender centar Vlade FBiH.
- Blagojević, Milan. (2002). *Pravna priroda i položaj Brčko Distrikta u Bosni i Hercegovini*. Doboj: Narodna biblioteka.
- Bliesemann de Guevara, Berit. (2009). *Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding. Intervention und Herrschaft in Bosnien und Herzegowina*. Frankfurt am Main et al.: Peter Lang.
- Bosna i Hercegovina – Ekonomski trendovi Godišnji izvještaj 2009*. Direkcija za ekonomsko planiranje BiH. Dostupno na http://www.dep.gov.ba/dep_publikacije/ekonomski_trendovi/?id=1279
- Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures. Conclusions*. (1997). Dostupno na http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182

- Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report SEC(2008)2693*. Commission of the European Communities. (2008). Brussels: Commission of the European Communities. (BH Progress Report, 2008). Preuzeto sa http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/bosnia_herzegovina_progress_report_en.pdf
- Bosnia and Herzegovina 2010 Progress Report*. Delegacija Evropske unije u BiH. Preuzeto sa <http://www.delbih.ec.europa.eu/files/docs/2010progress2.pdf>
- Bosnia and Herzegovina: General Elections 1 October 2006: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*. (2007). Warsaw: OSCE.
- Brownlie, Ian Q. C. (1992). *Basic documents on human rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Brozek, Borislav. (2009). *Socijalna isključenost u BiH iz pogleda zaposlenih i sindikata*. Sarajevo: Fridrich Erbert Stiftung. Preuzeto sa: <http://www.fes.ba/publikacije/2009Socijalnasključenost.pdf>.
- Budžet Općine Novo Sarajevo za 2010. godinu*. (2010). Dostupno na <http://www.novosarajevo.ba/admin/slike/doc/Budzet2010.pdf>.
- Bugarel, Ksavije. (2004). *Bosna: anatomija rata*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Burdije, Pjer. (2001). *Vladavina muškaraca*. Podgorica: Cid.
- Burg, Steven L. i Shoup, Paul S. (1999). *The War in Bosnia & Herzegovina*. New York, Armonk: Sharpe.
- Burke, Edmund. (1854). *The Works of the Right Honourable Edmund Burke. Volume I*. London: Henry G. Bohn.
- Butmirski i Prudski paket ustavnih promjena*. Internet prezentacija Fondacije Centar za javno pravo http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Butmir_i_Prud.pdf
- Calic, Marie-Janine. (1996). *Krieg und Frieden in Bosnien-Herzegowina*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)* (2007). Dostupno na <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=%22Bosnia%22>
- Case of Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina*, Internet prezentacija Evropskog suda za ljudska prava. Dostupno na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=4&portal=hbk&action=html&highlight=%22BOSNIA%20AND%20HERZEGOVINA%22&sessionId=58947737&skin=hudoc-en>
- CIA World Factbook 2010*. Dostupno na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Cikotić, Selmo. (2010). *Sigurnosne pretpostavke Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
- Collin, Peter Hodgson. (2004). *Dictionary of Law*. London: Bloomsbury Publishing Inc.
- Collin, Peter Hodgson. (2004). *Dictionary of Politics and Government*. London: Bloomsbury Reference.
- Commision Decision of [...] 2007 adopting a National Programme for Bosnia and Herzegovina under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007*. Preuzeto sa: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/ipa/ipa_2007_bih_final_decision_en.pdf
- Commision Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*. OJ L 210/82/06. Preuzeto sa http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf
- Commision Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC*. OJ L 306/1/2000. Preuzeto sa http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf

- Commission Regulation (EC) No 718/2007, implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA); OJ L 170/1/07.
Preuzeto sa public.mzos.hr/fgs.axd?id=15921
- Constitution of Bosnia & Herzegovina, Anex 4, Framework Peace Agreement for Bosnia & Herzegovina, December 14th 1995, Dayton/Paris.
Preuzeto sa <http://www.oscebih.org/overview/gfap/bos/default.asp>
- Cousens, Elizabeth M. i Cater, Charles K. (2001). *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Cvetković, Predrag. (2008). Izazovi i dileme "istočnog proširenja" Evropske unije, u Jovanović, Vladimir, Ž. (ur.): *Balkan u procesu evrointegracije – koncepcije razvoja i socijalne implikacije*. 111-119. Niš: Filozofski fakultet u Nišu.
- Četiri djelimične odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu br. 5/98; Odluke Ustavnog suda od 28. i 29. januara 2000. godine. Službeni glasnik BiH br. 11/00; od 18. i 19. februara 2000. godine. Službeni glasnik BiH br. 17/00; od 30. juna i 1. jula 2000. godine. Službeni glasnik BiH br. 23/00; i od 18. i 19. avgusta 2000. godine. Službeni glasnik BiH br. 36/00.
- Čović, Šefkija. (2001). Država Bosna i Hercegovina – pet godina poslije Daytonu, *Ljudska prava*, broj 1-2, godina 2, 28-35.
- Ćurak, Nerzuk. (2004). *Dejtonski nacionalizam*, Sarajevo: Buybook.
- Ćurak, Nerzuk. (2010). NATO, znaš li svoj dug? u *Demokracija i sigurnost, Atlantska inicijativa*, Sarajevo.
- Dahl, Robert. (1997). *Poliarhija: participacija i opozicija*. Beograd: Filip Višnjić.
- Dauster, Manfred. (2007). Bilans djelovanja međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini – od decembra 1995. do marta 2007. godine – pravni aspekti, u: Grünther-Dečević, Mirela i Sejmenović, Amela: *Primjer Bosne i Hercegovine: Održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?* 85-107. Sarajevo: Heinrich Böll Stiftung, Ured za Bosnu i Hercegovinu.
- Day, Alan. (2001). *A Political Chronology of Europe*. London: Europa Publications.
- Dedić, Sead. (1998). *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Studentska štamparija Univerziteta.
- Degan, Đ. Vladimir. (1992). Samoodređenje naroda i teritorijalna cjelovitost država, *Zakonitost*, br. 4, (46), Zagreb.
- Dejanović, Momir. (2006). *Predizborna obećanja*. Doboj: Centar za humanu politiku.
- Dejtonski mirovni sporazum*. (1996) Sarajevo: Službeni list RBiH.
- Deklaracija o potpunom provođenju Dejtonskog sporazuma*, Internet prezentacija Stranke demokratske akcije http://www.sda.ba/files/file/DEKLARACIJA_SDA.pdf
- Deklaracija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira* od 27. februara 2008. Preuzeto sa http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=41354
- Deklaracija Vijeća za implementaciju mira*, od 23. i 24. maj 2000. Preuzeto sa http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6802
- Delalić, Medina, Šaćić, Suzana. (2007). *Balkan bluz: bosanska hronika 1975-1995*, Sarajevo: Autori.
- Derajić, Svjetlana. (2007). Do strukturalnih fondova EU putem decentralizovanog upravljanja pomoći: Bosna i Hercegovina na tom putu, u Palinkašev, Olga, Kržalić, Armin. (ur.): *BiH na putu ka Evropskoj uniji*. 13-147. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
- Dijk, Van P. et al. (2001). *Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima*. Sarajevo: Muller.
- Dimitrijević, Vojin et al. (2005). *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

- Dimitrijević, Vojin et al. (2007), *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava & Dosije.
- Dimitrijević, Vojin, Račić, Obrad, Đerić, Vladimir, Papić, Tatjana, Petrović, Vesna i Obradović, Saša. (2005). *Osnovi međunarodnog javnog prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Dimitrova, Gergana C. (2005). Democracy and International Intervention in Bosnia and Herzegovina, *Central European Political Studies Review*, vol. 7, No. 1, 45-71.
- Dmičić, Mile. (1999). Osvrt na neke aspekte ostvarivanja projektovanja ustavnopravnog modela Bosne i Hercegovine, u *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Dmičić, Mile. (2003). *Ustavnopravni osnov funkcionisanja Bosne i Hercegovine na osnovu slobodnih i demokratskih izbora*. Preuzeto sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/dr_mile_dmicic.doc.
- Dmičić, Mile. (2005). Ustavnopravni status Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine – normativno i stvarno, u *Republika Srpska – deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*. 157-176. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Dmičić, Mile. (2007). Federalni elementi ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine kao složene države, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci*, br. XXVII–XXVIII, Banja Luka: Pravni fakultet u Banja Luci.
- Dmičić, Mile. (2007). Prenos nadležnosti sa Republike Srpske na institucije Bosne i Hercegovine, efekti njihovih prenosa i mogućnost povrata, u *Pravna riječ*, 10/2007, Banja Luka: Udruženje pravika Republike Srpske.
- Dmičić, Mile. (2007). Ustavnopravni aspekti prenosa nadležnosti, efekata prenosa i mogućnost njihovog povrata, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci*, Banja Luka, 164.
- Dnevne novine u BiH*. GfK BH (2006). Dostupno na: <http://web.archive.org/web/20070320034522/www.gfk.ba/PR/2006/GfK+PR+02-2006++dnevne+novine.pdf>.
- Dnevnik (2010). *Izvršna vlast "poklopila" RAK i Ured za reviziju državnih institucija*. Dostupno na: http://www.dnevnik.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=4590:izvrna-vlast-qpoklopilaq-rak-i-ured-za-reviziju-dravnih-institucija&catid=81:bih&Itemid=458
- Do univerzalne zdravstvene zaštite: pregled stanja i preporuke za djelovanje*. (2009). ICVA, Helsinški komitet za ljudska prava i organizacije civilnog društva. Preuzeto sa [//www.bh-hchr.org/Publikacije/ZDRAVSTVENA%20ZASTITA.pdf](http://www.bh-hchr.org/Publikacije/ZDRAVSTVENA%20ZASTITA.pdf).
- Dodig, Radoslav. (2004). Bosanskohercegovački panoptikum 1990. iz hrvatskog kuta. *STATUS*, br. 3, 43-51.
- Doing Business 2010 – Reforming Through Difficult Times*. The World Bank, 2009. Dostupno na <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB10-FullReport.pdf>
- Dokument drugog sastanka konferencije o ljudskoj dimenziji konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz Kopenhagena 1990. Godine*.
- Druga odluka Visokog predstavnika o restrukturiranju javnog RTV sistema u BiH*. (2000). 23. oktobar 2000. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=91
- Drugi izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina*. (2007). Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Sarajevo.

- Državnost Bosne i Hercegovine u kontekstu provođenja amandmana o konstitutivnosti naroda u Federaciji BiH i Republici Srpskoj: zajednički okrugli sto - SGV-PR u BiH, VKBI, NHV i ANI "Krug 99", Sarajevo, 16. 09. 2004. godine.* (2005). Sarajevo : Srpsko građansko vijeće – pokret za ravnopravnost u BiH, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Hrvatsko narodno vijeće, Asocijacija nezavisnih intelektualaca "Krug 99".
- Dujović, Jagoš. (2006). *Rukovođenje i upravljanje sistemima sigurnosti*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Dumbrava, Horatius, et. al. (2007). *Pressure Factors and Conflicts of Interest in Judiciary: Handbook for Judges*. Bucharest: Society for Justice and Konrad Adenauer Stiftung.
- Duraković, Nijaz. (2006). Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini, u: *Ljudska prava*, broj 3-4, godina 7, 33-37.
- Duraković, Nijaz. (2007). *Uporedni politički sistemi*, Sarajevo: Pravni fakultet.
- Duvnjak, Nedžad. (2003). Postdejtonsko "uramljivanje" Bosne i Hercegovine, u: *Ljudska prava*, broj 3-4, godina 4, 23-28.
- Duvnjak, Nedžad. (2004). Uzurpacija države, u: *Ljudska prava*, broj 2-4, godina 5, 73-78.
- Duvnjak, Nedžad. (2004). *Ogledi o dejtonskoj Bosni*, Sarajevo: Studentska štamparija, Pravni fakultet.
- Džihana, Amer (2008). *Javni RTV sistem u BiH – Između etničke ekskluzivnosti i dugoročne stabilnosti*. Sarajevo: Fondacija Otvoreno društvo BiH. Dostupno na: http://soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2008/amer_dzihana_final_policy_study_bh.pdf.
- Džihana, Amer (2010). U borbi za nezavisnost mediji zaboravili svoju odgovornost, *Novi Pogledi*, br. 17, ACIPS. Sarajevo.
- Džihana, Amer. (2006). *Monitoring demokratskog razvoja u Bosni i Hercegovini: Indeks otvorenosti javnih institucija, organizacija i agencija*. Sarajevo: Mediacentar. Dostupno na: <http://www.media.ba/mediacentar/documents/Monitoring%20Bos%20170306%2Epdf>.
- Džihana, Amer. (2007). *Izmjene zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH*. Dostupno na http://www.netnovinar.org/netnovinar/dsp_page.cfm?pageid=437&articleid=8889&urlsectionid=782&specialsection=ART_FULLL.
- Đajić, Sanja. (2007). *Praktikum za međunarodno javno pravo*, Novi Sad: Pravni fakultet u Novom Sadu.
- Đelmo, Zenaid (2001). Pitanje državnih granica Bosne i Hercegovine u procesu disolucije Jugoslavije, u: *Ljudska prava*, br. 1-2, god. 2, 38-44.
- Đilas, Milovan i Gaće, Nadežda. (1994). *Bošnjak Adil Zulfikarpašić*. Ciriš: Bošnjački institut.
- Đorđević, Jovan. (1975). *Ustavno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Đorđević, Jovan. (1985). *Politički sistem, prilog nauci o čoveku i samoupravljanju*. Beograd: Savremena administracija.
- Đorđević, Stevan i Mitić Miodrag. (2000). *Diplomatsko i konzularno pravo*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Đukanović, Dragan. (2004). Izmjene ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine – inicijative i mogućnosti, *Međunarodni problemi*, vol. LVI, br. 2-3.
- Efendić, Adnan i Međedović Aldin. (2007). *Pozicija Bosne i Hercegovine u odnosu na ekonomske kriterije za članstvo u Evropskoj uniji*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini.
- Ekmečić, Milorad. (2001). Spoljni uzroci građanskog rata u Bosni i Hercegovini 1992, u: *Početak rata u Bosni i Hercegovini – uzroci i posledice*. Beograd: Udruženje Srba iz BiH u Srbiji.
- Ekonomske slobode u Bosni i Hercegovini u 2009. godini*. Federalni zavod za programiranje razvoja, 2009. Preuzeto sa <http://www.fzzpr.gov.ba/Doc/2009/Ekonomske%20slobode%20august%202009.pdf>.
- Elazar, Daniel Judah. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

- Elektronski mediji u BiH – koji se najčešće gledaju i slušaju?* (2006a). GfK BH Dostupno na: <http://gfk.ba/PR/2006/GfK%20PR%2002-2006%20-%20TV%20i%20radio.pdf>
- English – Croatian or Serbian Dictionary.* (1986). Zagreb: Školska knjiga.
- European Charter of Local Self-Government – Chart of signatures and ratifications,* Council of Europe. Dostupno na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=07/03/2011&CL=ENG>. (pristupljeno 20. 10. 2010)
- European Court for Human Rights: Country Fact Sheet 1959–2009.* Preuzeto sa http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C2E5DFA6-B53C-42D2-8512-034BD3C889B0/0/FICHEPARPAYS_ENG_MAI2010.pdf
- European Court for Human Rights: Country Statistics,* preuzeto sa <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B21D260B-3559-4FB2-A629-881C66DC3B2F/0/CountryStatistics01012009.pdf>
- Evropska Bosna i Hercegovina: Izvještaj sa uključenim preporukama usvojenim na konferenciji GROZDa, održane u Sarajevu, 24. 5. 2006. godine. Sarajevo: GROZD i ALDI. Preuzeto sa http://www.15000radnihmjesta.ba/docs/uploads/18___Komparativna%20analiza.pdf
- Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države* (2005) Zbornik radova i izbor iz diskusije s konferencije održane u Sarajevu 9. septembra 2004. godine, Sarajevo: Fondacija Heinrich Böll. Preuzeto sa http://www.boell.ba/downloads/EU_i_BiH_izmedju_upravljanja_krizom_i_izgradnje_drzave.pdf
- Federacija Bosne i Hercegovine u brojkama.* Federalni zavod za statistiku. (2010). Sarajevo: Federalni zavod za statistiku. Dostupno na <http://www.fzs.ba/Podaci/Federacija%20u%20brojkama%202010.pdf>
- Federacija Bosne i Hercegovine vs. Republika Srpska u predmetu arbitraže za oblast Brčko* (2001) Odluka Arbitražnog tribunala od 17. aprila 2001.
- Federalizam koji funkcioniše – radikalni prijedlog za praktičnu reformu.* (2004). Preuzeto s http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=49
- Fetahović, Jasna (2009, 16. decembar). Problem nije riješen: političarima smeta Sud BiH. *Oslobođenje*, 3.
- Fira, Aleksandar (2002). *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja. Tom 4, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine.* Novi Sad: SANU – Agencija “Mir”.
- Fischer, Martina (ur.). (2005). *Peacebuilding and civil society in Bosnia-Herzegovina: ten years after Dayton.* Münster: LIT Verlag.
- Francusko-hrvatski, hrvatsko-francuski rječnik.* (2004). Zagreb: Mozaik knjiga.
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (1995). Preuzeto sa http://www.ohr.int/print/?content_id=379
- Gidens, Antoni. (2003). *Sociologija.* Beograd: Ekonomski fakultet.
- Giersch, Carsten. (1998). *Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991–1995. Die Rolle von OSCE, EU, UNO und NATO.* Baden-Baden: Nomos.
- Gifis, Steven H. (1998). *Dictionary of Legal Terms, A Simplified Guide to the Language of Law* Hauppauge: Barron's.
- Glas* (dnevni list), (1990-1995), Arhiv Narodne i univerzitetske biblioteke Republike Srpske, Banja Luka.
- Goati, Vladimir. (2004). *Partije i partijski sistem u Srbiji,* Niš: OGI Centar.
- Godišnja anketa korisnika RAK dozvola za pružanje internet usluga u Bosni i Hercegovini za 2009. godinu.* (2010). Sarajevo: RAK.
- Godišnji izvještaj 2009.* (2010). Centralna banka Bosne i Hercegovine. Dostupno na http://www.cbbh.ba/files/godisnji_izvjestaji/2009/GI_2009_bs.pdf

- Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2010. godinu, Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. (2010). Banja Luka. Preuzeto sa http://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29441&langTag=bs-BA
- Goodin, Robert E. (1998). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gromes, Thorsten. (2007). *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Gromes, Thorsten. (2010). *Bosnien und Herzegowina: Von der Krise in den Krieg?, u: Südosteuropa Mitteilungen*. 50. godište, 1, str. 28-41.
- Habermas, Juergen. (1998). *Postnacionalna konstelacija – politički eseji*. Frankfurt a. M: Suhrkamp.
- Hackney Blackwell, Amy. (2008). *The Essential Law Dictionary*, Naperville: Sphinx Publishing.
- Hadžiahmetović, Azra. (2005). *Ekonomija Evrope*. Sarajevo: Ekonomski fakultet u Sarajevu.
- Hadžikadunić, Emir. (2005). *Od Dejtona do Brisela*. Sarajevo: ACIPS.
- Hadžikadunić, Emir. (2006). Evropske integracije i institucionalna izgradnja u Bosni i Hercegovini – proces koji je tek započeo, *Analitički pogled Žurnal društvenih nauka*, br. 1. 9-19.
- Halilović, Mehmed, (2004). *Kako se u BiH primjenjuje novi zakon o zaštiti od klevete: Novinare tuže političari ali i novinari!*. Dostupno na: <http://www.mediaonline.ba/ba/?ID=324>
- Halilović, Mehmed. (2005). *Zablude o Zakonu o slobodi pristupa informacijama*. Dostupno na: <http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/zablude-o-zakonu-o-slobodi-pristupa-informacijama>
- Halilović, Mehmed. (2005a). *Primjena novog zakona o zaštiti od klevete u BiH: novinari nisu previše profitirali*. Dostupno na: <http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/primjena-novog-zakona-o-zastiti-od-klevete-u-bih-novinari-nisu-previseprofitirali>
- Halilović, Mehmed. (2008). *Discipliniranje nezavisnih regulatora*. Dostupno na: <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=885&l=bs>.
- Hanke, Steve. (2002). Currency Boards. *Annals, AAPSS*, No. 579, str. 87-105.
- Harland, Christopher, et. al. (2003). *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*. Sarajevo: Grafičar promet.
- Hartwig, Matthias. (2007). *Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava BiH*. Heidelberg: Institut za strano javno pravo i međunarodno pravo Max-Planck.
- Hartzell, Caroline, Hoddie, Matthew i Rothchild, Donald. (2001). Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables. u: *International Organization*, 55. godište, 1, 183-208.
- Hattich, Manfred. (1980). *Grundbegriffe der Politikwissenschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Hauard, Mark M. (2008). *Slabosti civilnog društva u postkomunističkoj Evropi*. Novi Sad: Građanske inicijative Beograd.
- Hećimović, Esad. (2001, 20. juli) *Cutilierov plan za Bosnu, Povratak u budućnost*, broj 215, Sarajevo: Dani.
- Herceg, Nevenko i Tomić, Zoran. (1999). *Izbori u Bosni i Hercegovini*. Mostar: Sveučilište u Mostaru – Centar za studije novinarstva.
- Heywood, Andrew. (2002). *Politics*. New York: Palgrave.
- Hicks, P. (1997), Uloga Ureda visokog predstavnika i drugih organizacija u implementaciji ljudskih prava, u: *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini poslije Dayton: od teorije do prakse*, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
- Hodžić, Dženana. (2007). Razvoj institucija u Bosni i Hercegovini u kontekstu procesa stabilizacije i pridruživanja, u Palinkašev, Olga i Kržalić, Armin (ur.): *BiH na putu ka Evropskoj uniji*. 151-283. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.

- Holbrooke, Richard. (1998). *Meine Mission. Vom Krieg zum Frieden in Bosnien*. München: Piper.
- Hronologija: Sjednice žalbene komisije* (2008). VZS Sarajevo: Vijeće za štampu BiH. Dostupno na: <http://vzs.ba/a/?ID=219>
- Hrvatska narodna banka*. Pristupljeno <http://www.hnb.hr/statistika/hstatistika.htm>
- Ibler, Vladimir. (1987). *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb: Informator.
- Ibrahimagić, Omer. (1998). Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima, u: *Pravna misao*, broj 3-4, godina XXIX, 1-15.
- Ibrahimagić, Omer. (1998). *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.
- Ibrahimagić, Omer. (1999). *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*. Sarajevo: VKBI – Kult B.
- Ibrahimagić, Omer. (2001). *Dejton = Bosna u Evropi. Pravna suština Dejtona*. Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca.
- Ibrahimagić, Omer. (2003). Državno-pravno stanje Bosne i Hercegovine danas, u: *Ljudska prava*, broj 3-4, godina 4, 70-74.
- Ibrahimagić, Omer. (2003). Dejtonski put Bosne u Evropu, u *Pregled*, br. 1-2.
- Ibrahimagić, Omer. (2005). *Državno uređenje Bosne i Hercegovine*. Lukavac: Mimnes.
- Ibrahimagić, Omer. (2009, 16. decembar). Tri prijedloga visokom predstavniku. *Oslobođenje*, 11.
- Ilić, Stevan, Milenković, Dejan, Kovačević-Vučo, Biljana. (2002). *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava.
- Imamović, Mustafa. (2006). *Osnove upravno-političkog razvitka i državno-pravnog položaja Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.
- Innes, A. Michael (ur). (2006). *Bosnian Security after Dayton. New perspectives*, New York: London: Routledge.
- Insights and Perceptions: Voices of the Balkans – kratak pregled zaključaka*. (2008). Gallup Balkan Monitor. Preuzeto sa: <http://www.balkan-monitor.eu/files/GBM-SF-hr.pdf>.
- Internet u zemljama Srednje i Istočne Evrope*. (2007). GfK Dostupno na: www.gfk.hr/press1/internet07hr.pps.
- Ischinger, Wolfgang. (1998). 21 Tage Dayton. u: *Deutsche Außenpolitik 1995. Auf dem Weg zu einer Friedensregelung für Bosnien und Herzegowina: 53 Telegramme aus Dayton. Eine Dokumentation*, Bonn, str. 29-35.
- Ispravka teksta Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 9/00.
- Istorijat i mandat OHR-a Sjever/Brčko*. Preuzeto s http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/history/default.asp?content_id=30599
- Ivanić, Mladen. (2005). The International Community and Bosnia and Herzegovina, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, No. 2, 275-282.
- Izborna pravila i propisi za izbore na lokalnom i višem nivou u Bosni i Hercegovini*. Službeni list Bosne i Hercegovine br. 22/96, 25/96, 29/96 i 21/96.
- Izborna pravila i propisi za općinske izbore u Bosni i Hercegovini*. Službeni list Bosne i Hercegovine br. 10/97 i 15/97.
- Izborna pravila i propisi*. Službeni list Bosne i Hercegovine br. 1/00.
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, neslužbeni prečišćeni tekst*. Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine Preuzeto s <http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf>
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10.

- Izborni zakon Brčko distrikta BiH. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 17/08 i 43/08; Izetbegović, Alija. (2005). *Sjećanja – autobiografski zapisi*, Sarajevo: OKO.
- Izlaganje ministra za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine na Savjetovanju šefova diplomatsko-konzularnih predstavništava* u Sarajevu 1. septembra 2009. godine. Dostupno na <http://www.mfa.ba/savjetovanja/izlaganja/?id=14496>
- Izmjene i dopune Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 39/09.
- Izvešće o realizaciji Programa rada Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za razdoblje januar-septembar 2010. godine*, usvojeno na 136. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine održanoj dana 02.11.2010. godine. Preuzeto sa www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/?id=29407
- Izveštaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina*. (2003). Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Sarajevo.
- Izveštaj broj 2* (2004). VZS Sarajevo: Vijeće za štampu BiH. Dostupno na <http://vzs.ba/ba/?ID=93>
- Izveštaj komisije za reformu odbrane: OS BiH za 21. vijek*. (2005). Sarajevo.
- Izveštaj o korištenosti interneta u BiH*. (2009). GfK BH. Dostupno na http://www.gfk.ba/public_relations/press/press/004443/index.ba.html
- Izveštaj o monitoringu rada Vijeća ministara BiH za period 01. 01.–31. 08. 2010. godine*. Centar civilnih inicijativa. Dostupno na <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>
- Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini*. Komisija evropskih zajednica Preuzeto sa http://www.dei.gov.ba/search/Default.aspx?q=izvje%c5%a1taji&template_id=14&pageIndex=1
- Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini*. Komisija Evropskih zajednica Preuzeto sa http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/Archive.aspx?template_id=14&pageIndex=1
- Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini*. Evropska komisija SEC 1331. Preuzeto sa <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/?id=6184>
- Izveštaj o reviziji Regulatorne agencije za komunikacije za 2007. godinu*. (2008). Ured za reviziju institucija BiH. Dostupno na http://revizija.gov.ba/bs/audit-rep/doc07/IZV_RAK_07_BS.pdf
- Izveštaj o reviziji Regulatorne agencije za komunikacije za 2008. godinu*. (2009). Ured za reviziju institucija BiH. Dostupno na http://revizija.gov.ba/bs/audit-rep/doc08/IZV_RAK_08_BS.pdf
- Izveštaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, analiza za period januar – decembar 2006*. Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini. Preuzeto sa <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2006.htm>
- Izveštaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini: analiza za period januar – decembar 2004*. Helsinški komitet za ljudska prava. Preuzeto sa <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2004.htm>
- Izveštaj o stepenu razvijenosti civilnog društva u BiH*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva. Preuzeto sa: http://www.civilnodrustvo.ba/files/docs/civilno/Index_Stepen_razvijenosti_CD_BiH.pdf
- Izveštaj o učešću građana i o njihovom utjecaju na općinske budžete za 2007. godinu u Bosni i Hercegovini*. (2007). Preuzeto sa <http://www.oscebih.org/documents/8497-bos.pdf>
- Izveštaj o učešću građana u procesima odlučivanja u BiH za 2009*. (2010). Centri civilnih inicijativa (CCI). Preuzeto sa <http://www.cci.ba/download/docs/CCI+IZVJESTAJ+2009.pdf/8a4ec730fa323bf3d66a39b323bd4554>
- Izveštaj Supervizora za Brčko Upravnom odborom Vijeća za implementaciju mira*. (2004). Preuzeto sa http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=33101
- Izveštaji Visokog predstavnika Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija*. Dostupno na <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on>

- Jachtenfuchs, Markus. (2005). Deepening and Widening Integration Theory, u: Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich. (ur.): *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*. 279-287. New York: Routledge.
- Jacobs, Francis G., White, Robin C. A. (2002). *The European Convention on Human Rights*. Oxford: Clarendon press.
- Jerinić, Dragan. (2009, 16. decembar). Protektorat, *Nezavisne novine*, 15.
- Jovičić, Dragomir. (2008). *Organizacija i nadležnost policije*, Banja Luka: Fakultet za bezbjednost i zaštitu.
- Jukić, Zvonimir. (2009). Političke stranke, u: *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*. 264-291. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar
- Jusić, Mirna. (2011). *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja.
- Jusić, Tarik (2005). Televizija u Evropi: regulative, politika i nezavisnost Bosna i Hercegovina, u *Televizija u Evropi: regulative, politika i nezavisnost*. Budapest: Open Society Institute.
- Jusić, Tarik i Džihana, Amer. (2008). Bosna i Hercegovina, u: Bašić-Hrvatini, S., Tompson, M., i Jusić, T. *Razjedinjeni propadaju: Javni radio-televizijski servisi u multietničkim državama*. Sarajevo: Mediacentar. Dostupno na http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/BiH_razjedinjeni_propadaju.pdf
- Jusić, Tarik. (2004). Vlasništvo nad medijima i njegov utjecaj na nezavisnost i pluralizam medija u Bosni i Hercegovini, u: Bašić-Hrvatini, Sandra, Petković, Brankica i Jusić, Tarik (ur). *Vlasništvo nad medijima i njegov utjecaj na nezavisnost i pluralizam medija*. Sarajevo: Mediacentar.
- Karadžić, Radovan. (1994): *Sarajevska čukur – česma*, u: *Rat u Bosni*. Pale: Kanal S.
- Kasapović, Mirjana. (2002). Obrasci izbornih reformi u stabilnim demokracijama: Novi Zeland, Italija i Japan, *Politička misao*, vol. 39, no. 3, 3-19.
- Kasapović, Mirjana. (2005). *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura.
- Kasapović, Mirjana. (2005). Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?, *Politička misao*, vol. XLII, no. 5, 3-30.
- Kazazić, Vesna. (2006). Promjena suvereniteta i sukcesija kao institut međunarodnog javnog prava, u *Ljudska prava*, br. 1-2, god. 7, 17-27.
- Kebo, Ozren. (2005). *Govor mržnje u medijima: Političko-žurnalistički kič*. Dostupno na: <http://www.mediaonline.ba/ba/print.asp?ID=405>
- Kesić, Vesna. (2003). Muslimanske žene, hrvatske žene, srpske žene, albanske žene, u Dušan I. Bjelić i Obrad Savić (ur.) *Balkan kao metafora: Između globalizacije i fragmentacije*. Beograd: Beogradski krug.
- Ko krši naša prava? – Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u poštivanju i razvoju ekonomskih i socijalnih prava u 2007. godini u okviru procesa EU integracija sa preporukama* Agencija za lokalne razvojne inicijative. Preuzeto sa http://aldi.ba/files/ALDI_Ekonomsko-socijalna_prava_2007.pdf
- Kodeks sudijske etike u Bosni i Hercegovini*, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. Dostupno na <http://www.hjpc.ba/coe/?cid=2158,2,1>
- Kodeks za štampu Bosne i Hercegovine* (1999). Dostupno na <http://vzs.ba/ba/?ID=2>
- Komparativna analiza konkurentne pozicije BiH ekonomije sa implikacijama za oblikovanje politika*. (2009). Sarajevo: Ekonomski institut Sarajevo.
- Konačni izvještaj Nezavisne pravosudne komisije*. (2004). Sarajevo: Independent Judicial Commission.
- Kostić, Roland. (2007). *Ambivalent Peace. External Peacebuilding, Threatened Identity and Reconciliation in Bosnia and Herzegovina*. Uppsala: Uppsala University.

- Krivični zakon Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.
- Krivokapić, Boris. (2004). *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knjiga I: Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru Ujedinjenih nacija*. Beograd: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava SCG.
- Kurtćehajić, Sead – Ibrahimagić, Omer. (2007). *Politički sistem Bosne i Hercegovine, knjiga treća*. Sarajevo: Magistrat.
- Kuzmanović, Rajko. (1996-1997). Ustavne mogućnosti raspuštanja parlamenta, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci*, br. XX/XXI, 11-23.
- Kuzmanović, Rajko. (1999). *Ustavno pravo*. Banja Luka: Pravni fakultet.
- Kuzmanović, Rajko. (2000). Narušavanje podjele nadležnosti između entiteta u Bosni i Hercegovini, u *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. 27-36. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Kuzmanović, Rajko. (2002). *Ustavno pravo*, Banja Luka: Pravni fakultet u Banja Luci.
- Kuzmanović, Rajko. (2004). *Eseji o ustavnosti i državnosti*. Banja Luka: Centar za publikaciju pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci.
- Kuzmanović, Rajko. (2005). *Ustavno-pravni položaj Republike Srpske u okviru Bosne i Hercegovine*. Banja Luka: ANURS.
- Lake, David A. i Rothchild, Donald. (2005). Territorial Decentralization and Civil War Settlements. u: Roeder, Philip G./Rothchild, Donald (ur.): *Sustainable Peace. Power and Democracy After Civil Wars*. 109-132. Ithaca und London.
- Langewiesche, Renate. (2004). EU: The Costs and Benefits of Enlargement and Accession – Some Policy Responses for Before and After, in Pusca, Anca. (ur.) *European Union Challenges and Promises of a New Enlargement*. New York: The International Debate Education Association.
- Lapenda, Stjepan. (1999). *Berlinski kongres i Dejtonski sporazum = Traite de Berlin et Accords de Dayton*. Sarajevo: VKBI.
- Licklider, Roy. (1995). The Consequences of Negotiated Settlement in Civil Wars, 1945-1993. u: *American Political Science Review*, 89. godište, 3, 681-690.
- Life in Transition: A Survey*. (2005) European Bank for Reconstruction and Development. Preuzeto sa <http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/lits.pdf>
- Lijphart, Arend. (1997). *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. (2004). Constitutional Design for Divided Society, *Journal of Democracy*, Vol. 15, No.2, 96-109.
- Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina* Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE). (2006). Dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1052891&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>
- Lopušina, Marko. (2001). *Radovan Karadžić – Najtraženija srpska glava*. Niš: Zograf.
- Lovrenović, Ivan. (2002). *Bosanski Hrvati: esej o agoniji jedne evropsko-orijentalne mikrokulture*, Zagreb: Durieux.
- Lukić, Radomir i Košutić, Branko. (1975). *Uvod u pravo*, Beograd: Naučna knjiga.
- Lukić, Radomir V. (1999). Prilog raspravi o podjeli nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, u: *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.

- Maldini, Pero. (2006). Političko-kulturalni preduvjeti demokratizacije. *Politička misao*. Vol. XLIII, br. 3, 87-108.
- Malová, Darina i Haughton, Tim. (2002). Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of Europe, u: Peter Mair i Jan Zielonka (ur.): *The Enlarged European Union: Diversity and Adaptation*. 101-120. London & Portland: Frank Cass.
- Marko, Joseph. (2010). *Doprinos presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine daljem razumijevanju sistema zaštite kolektivnih i individualnih prava*, u: Abazović Dino et al. (ur) *Mjesto i uloga "Ostalih" u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. 141-145. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu
- Marković, Ratko. (2001). *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Marković, Ratko. (2001). *Ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Martin, Felix i Knaus, Gerald. *Lekcije iz Bosne i Hercegovine. Mukotrpní posao evropskog radže*. Dostupno na http://www.esiweb.org/pdf/esi_europeanraj_article_id_1.pdf
- Masleša, Ramo. (2001). *Teorija i sistemi sigurnosti*, Sarajevo: Magistrat.
- Maslo, Sead. (2001). Prilog raspravi o predstojećoj verziji entitetskih ustava u Bosni i Hercegovini i potrebi revizije Ustava Bosne i Hercegovine, u: *Ljudska prava*, broj 1-2. godina 2, 97-104.
- Matković, Hrvoje. (2003). *Povijest Jugoslavije 1918.–1991.–2003*. Zagreb: Naklada Pavičić.
- Media Sustainability Index Europe and Euroasia 2006/7*. MSI (2007). Washington: International Research & Exchanges Board (IREX). Dostupno na: http://www.irex.org/programs/MSI_EUR/2006/bh.asp
- Media Sustainability Index Europe and Euroasia 2006/7*. MSI (2008). Washington: International Research & Exchanges Board (IREX). Dostupno na: http://www.irex.org/programs/msi_eur/2008/bih.asp
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, Internet prezentacija Helsinškog komiteta za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Dostupno na <http://www.bh-hchr.org/Dokumenti/Pakt%20o%20građanskim%20i%20političkim%20pravima.doc>
- Međunarodni simpozij Bosna i Hercegovina – 15 godina Dejtonskog mirovnog sporazuma: zbornik radova*. (2011). Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu.
- Mijanović, Gašo. (2000). *Kontrola ustavnosti zakona*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Srpskom Sarajevu.
- Mijanović, Gašo. (2000). Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, u *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. 11-26. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Milić, Anđelka. (2001). *Sociologija porodice*. Beograd: Čigoja štampa.
- Milićević, Neđo, et al. (2001). *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.
- Milićević, Neđo. (2004). Stanje i problemi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*. 101-135. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Miljko, Zvonko. (2004). Ustavni poredak i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. XVII, 199-207.
- Miljko, Zvonko. (2006). *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.
- Mingst, Karen. (2003). *Essentials of International Relations*. New York: W. W. Norton & Company.
- Mirović, Dragutin. (2002). Građansko (civilno) društvo, u: *Demokracija i ljudska prava*. Sarajevo: Civitas BiH.

- Misita, Nevenko. (2002). *Osnovi prava Evropske unije*. Sarajevo: Fond Otvoreno društvo BiH – Pravni centar FOD BiH.
- Misita, Nevenko. (2007). *Osnovi prava Evropske unije*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Misita, Nevenko. (2010). *Evropska unija: osnivanje i razvoj*. Sarajevo: Revicon.
- Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika*. Venecijanska komisija. Preuzeto s [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp)
- Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika*. (2008). Preuzeto sa [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.pdf)
- Mišljenje o ustavnosti međunarodnih sporazuma koje je zaključila Bosna i Hercegovina i/ili entiteti*. (2008) Evropska komisija za demokratiju putem zakona. Preuzeto sa <http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF%281998%29020-bos.asp>, preuzeto 26. septembra 2008.
- Mitić, Miodrag. (2003). *Diplomatija kao sredstvo za promociju, ostvarivanje i zaštitu poslovnih interesa*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Mladi trebaju omladinsku politiku – Analiza položaja mladih u BiH*. (2008). Komisija/Povjerenstvo za pitanje mladih u BiH i GTZ. Preuzeto sa http://www.mladi.gov.ba/pdf/Analiza_mladi_za_web.pdf
- Mladi trebaju omladinsku politiku: analiza položaja mladih i omladinskog sektora u BiH*. (2008). Sarajevo: Vijeće ministara Bosne i Hercegovine.
- Mole, Nola, et. al. (2005). *Pravo na pravično suđenje*. Sarajevo: Vijeće Evrope.
- Morait, Branko. (2000). Podjela nadležnosti između Bosne i Hercegovine i entiteta, u: *Podjela nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta*. 55-62. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Moving towards a Harmonized Application of the Law Applicable before Courts in War Crimes Cases before Courts in Bosnia and Herzegovina*. (2008). Sarajevo: OSCE.
- Muhić, Fuad. (1998). *Teorija države i prava*. Sarajevo: Magistrat.
- Mujkić, Asim. (2006). *Bosna i Hercegovina i izazovi konsocijacije*. Preuzeto sa <http://www.odjek.ba/?broj=09&id=07>.
- Mujkić, Asim. (2007). *Treći entitet (II), 'Bauk' liberalne demokratije kruži nad Bosnom*. Preuzeto sa <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=562&l=bs>.
- Mujkić, Asim. (2008). *Pravni i politički status Distrikta Brčko u predstojećim ustavnim promjenama*. Preuzeto s <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=824&l=bs>
- Mujkić, Asim. (2008). *We, the Citizens of Ethnopolis*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
- Mustajbegović, Saida. *Komšić: "Ozakoniti" Brčko distrikt što prije*. Preuzeto s <http://www.seebiz.eu/si/politika/komsic-ozakoniti-brcko-distrikto-sto-prije,10852.html>
- Mustajbegović, Saida: *Raffi Gregorian izmijenio Statut Brčko Distrikta*. Preuzeto s <http://www.seebiz.eu/bih/politika/raffi-gregorian-izmijenio-statut-brcko-distrikta,14703.html>
- Nacr ustava Bosne i Hercegovine*, Internet prezentacija Stranke za BiH http://zabih.ba/downloads/19_3.pdf.
- Nacr ustava NR BiH. (1946) *Sarajevski dnevnik*, br. 429, god. II, 2
- Načela ustava Bosne i Hercegovine*, Internet prezentacija HDZBiH <http://www.hdzbih.org/webroot/js/uploaded/nacela.doc>
- Nadeždin Deftedarević, Marijana. (2004). *Pravo na informisanje u društvima u tranziciji s posebnim osvrtom na države nastale na prostoru bivše Jugoslavije*. Mostar: Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru.

- Nagradić, Slobodan. (1998). *Opstrukcija demokratije*, Beograd: Čigoja štampa.
- Najetović, Džemal. (2007). *Geopolitički položaj Bosne i Hercegovine u evroatlantskim integracijama Zapadnog Balkana*. Sarajevo: DES.
- Nalog Visokog predstavnika o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u apelaciji Milorada Bilbije i ostalih*, AP-953/05 od 23. marta 2007.
- Nešković, Radomir. (2006). Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda, *Srpska pravna misao*, no. 1-4, 165-175.
- Nezavisnost pravosuđa: neprimjeren pritisak na pravosudne institucije u BiH: tematski izvještaj*. (2009). Sarajevo: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. Preuzeto sa http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122314120729bos.pdf
- NGO Progress Report on the Follow-Up of the Concluding Observations* Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, (CCPR/C/BIH/CO/1) OCTOBER 2008. Posjećeno na http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/CCPR_Centre_coalitions_NGOs_Bosnia.pdf
- Nickel, James. (2009). Human Rights, u: Zalta, Edward N., *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Dostupno na <http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/rights-human/>
- Nikolić, Pavle. (1997). *Ustavno pravo*. Beograd: Poslovni biro.
- Nove ideje, bolji ustav*. (2010). Udruženje mladih pravnika BiH. Dostupno na <http://www.ump.ba/storage/boljiustavba/Zavrzni%20dokument%20radne%20grupe%20Udruzenja%20mladih%20pravniku%20u%20BiH.pdf>
- Novosti o medijima*. (2000). Media Plan institut, Serija I, br. 66. 31. August 2000. Dostupno na <http://www.mediaonline.ba/ba/arhiva/arhiva/pdf/2000/mnbr66bh.pdf>
- Nowak, Manfred. (2003). *Introduction to the Human Rights Regime*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff publishers.
- O'Brennan, John. (2006). *The Eastern Enlargement of the European Union*. New York: Routledge.
- Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu? – Analiza sadržaja nacionalne grupe predmeta*. (2007). Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH. Preuzeto sa http://www.soros.org.ba/docs_obrazovanje/2009/analiza_sadrzaja_uzbenika_nacionalne_grupe_predmeta.pdf
- Od stabilnosti do uspjehnosti: Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*. (2009). Preuzeto sa <http://www.sogfbih.ba/FederationSwordsite/Federation-Bos/elektronlink?uid=10ca5756dd639a03a83156b1ae0279ff>
- Odluka kojom se proglašava Statut Grada Mostara* (2004). Dostupno na www.ohr.int/print/?content_id=31708
- Odluka kojom se proglašava Zakon o Radio-televiziji Federacije Bosne i Hercegovine*. (2002b). 24. maj 2002. Dostupno na http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8360
- Odluka kojom se proglašava Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske*. (2002a). 24. maj 2002. Dostupno na http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8361
- Odluka o integraciji Općine Žepče* (2000) Dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2000/odluke/114b.htm>
- Odluka o izmjenama i dopunama Statuta Općine Žepče* (2004). Dostupno na http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content_id=33461
- Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine* (2002). Dostupno na http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=7480
- Odluka o kriterijima za akreditaciju visokoškolskih ustanova BiH*. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH. Preuzeto sa http://www.heg.gov.ba/Dokumenti/dokumenti_agencije/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1.

- Odluka o postupku likvidacije koja će se primijeniti pri prestanku rada Javnog preduzeća Radiotelevizija Bosne i Hercegovine.* (2002c). 24. maj 2002. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8362
- Odluka o spajanju nadležnosti Nezavisne komisije za medije i Regulatorne agencije za telekomunikacije.* (2001). 3. mart 2001. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=76
- Odluka U-12/97 Ustavnog suda Federacije BiH.* Dostupno na <http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/index.php>
- Odluka Ustavnog suda BiH br. U-21/01* od 28. 9. 2001. godine. Dostupno na <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>
- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98.* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 23/00.
- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U 26/01* od 28. septembra 2001. godine. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 4/02
- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. U-9/00* od 3. novembra 2000. Dostupno na <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>
- Odluka Vijeća Europske unije o imenovanju Specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini,* br. 2009/181/zvSP.
- Odluka Visokog predstavnika kojom je Diarmuid P. Sheridan imenovan za međunarodnog arbitra za donošenje konačne arbitražne odluke za Dobrinju I i IV.* Dostupno na <http://www.ohr.int/decisions/>
- Odluka Visokog predstavnika kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine od 13. aprila 2007.* Dostupno na <http://www.ohr.int/decisions/>
- Odluka Visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine.* (2002). 23. maj 2002. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=8359
- Odluka Visokog predstavnika o imenovanju privremene upravnice za "Privrednu banku a.d. Srpsko Sarajevo" od 8. juna 2004.* Dostupno na <http://www.ohr.int/decisions/>
- Odluka Visokog predstavnika o osnivanju Tima za popis imovine od 12. septembra 2009.* Dostupno na <http://www.ohr.int/decisions/>
- Odluka Visokog predstavnika o provođenju reorganizacije Grada Mostara od 28. januara 2004.* Dostupno na <http://www.ohr.int/decisions/>
- Odluka Visokog predstavnika o uspostavi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine od 8. marta 2000.* Dostupno na <http://www.ohr.int/decisions/>
- Odluke Visokog predstavnika o restrukturiranju Javnog RTV sistema u BiH i o slobodi informiranja i ukidanju krivičnih kazni za uvredu i klevetu.* (1999). 30. juli 1999. Dostupno na: http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=31174
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.* Preuzeto sa <http://www.bh-chr.org/Dokumenti/Evrop%20konven%20za%20zastitu%20nacion%20manjina.doc>
- Okvirni zakon o visokom obrazovanju BiH.* Službeni glasnik BiH br. 59/2007.
- Omerović, Enis. (2009). Utjecaj Evropske unije na tranzicijsku pravdu u Bosni i Hercegovini, *Pravna misao*, broj 11-12, godina XL, 36-59.
- Opći izbori 2010.* Centralna izborna komisija BiH. Dostupno na <http://www.izbori.ba/default.asp?col=danizbora2010>
- Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine,* broj 01-645-30/03 od 26. marta 2003. godine. Dostupno na http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/osnovni_pravci_vanjske_politike_bih/?id=2

- Opinion on Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina* (CDL-AF(2006)004). Internet prezentacija Venecijanske komisije
[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)004-e.asp)
- Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina with particular regard to Human Rights protection mechanisms*. CDL-INF(1996)009.
 Dostupno na [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)047rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)047rev-e.asp)
- Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative* (CDL-AD(2005)004). Internet prezentacija Venecijanske komisije
[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp)
- Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Republika Srpska*. Internet prezentacija Venecijanske komisije. [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)016-e.asp)
- Opšti podaci o Bosni i Hercegovini*. (2008). Agencija za statistiku BiH. Dostupno na <http://www.bhas.ba/new/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>
- Osnove programske platforme za period 2006.–2010. godina*, Internet prezentacija SNSD-a
<http://www.snsd.org/dnn/Portals/0/Dokumenti/program.pdf>
- Opjerene političke stranke za učešće na općim izborima 2006. godine*. Centralna izborna komisija BiH. Dostupno na http://www.izbori.ba/documents/2006/Adrese_ps.pdf?asp
- Owen, David. (1996). *Balkan Odyssey*. London: Harvest Book.
- Pajić, Zoran. (1997). Zaštita prava čovjeka po Daytonskom ustavu Bosne i Hercegovine, u: *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini poslije Dayton: od teorije do prakse*, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
- Papadopoulos, Yannis. (2000). Governance, Coordination and Legitimacy in Public Policies, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24. 1., 210-223.
- Paris, Roland. (2004). *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parish, Matthew T. (2007). The demise of the Dayton protectorate, *Journal of Intervention and Statebuilding Inside the Bosnian Crisis: Documents and Analysis*, Volume 1, Special Supplement.
- Pašić, Najdan. (1976). *Elementi marksističke političke nauke*. Beograd: Rad.
- Pejanović, Mirko. (2001). Ustavna ravnopravnost naroda u Bosni i Hercegovini u kontekstu provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma i jednake zaštite ljudskih prava, *Ljudska prava*, br. 1-2, god. 2, 63-72.
- Pejanović, Mirko. (2005). *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Pejanović, Mirko. (2006). Struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989-2003, u: *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Promocult.
- Perić, Branko. (2007). Ne treba nam Vrhovni sud BiH. *Nezavisne novine*. Preuzeto sa: <http://nezavisne.com/dogadjaji/ufokusu/6241/Branko-Peric-Ne-treba-nam-vrhovni-sud-BiH.html>.
- Petrov, Roman. (2007). *The External Dimension of the Acquis Communautaire*. EUI Working Papers MWP No. 2007/02. Preuzeto sa: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1367182>
- Petrović, Dragan. (2008). Evropske integracije na Balkanu i uticaj velikih sila, u: Božić, Milorad (ur.): *Balkan u procesu evrointegracije - koncepcije razvoja i socijalne implikacije*. 87-99. Niš: Filozofski fakultet u Nišu.
- Pietz, Tobias. (2006). Overcoming the failings of Dayton: defense reform in Bosnia and Herzegovina, u: Innes, Michael (ur.): *Bosnian Security after Dayton. New perspectives*. New York: London: Routledge.

- Pijaže, Žan. (1979). *Epistemologija nauka o čovjeku*. Beograd: Nolit.
- Pismo predsjednika*. Stranka nezavisnih socijaldemokrata. Dostupno na http://www.snsd.org/dnn/Portals/0/pismo%20predsjednika%20Dodika/Pismo_Milorada_Dodika_2010_NOVO.pdf
- Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u BiH*. Preuzeto sa <http://www.oscebih.org/documents/80-bos.pdf>
- Plan rashoda – ekonomski kod* (2010). Tekst preuzet sa <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/budzet/index.php>.
- Platforma SDA za ustavnu reformu*. Internet prezentacija SDA
<http://www.sda.ba/files/file/Platforma%20SDA%20za%20ustavnu%20reformu.pdf>
- Platforma za novi ustav BiH*. Internet prezentacija HDZ 1990
http://hdz1990.org/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=39
- Plavšić, Biljana. (2004). *Svedočim*. Banja Luka: Trioprint.
- Pobrić, Nurko (2000). *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo.
- Pobrić, Nurko. (2002). Ustavni položaj Bosne i Hercegovine *de constitutione lata i de constitutione ferenda*, *Ljudska prava*, broj 1-4, godina 3, 70-76.
- Pobrić, Nurko. (2006). Nedovršenost ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, *Ljudska prava*, broj 1-2, godina 7, 90-96.
- Podrška EU za BiH – CARDS*. Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini. Preuzeto sa <http://www.delbih.ec.europa.eu/?akcija=clanak&CID=41&jezik=1&LID=14>
- Pojmovnik evropskih integracija*. (2010). Sarajevo: Direkcija za evropske integracije.
- Politički program SNSD-a*, Internet prezentacija SNSD-a
<http://www.snsd.org/dnn/Portals/0/Dokumenti/politickiProgram.pdf>
- Popović, Dragan. (2009). *Vodič kroz tranzicijsku pravdu u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Razvojni program Ujedinjenih nacija u BiH.
- Popović, Venita. (2005). Rodna pripadnost ili vjernost naciji – Žensko savezništvo u lažnoj politici, *Laž u politici*, br. 27.
- Popović, Vitomir. (2005). Republika Srpska – Dejtonski mirovni sporazum, stanje i perspektive, u: *Republika Srpska – deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*. 89-109. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*.
Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
http://www.parlament.ba/files/docs/DN/Poslovnik_DN_-_B.pdf
- Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske*. Internet prezentacija Narodne skupštine Republike Srpske, preuzeto s <http://www.narodnaskupstinar.net/cir/pas/poslovnik.htm>
- Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta FBiH*. Službene novine Federacije BiH br. 27/03.
- Poslovnik o radu Doma naroda*. Parlamentarna skupština BiH,
dostupno na http://parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_DN_-_B.pdf
- Poslovnik o radu Predsjedništva BiH*. Dostupno na <http://www.predsjednistvobih.ba/nadl/1/?cid=5,2,1>
- Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 25/01
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH*. Službeni glasnik BiH br. 33/06
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma*. Parlamentarna skupština BiH. Dostupno na http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Poslovnik_PD_-_B.pdf
- Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH*.
Dostupno na http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf_doc/?id=8095

- Poslovnik o radu Vijeću ministara BiH.* Službeni glasnik BiH br. 22/03
- Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH.* Službene novine Federacije BiH br. 69/07.
- Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.*
Internet prezentacija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
http://parlament.ba/files/docs/PD/Poslovnik_PD_-_B.pdf
- Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske br. 89/03 , 12/04 i 32/08
- Poslovnik Vlade Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske br. 14/01 i 23/05
- Praljak, Slobodan. 23. Skupština srpskog naroda u BiH: Odluka o prijedlogu za formiranje Republike Srpske Bosne i Hercegovine.* Dostupno na http://www.slobodanpraljak.com/MATERIJALI/RATNI%20DOKUMENTI/PLANOVI_SPORAZUMI_I_ZJAVE_O_USTAVNOM-USTROJSTVU_BiH_1991_1995/22.pdf
- Pregled sektora komunikacija u Bosni i Hercegovini.* (2006). Sarajevo: Regulatorna agencija za komunikacije. Dostupno na <http://www.rak.ba/bih/index.php?uid=1273701339>
- Press Freedom Index 2010. Reporters without Borders.* (2010). Dostupno na:
http://en.rf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1034
- Presuda U-29/09* Ustavnog sud Federacije BiH. Službene novine Federacije BiH br. 80/10.
- Prijedlog amandmana na Ustav BiH.* Stranka demokratske akcije Bihać. Dostupno na
<http://www.sdabihac.org/download/Amandmani.pdf>
- Prijedlog praktične politike jačanja uloge civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini.* (2009). Sarajevo. Preuzeto sa http://www.kronauer-konsulting.com/download/CSPD_bih.pdf
- Prijedlog Ustava Republike Bosne i Hercegovine,* Internet prezentacija Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine, Dostupno na http://www.sdp.ba/Repository/Files/Slike/PDF/Prijedlog_Ustava_Republike_Bosne_i_Hercegovine_mart_2009.pdf
- Primjer BiH održivi koncept ili stranputice međunarodne zajednice?* (2007). Sarajevo: Fondacija Heinrich Boell.
- Priručnik ESDP i Bosna i Hercegovina.* (2007). Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
- Priručnik NATO.* (2006). Public Diplomacy Division NATO, Bruxelles, Belgium.
- Priručnik za obuku za agencije za provedbu zakona i pravosudne organe.* (2007). Sarajevo: Vijeće Evrope.
- Priručnik za polaganje stručnog upravnog ispita.* (2006). Sarajevo: Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine.
- Priručnik za usklađivanje propisa Bosne i Hercegovine sa propisima Evropske unije.* (2005). Sarajevo: Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine.
- Proces stabilizacije i pridruživanja za jugoistočnu Evropu.* (2003) Komisija Evropske zajednice. Dostupno na http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/sticanje_clanstva_u_eu/?id=45
- Program Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine.* Internet prezentacija HDZBiH
<http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/hdz-bih.html>
- Program Partije demokratskog progresa.* Internet prezentacija PDP-a
<http://www.pdpinfo.net/sadrzaj.php?id=141>
- Program Srpske demokratske stranke.* Internet prezentacija SDS-a
http://www.sdsrs.com/sajt/dokumenti/Program_SDS.pdf
- Programska deklaracija HDZ 1990.* Internet prezentacija HDZ 1990
http://hdz1990.org/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=36

- Programska deklaracija SDA (III Ustavna integracija i afirmacija zajedničkih vrijednosti)*. Internet prezentacija SDA <http://www.sda.ba/tekst.php?id=35>
- Programska orijentacija PDP-a za period 2007–2010*. Internet prezentacija PDP-a <http://www.pdpinfo.net/sadržaj.php?id=141>
- Račić, Obrad i Dimitrijević, Vojin. (1988). *Međunarodne organizacije*. Beograd: Savremena administracija.
- Ramet, Sabrina P. (2010). *Central and Southeast European Politics since 1989*. Trondheim: Norwegian Institute of Technology.
- Ramljak, Darija. (2005). Institucionalni okviri za evropske integracije. *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: između upravljanja krizom i izgradnje države*. 31-36. Sarajevo: Fondacija Heinrich Böll.
- Rangiranje banaka po iznosu kapitala*. Dostupno na http://www.beta.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=435:rangiranje-banaka-po-iznosu-kapitala&catid=44:finansije&Itemid=113
- Ranney, Austin. (1996). *Governing, an Introduction to Political Science*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Rašidagić, Ešref-Kenan. (2002). *Conflict Resolution Theories in Practice: Cases of Bosnia and Lebanon Examined*. Sarajevo: Rabic.
- Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/55. The fall of Srebrenica* (1999) UN Secretary-General. Dostupno na <http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf>
- Resolution 1564 (2007): Prosecution of offences falling within the jurisdiction of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. (2007). Council of Europe, Parliamentary Assembly. Preuzeto s <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1564.htm>
- Revidirani Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 17/08
- Rezolucija 1384 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe*. Dostupno na <http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/ERES1384.htm>
- Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1022* (1995) od 22. novembra 1995. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/368/65/PDF/N9536865.pdf?OpenElement>
- Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1031* (1995) od 15. decembra 1995. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/405/26/PDF/N9540526.pdf?OpenElement>
- Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1035* (1995) od 21. decembra 1995. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/413/60/PDF/N9541360.pdf?OpenElement>
- Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1074* (1996) od 1. oktobra 1996. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/259/27/PDF/N9625927.pdf?OpenElement>
- Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1088* (1996) od 12. decembra 1996. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/026/19/PDF/N9702619.pdf?OpenElement>
- Rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1112* (1997) od 12. juna 1997. Dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/161/04/PDF/N9716104.pdf?OpenElement>
- Rezultati izbora 1998. godine za Predsjedništvo BiH*. Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine <http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/98results/results98.pdf>
- Rezultati izbora 2002. godine za Predsjedništvo BiH*. Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine <http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/Rezultati%2002/Kratki/PredsjednistvoBiHKratkaVerzija.pdf>

- Rezultati izbora 2006. godine za Predsjedništvo BiH.* Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine, http://izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=701&nivo1=702;
http://izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=702&nivo1=701;
http://izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=703&nivo1=703
- Rezultati opštih izbora 1996. godine za Predsjedništvo BiH.* Internet prezentacija Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine http://www.izbori.ba/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/96results/general_elections_96.pdf
- Ribičić, Ciril. (2001). *Geneza jedne zablude: ustavnopravna analiza formiranja i djelovanja Hrvatske zajednice Herceg-Bosne*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, Sarajevo: Sejtarija, Idrinja: Založba Bogataj.
- Rodin, Davor. (1990). Suverenitet parlamentarne demokratske republike, *Politička misao*, br. 4, god. 27, 3-13.
- Rols, Džon. (1998). *Teorija pravde*. Podgorica: CID.
- Sadić, Adin. (2005). *History and Development of the Communication Regulatory Agency in Bosnia and Herzegovina 1998 – 2005*. Dostupno na <http://www.tcomschool.ohiou.edu/its/pdf/adin.pdf>
- Sadiković, Čazim (2000) *Politički sistem*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Sadiković, Čazim. (2001). Protektorat ili supsidijarna uloga, *Ljudska prava*, broj 3-4, godina 2, 68-71.
- Sadiković, Čazim. (2001). Ustavne promjene ili primjena Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, *Ljudska prava*, broj 3-4, godina 2, 91-95.
- Sadiković, Čazim. (2003). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Sarajevo: Magistrat.
- Sadiković, Čazim. (2003). O značaju Dejtonskog ustava, *Ljudska prava*, br. 3-4, god. 4, 12-14.
- Sadiković, Čazim. (2003). *Za državu novog stoljeća* Preuzeto sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_cazim_sadikovic.doc
- Sadiković, Čazim. (2004). *Politički sistemi*. Sarajevo: Pravni fakultet.
- Sadiković, Lada. (2009). *Država u evropskom poretku*. Sarajevo/Zagreb: TKD-BTC Šahinpašić
- Sadurski, Wojcieh. Accession's Democracy Divided: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 4, July 2004, 371-401.
- Sahadžić, Maja. (2009). Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion, *Contemporary Issues*, vol. 2, no. 1, 61-78;
- Sali, Sevima i Terzić, Zlatan. (1996). *Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima, Instrumenti Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Pravni centar, Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.
- Sartori, Đovani. (2002). *Stranke i stranački sustavi*, Zagreb: Politička kultura.
- Savić, Snežana. (1999). *Republika Srpska poslije Dejtona*. Banja Luka: Centar za publikacije Pravnog fakulteta.
- Savić, Snežana. (2000). *Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini*. Banja Luka: Pravni fakultet.
- Savić, Snežana. (2005). Promjene Ustava Bosne i Hercegovine, u: *Republika Srpska – deset godina Dejtonskog mirovnog sporazuma*. 117-132. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
- Schimmelfennig, Frank i Sedelmeier, Ulrich. (2005). The politics of EU enlargement: theoretical and comparative perspectives, u: Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich. (ur.): *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical approaches*. 3-31. New York: Routledge.

- Schneider, Christina. (ur.). (2009). *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*. New York: Cambridge University Press.
- Scholdan, Bettina. (2000). Democratization and Electoral Engineering in post-ethnic Conflict Societies, *The Public*, vol. 7, no. 1, 25-40.
- Seizović, Zarije. (2008). "Konstitutivni narodi" i ustavne promjene—"Constituent Peoples" and Constitutional Changes. Sarajevo: Centar za ljudska prava.
- Seizović, Zarije. (2008). *Međunarodno javno pravo: zbirka eseja*, Zenica: Univerzitet.
- Shaw, Malcolm N. (2003). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shaw, Malcolm N. (2008). *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sijerčić-Čolić, Hajrija. (2008). *Krivično procesno pravo. Knjiga I. Krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje*. Sarajevo: Pravni fakultet.
- Simmons, John A. (1993). *On the Edge of Anarchy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Simović N. Miodrag i Dmičić S. Mile. (2005). *Zbirka odluka Ustavnog suda Republike Srpske 1994–2004*. Banja Luka: Ustavni sud Republike Srpske.
- Simović, Miodrag. (2003). *Ustavnopravni osnov vladavine prava u Bosni i Hercegovini kroz funkcionisanje ustavnih institucija*. Preuzeto sa http://www.soros.org.ba/docs_pravo/ustav_txt/prof_dr_miodrag_simovic.doc.
- Sladaček Michal i Džihana, Amer. (2008). Od etničkih identiteta do političkih entiteta: medijski diskurs u BiH, u: Đerić, Gordana. (2008). *Intima javnosti*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Fabrika knjiga.
- Sloan, Elinor Camille. (1998). *Bosnia and the New Collective Security*. Westport, CT : Praeger.
- Slomanson, William. (2007). *Fundamental Perspectives on International Law*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Smajić Mirza, Beridan Izet, Turčalo, Sead. (2010). Politika nacionalne sigurnosti Bosne i Hercegovine, u: *Regionalna sigurnost i multilateralna suradnja: Republika Hrvatska i Jugoistok Europe*. 67-86. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakultet političkih znanosti Zagreb, Politička kultura.
- Smajić, Mirza. (2009). Obrazovanje i obuka policijskih snaga u Bosni i Hercegovini, *Pregled: časopis za društvena pitanja*, br. 1, 189-211.
- Smajić, Mirza. (2010). *Organizovani kriminal – Tranzicijske dileme*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko (1995) *Ustavno pravo*, Zagreb: Informator.
- Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko. (1998). *Ustavno pravo*, Zagreb: Informator.
- Sporazum o posebnim odnosima Republike Hrvatske i Federacije BiH*. Tekst preuzet sa <http://www.hrt.hr/arhiv/98/11/22/HRT0017.html>
- Sporazum o provedbi Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2002. godine*. Tekst preuzet sa http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=7275#3
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. Preuzeto sa http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1
- Sporazum o uspostavljanju specijalnih i paralelnih odnosa između Republike Srpske i Republike Srbije*. Tekst preuzet sa <http://www.Voanews.com/Serbian/archive/2006-09/voa2cfm>
- Sporazum Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine o luci Ploče i Neumu*. Tekst preuzet sa <http://www.hrt.hr/arhiv/98/11/22/HRT0024.html>
- Srednjoročni strateški plan Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine za razdoblje 2009. do 2011. godine* (2008). Sarajevo: Ministarstvo pravde Bosne o Hercegovine.
- Stanojlović, Dragan. (11. decembar 2009). U slaboj državi nema ni prava ni slobode, *Oslobođenje*, 6.

- Stanojlović, Dragan. (16. decembar 2009). Dr. Miodrag Simović: Država u zamci političke nevoljnosti, *Oslobođenje*, 5.
- Stanovništvo prema nacionalnoj pripadnosti, po popisima 1961–1991*. Federalni zavod za statistiku. Preuzeto sa <http://www.fzs.ba/Dem/Popis/NacStanB.htm>
- Statistics Package* (2010) UNHCR Representation in Bosnia and Herzegovina (2010). Dostupno na http://www.unhcr.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=157:stat2009dec&catid=109:stat2009&Itemid=13
- Statistički informator: pregled stanja tržišta rada u BiH*. (2009/I kvartal). Agencija za rad i zapošljavanje BiH. Dostupno na arz.gov.ba/stat/stinf71.pdf
- Statistički ured Makedonije*. Pristupljeno http://www.stat.gov.mk/english/glavna_eng.asp
- Statistika vanjske/spoljne trgovine I-XII 2009, I-IX 2010*. Dostupno na www.bhas.ba
- Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 17/08, 39/09 i 02/10.
- Statut Grada Sarajeva*. Službene novine Kantona Sarajevo br. 12/98
- Stav Ollia Rehna, bivšeg povjerenika Europske unije za proširenje*. Dostupno na <http://dalje.com/hr-svijet/kvazi-protektorat-ne-moze-uci-u-europsku-uniju/278151>
- Stedman, Stephen John. (1997). Spoiler Problems in Peace Processes, u: *International Security*, 22. godište, 2, 5-53.
- Steiner, Christian i Ademović, Nedim (ur.). (2010). *Constitution of Bosnia and Herzegovina – Commentary*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer
- Steiner, Christian i Ademović, Nedim (ur.). (2010). *Ustav Bosne i Hercegovine: komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH.
- Stojanović, Nenad. (2009). (Ne)moguća reforma u Bosni i Hercegovini? Iz konsocijacijske ka direktnoj demokratiji. Preuzeto sa <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?&l=bs&id=1774>
- Stojiljković, Zoran. (2006). *Partijski sistem Srbije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Strategija Bosne i Hercegovine za borbu protiv korupcije (period 2009.–2014.)*. Dostupno na http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/Archive.aspx?template_id=5&pageIndex=1
- Strategija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organizovanog kriminala (period 2009.–2012.)*. Dostupno na http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/Archive.aspx?template_id=5&pageIndex=1
- Strategija integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju*. Dostupno na http://www.vijeceministara.gov.ba/akti/prijedlozi_zakona/Archive.aspx?template_id=5&pageIndex=1
- Strategija prelaska sa analogne na digitalnu zemaljsku radiodifuziju*. Dostupno na: http://www.dtt.ba/Bilten/STRATEGIJA_DTT_BOSANSKI_Final.pdf
- Strategija proširenja i ključni izazovi 2009–2010*. COM(2009) 533. Dostupno na www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti
- Strukture upravljanja državom u BiH – jačanjem institucionalnih kapaciteta i preuzimanjem vlasništva nad promjenama u procesu integracije u EU, do promjena*. Dostupno na www.vpi.ba/bos/sadržaj/.../Struktura_upravljanja_drzavom_u_BiH.pdf
- Šaćić, Nermina. (2007). Međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini – od decembra 1995. do marta 2007. – politološki uvidi, u: Grünther-Dečević, Mirela i Sejmenović, Amela: *Primjer Bosne i Hercegovine: Održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?* 47-66. Sarajevo: Heinrich Böll Stiftung, Ured za Bosnu i Hercegovinu.

- Šajinović, Dejan. (16. decembar 2009). Osuđeni 41 Srbin, 11 Hrvata i pet Bošnjaka, *Nezavisne novine*, 4-5.
- Šarčević, Edin (2009) *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.
- Šarčević, Edin. (1989). Pojam pravne države, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4.
- Šarčević, Edin. (1995). Suverenitet – pojam i modeli, *Pravna misao*, br. 7-12.
- Šarčević, Edin. (2010). *Ustav iz nužde. Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Rabic-ECLD.
- Šiber, Ivan. (2003). Tri klasična pristupa istraživanju ponašanja birača, *Politička misao*, vol. 40, no. 2, 88-103.
- Šimonović, Ivan. (2005). *Globalizacija, državna suverenost i međunarodni odnosi*. Zagreb: Narodne novine.
- Šmidovnik, Janez. (1999). *Lokalna samouprava*. Sarajevo: Univerzitetaska knjiga.
- Šolaja, Miloš. (2006). *Balkan u transatlantskoj pukotini*, Banja Luka: CIR.
- Tadić, Mato. (2009). *Ustavni sustav i ustroj pravosuđa u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine.
- Tajić, Larisa. (2009). *Notarska služba u Bosni i Hercegovini*. Preuzeto sa: <http://www.notari.ba/cms/download.php?f=0a31176e68fa46b0cf64b822ff983126&target=0>
- Tanasić, Novak. (19. 5. 2008). Supervizor Gregorian: Ukoliko bude političkih partija koje će pozivati na ukidanje distrikta, s njima će se postupiti u skladu s ovlašćenjima, *Nezavisne novine*. Preuzeto s http://www.radio-brcko.co.ba/data_details.asp?cat=txt&subcat=745&id=1918
- The Global Competitiveness Report 2010–2011*. World Economic Forum, 2010. Dostupno na <http://www.weforum.org/documents/GCR10/index.html>
- The Media Self-Regulation Guidebook*. (2007). Vienna: Office of the Representative on Freedom of the Media OSCE.
- Tindemans, Leo et al. (1997). *Nedovršeni mir. Izvještaj Međunarodne komisije za Balkan*. Zagreb/ Sarajevo: Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava/Pravni centar FOD BiH.
- Tito, Josip Broz. (1978). *Borba i razvoj KPJ između dva rata*, Beograd: Komunist.
- Tomić, Ivo. (1999). *Neraskidivi bosanski nodus*. Sarajevo: Magistrat.
- Tomić, Zoran I Herceg, Nevenko. (1999). *Izbori u Bosni i Hercegovini*. Mostar: Sveučilište u Mostaru.
- Transition report 2009*. European Bank for Reconstruction and Development. Dostupno na <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR09.pdf>
- Treća djelimična odluka Ustavnog suda BiH u predmetu U 5/98*. Internet prezentacija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2>, pogledano 20. septembra 2008.
- Trgovinski aspekti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, juni 2010. Dostupno na www.mvteo.gov.ba/izvjestaji_publikacije/izvjestaji/?id=2003
- Trnka Kasim. (2000). *Ustavno pravo*. Bihać: Pravni fakultet.
- Trnka, Kasim et al. (2009). *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer.
- Trnka, Kasim, et al. (2004). *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, komentar*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.
- Trnka, Kasim. (2000). *Konstitutivnost naroda*, Sarajevo: Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca.

- Trnka, Kasim. (2000). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Univerzitetska knjiga.
- Trnka, Kasim. (2004). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu Sarajevo.
- Trnka, Kasim. (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.
- Tuathail, Gearoid (Gerard Toal), O'Loughlin, John i Djipa, Dino. (2006). Bosnia-Herzegovina Ten Years After Dayton: Constitutional Change and Public Opinion, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, no. 1, 61-75.
- Turčalo, Sead. (2009). *Institucionaliziranje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini: magistarski rad*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Udovičić, Zoran, et al. (2001). *Mediji na prekretnici: medijska slika BiH*. Mediaonline. Dostupno na <http://mediaonline.ba/ba/print.asp?ID=30>
- Understanding human rights, manual on human rights education*. (2003). Human Security Network Graz. Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC).
- UN-ova Konvencija za borbu protiv transnacionalnog organiziranog kriminala*. Službeni glasnik BiH br. 3/02
- Ustav Bosne i Hercegovine*.
Preuzeto sa http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine* (1999) Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima*. Preuzeto sa http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05.
- Ustav Republike Srpske*. Preuzeto sa <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/pas/ustav.htm>
- Ustav Republike Srpske*. Službeni glasnik Republike Srpske br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02, 22/05.
- Ustav SFRJ*. Službeni list SFRJ br. 9/1974
- Ustav SR BiH*. Službeni list SR BiH br. 4/74
- Ustavi Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Kantona Federacije BiH sa amandmanima* (1998). Sarajevo: Federalno ministarstvo pravde.
- Ustavna rasprava, Pregled dosadašnjih ustavnih rasprava i izazovi za Bosnu i Hercegovinu*. (2006). Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Stiftung, Friedrich Naumann Stiftung, Heinrich Boell Stiftung.
- Ustavne promjene u BiH i konsocijacijski modeli. (2006). *Status*, br. 9, 44-187.
- Vachudova, Milada Ana. (2005). *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism*. New York: Oxford University Press.
- Vehabović, Faris. (2006). *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*. Sarajevo: ACIPS.
- Vetschera Heinz i Damian Matthieu. (2006). Security Sector Reform in Bosnia Herzegovina, *International Peacekeeping*, vol. 13, No. 1, 28-42.
- Vidović, Gordana. (1995). *Žena u politici u Tribine – Žena danas 2*. Banja Luka: Helsinški parlament građana i Udružene žene Banja Luka.
- Visković, Nikola. (1996). *Država i pravo*. Sarajevo: Studentska štamparija.
- Visković, Nikola. (1997). *Država i pravo*. Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Birotehnika CDO.

- Vlaisavljević, Ugo. (2005). Demokratska konsocijacija i nepodnošljivi pluralizam, *Status: magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, iss. 06.
- Vlaisavljević, Ugo. (2006) Okrugli stol (I) i (II): Konsocijacijski model uređenja države – spas ili krah BiH. *BH Dani*, br. 477 (4. 8. 2006.) i br. 478 (11. 8. 2006.)
- Vodič kroz pravosuđe Bosne i Hercegovine. Sarajevo (2007). Sarajevo: Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine.
- Vodič kroz Sarajevsku berzu/burzu. (2006). Dostupno na <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR09.pdf>
- Vojnić, Dragomir. (2003). *Ekonomija i politika tranzicije u teoriji i praksi – Gdje je Hrvatska*. u Ekonomski pregled, Vol. 54., No. 7-8. Zagreb: Hrvatsko društvo ekonomista, Ekonomski institut Zagreb.
- Vučinović, Nebojša, Spajić-Vrkaš, Vedrana i Bjeković, Siniša. (ur.) (2003). *Ljudska prava za nepravdnike*. Podgorica i Zagreb: Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore i Centar za ljudska prava Filozofski fakultet Univerziteta u Zagrebu.
- Vujadinović, Dragica. (2008). *Civilno društvo i politička kultura*. u Filozofska istraživanja. Zagreb. br. 21-33/2008.
- Vujaklija, Milan. (1980). *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Prosveta.
- Vukić, U., Šajinović, D. (16. decembar 2009). Dodik: Referendum legitimno pravo Republike Srpske. *Nezavisne novine*, 4.
- Walter, Barbara F. (2002). *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton/ Oxford: Princeton University Press.
- Washington Agreement (1994). Dostupno na http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994_toc.html, 1. 3. 1994.
- Wilkinson, Paul. (2007). *International Relations: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Woodward, Susan L. (1995). *Balkan Tragedy. Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington, DC: Brookings Institution.
- World Competitiveness Yearbook 2010*. Dostupno na <http://www.imd.org/research/publications/wcy/index.cfm>
- World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Bosnia and Hercegovina: Overview*. (2008) Minority Rights Group International. Pristupljeno na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4954ce17c.html>
- Zaključci Bonske konferencije o implementaciji mira*, Dostupno na http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=29660#2
- Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 13/99
- Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 4/97, 13/97, 41/02, 6/03, 14/03.
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave*. Službene novine Federacije BiH br. 19/03, 38/05, 2/06 i 8/06.
- Zakon o imunitetu Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 37/03.
- Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik BiH br. 37/08.
- Zakon o izvršavanju budžeta Federacije BiH za 2010. godinu*. Službene novine Federacije BiH br. 81/09.
- Zakon o javnom RTV servisu BiH*. Službeni glasnik BiH br. 92/05. Dostupno na http://www.pbsbih.ba/onama/zakon_o_servisu.html
- Zakon o javnom RTV servisu Federacije BiH*. Službene novine FBiH br. 32/01. Dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/hrvatski/zakoni/index.php>

Zakon o javnom RTV servisu Republike Srpske. Službeni glasnik RS br. 49/06. Dostupno na http://rtrs.tv/kompanija/zakon_rtrs.php

Zakon o javnom RTV sistemu BiH. Službeni glasnik BiH br. 78/05. Dostupno na <http://www.bhrt.ba>

Zakon o jednakopravnost spolova u BiH. Službeni glasnik BiH br. 16/03.

Zakon o komunikacijama BiH. Službeni glasnik BiH br. 31/03. Dostupno na: <http://rak.ba/bs/legal/?cid=2428>

Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09.

Zakon o lokalnoj samoupravi. Službeni glasnik Republike Srpske br.101/04.

Zakon o ministarstvima Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07.

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 i 35/09.

Zakon o načinu prestanka funkcioniranja Institucije ombudsmana Federacije Bosne i Hercegovine u prijelaznom periodu i prijenosu njenih nadležnosti na Instituciju ombudsmana za ljudska prava BiH. Službene novine Federacije BiH br. 51/07.

Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 88/05.

Zakon o odbrani Federacije BiH. Službene novine FBiH br. 34/04.

Zakon o odbrani Republike Srpske. Službeni glasnik RS br. 21/96, 46/01 i 33/04.

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH br. 19/02.

Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Službeni glasnik BiH br.50/08.

Zakon o policiji Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 33/05.

Zakon o popunjavanju upražnjenog mjesta člana Predsjedništva BiH u toku trajanja mandata. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 21/00.

Zakon o prestanku važenja Zakona o ombudsmenu Republike Srpske zaštitniku ljudskih prava. Službeni glasnik RS br. 118/09.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine Federacije BiH br. 51/06.

Zakon o republičkoj upravi. Službeni glasnik Republike Srpske br. 118/08, 11/09, 74/10.

Zakon o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 30/03.

Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 44/03.

Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH. Službeni list BiH br. 28/00. Dostupno na http://www.parlament.ba/files/user/docs/ostalo/ZOSPI_-_B.pdf

Zakon o slobodi pristupa informacijama F BiH. Službene novine FBiH br. 32/01. Dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2001/zakoni/11%20bos.htm>

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS. Službeni glasnik RS br. 20/01. Dostupno na <http://www.ombudsmen.rs.ba/ZOSPI/ZOSPI-RS.pdf>

Zakon o sudovima FBiH. Službene novine Federacije BiH br. 38/05.

Zakon o sudovima Republike Srpske. Službeni glasnik Republike Srpske br. 111/04.

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH br. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07 i 49/09 (prečišćeni tekst).

Zakon o teritorijalnoj organizacije Republike Srpske. Službeni glasnik Republike Srpske br. 69/09.

- Zakon o udruženjima i fondacijama BiH.* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 32/01; 42/03; 63/08.
- Zakon o udruženjima i fondacijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.* Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine br. 12/02.
- Zakon o udruženjima i fondacijama Federacije BiH.* Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 45/02.
- Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske br. 52/01; 42/05.
- Zakon o udruživanju građana.* Službeni list BiH br. 5/91.
- Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH.* Službene novine FBiH br.49/05.
- Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske.* Službeni glasnik RS br. 48/03.
- Zakon o upravi.* Službeni glasnik BiH br. 32/02.
- Zakon o Ustavnom sudu Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske br. 54/05.
- Zakon o Vijeću ministara BiH.* Službeni glasnik BiH br. 38/02.
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine.* Službeni list BiH br. 4/97.
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine.* Službeni list BiH br. 11/00.
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.* Službeni glasnik BiH br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 i 24/08.
- Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.* Službeni glasnik BiH br. 25/04, 93/05, 48/07, 15/08.
- Zakon o Vladi Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske br. 118/08.
- Zakon o Vladi Tuzlanskog kantona.* Službene novine Tuzlanskog kantona br. 17/00, 1/05 i 11/06.
- Zakon o zaštiti od klevete Federacije BiH.* Službene novine Federacije BiH br. 19/03. Dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2003/zakoni/13bos.htm>
- Zakon o zaštiti od klevete Republike Srpske.* Službeni glasnik RS br. 37/01. Dostupno na http://www.parlament.ba/files/user/docs/press_kutak/Zakon_o_zastiti_od_klevete_RS_H.pdf
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine.* Službeni glasnik BiH br. 12/03.
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske.* Službeni glasnik Republike Srpske br. 2/05.
- Zakona o državnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine (BHRT).* Službeni glasnik br. BiH 92/05.
- Zakonodavna aktivnost.* Parlamentarna skupština BiH. Dostupno na <http://www.parlament.ba/files/user/docs/publikacije/zakonodavna%20aktivnost%20V%20saziva.pdf>
- Završni dokument Radne grupe mladih pravnika/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja Bosne i Hercegovine: Amandmani na Ustav Bosne i Hercegovine od 28. februara 2010. godine.* Preuzeto sa <http://www.boljiustav.ba>.
- Žepić, Božo. (2005). Prijedlozi i planovi međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu, u *Nacionalna sigurnost i budućnost*, br. 3-4 (6).
- Žeravčić, Goran i Bišćević, Edin. (2009). *Analiza stanja civilnog sektora u Bosni i Hercegovini u Civilno društvo: Prilozi za izradu strategije za uspostavu stimulativnog okruženja za razvoj civilnog društva u BiH.* Sarajevo: HTSPE Ltd. UK i Kronauer Consulting.
- Žeravčić, Goran. (2009). *Analiza institucionalne suradnje između vladinog i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini.* Sarajevo: Kronauer Consulting.
- Živanović, Miroslav (ur.). (2008). *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini. Pravo, praksa i međunarodni standardi sa ispitivanjem javnog mnjenja.* Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.

Internet izvori

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8638794.stm>
<http://razglasaj.ba/?p=7489>
http://sda.ba/download/programska_deklaracija.pdf
<http://skupstinabd.ba/zakoni/3/b/1.Zakon%20o%20izvrnoj%20vlasti%20Brcko%20distrikta%20BiH-Sl.glasnik%20Brcko%20DC,br.2-00.pdf>
<http://skupstinabd.ba/zakoni/7/b/1.Zakon%20o%20sudovima%20Brcko%20DC-Sl.glasnik%20Brcko%20DC,br.4-00.pdf>
<http://skupstinabd.ba/zakoni/8/b/1.Zakon%20o%20Javnom%20tuzilastvu%20Brcko%20DC-Sl.%20glasnik%20Brcko%20DC,br.4-00.pdf>
<http://webrzs.stat.gov.rs/axd/index.php>
http://www.ads.gov.ba/javniispit/doc/ustav_federacije_bosne_i_hercegovine.pdf
http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=263&lang=EN>
<http://www.delbih.ec.europa.eu/?jezik=1>
http://www.ds.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=490
<http://www.eupm.org/OurObjectives.aspx>
<http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=2000,2,1>
<http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/1996/zakoni/id%20o%20kantonima.htm>
<http://www.fup.gov.ba>
<http://www.hdz1990.org/category/hdz1990/zastohdz/>
<http://www.hdzbih.org/o-nama/povijest-stranke.html>
http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/ZFPS-precisceni_tekst.pdf
<http://www.izbori.ba/Mandati27102008/ShowMunicipality.asp?MunicipalityCode=200>
http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/Hereticus/V_1/03/download_ser_lat
http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_konzulati_i_stalne_misije_bih/Default.aspx
http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/ambasade_u_bih/Default.aspx
http://www.mfa.ba/ambasade_konzulati_misije/medjunarodne_organizacije_u_bih/Default.aspx
<http://www.mfa.ba/HTML/Bos/Multilateral/id?=5539>
<http://www.mfa.ba/HTML/Bos/Multilateral/id?=5540>
<http://www.mfa.ba/savjetovanja/izlaganja/?id=14496>
http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/bih_i_eu/pregled_razvoja_odnosa_bih_i_eu/?id=74
http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/bih_i_eu/bih_u_procesu_stabilizacije_i_pridruzivanja/?id=75
http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/organizacija_za_evropsku_sigurnost_i_saradnju_osce/osce_i_bih/?id=120
http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/organizacija_islamske_konferencije/?id=132
http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/proces_za_saradnju_u_jugoistocnoj_evropi/?id=140

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/centralnoevropska_inicijativa/?id=144.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/centralnoevropska_inicijativa/?id=144)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/jadransko_jonska_inicijativa/?id=148.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/jadransko_jonska_inicijativa/?id=148)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/regionalna_inicijativa_o_migracijama_azilu_i_povratku_izbjeglica/?id=152.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/regionalna_inicijativa_o_migracijama_azilu_i_povratku_izbjeglica/?id=152)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/medjunarodna_komisija_za_sliv_rijeka_save/?id=160.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/regionalne_inicijative/medjunarodna_komisija_za_sliv_rijeka_save/?id=160)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/sjevernoatlantski_savez_nato/bih_i_nato/?id=112.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/sjevernoatlantski_savez_nato/bih_i_nato/?id=112)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/svjetska_trgovinska_organizacija_wto/bih_i_wto/?id=128.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/svjetska_trgovinska_organizacija_wto/bih_i_wto/?id=128)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/clanstvo_bih_u_specijaliziranim_agencijama_un/?id=20.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/clanstvo_bih_u_specijaliziranim_agencijama_un/?id=20)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/bih_i_un/?id=16.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/bih_i_un/?id=16)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/komitet_za_ljudska_prava/?id=24.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/ujedinjene_nacije_un/komitet_za_ljudska_prava/?id=24)

[http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/vijece_evrope/bih_i_ve/?id=104.](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/vijece_evrope/bih_i_ve/?id=104)

<http://www.mod.gov.ba/bs/#>

<http://www.mod.gov.ba/bs/text.asp?id=75>

<http://www.msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=4338>

http://www.nacionalnemanjinebih.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm?selectedLocale=en.](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm?selectedLocale=en)

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm.](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm)

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm?selectedLocale=en.](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm?selectedLocale=en)

<http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/german/art5.html>

<http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/DE>

<http://www.nato.int/ifor/ifor.htm>

[http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=91.](http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=91)

<http://www.ohr.int>

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5365

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5328

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=33101

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5357

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5300

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5274

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5304

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=5353

http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=39070

[http://www.oscebih.org/overview/bos/whatwedo.asp?d=7.](http://www.oscebih.org/overview/bos/whatwedo.asp?d=7)

[http://www.parlament.ba/komisija/1/0/23.html.](http://www.parlament.ba/komisija/1/0/23.html)

<http://www.parlament.ba/komisija/1/0/30.html>.
<http://www.parlament.ba/sadrzaj/1/51/20.html>.
<http://www.parlament.ba/sadrzaj/1/52/21.html>.
http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/istorijat.html.
<http://www.pdpinfo.net/sadrzaj.php?id=141>
<http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Deset-uslova-za-EU-8-Finansiranje-stranaka/BiH-Zakon-krsen-163-puta.lt.html>
<http://www.predsjednistvobih.ba/hron/?cid=74,2,1>
http://www.sdp.ba/dokumenti/dokumenti/PROGRAM_SDP_BiH.pdf
http://www.sdsrs.com/sajt/dokumenti/Program_SDS.pdf
<http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20V%20Zakon%20o%20sudovima%20BD-lokalna%20verzija-B.pdf>
<http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20VI%20Zakon%20o%20tuzilastvu%20-%20lokalna%20verzija-B.pdf>
<http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20VII%20Zakon%20o%20pravosudnoj%20komisiji%20Brcko%20distrikta-%20lokalna%20verzija-B.pdf>
<http://www.skupstinabd.ba/zakoni/150/Aneks%20VIII%20Zakon%20o%20k.p.p.-%20lokalna%20verzija%20-B.pdf>
<http://www.skupstinabd.ba/zakoni/151/b/zakon%20o%20izmjenama%20zakona%20o%20pravo%20sudnoj%20komisiji%20-%20lokalna%20ve.pdf>
<http://www.skupstinabd.ba/zakoni/27.Zakon%20o%20Kancelariji%20za%20pravnu%20pomoc%20Brcko%20distrikta/b/1.Zakon%20o%20Kancelariji%20za%20pravnu%20pomo%e6.pdf>
<http://www.uino.gov.ba/b/Porezi>
<http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/polozej/polozej.html>.
<http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/polozej/polozej.html>.
<http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF%281998%29020-bos.asp>.
[http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)020-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)020-bos.asp)
http://www.vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=sr.
http://www.vijecenarodars.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=2&lang=sr.
<http://www.dep.gov.ba/razvojni.../socijalne.../Archive.aspx>

Indeks pojmova

A

Advokatura 300, 301, 306, 325.
Agencija za ravnopravnost spolova 183, 292.
Amandman I
v. Ustav BiH
Aneks 4
v. Ustav BiH
Aprilski paket
v. Ustav BiH – ustavne promjene (revizija)
Asimetrična federacija
(asimetrični federalizam) 19, 44, 78.

B

Bruto društveni proizvod BiH
(bruto domaći proizvod – BDP) 199, 201-204,
208, 209, 211, 212, 217.
Biračko pravo 118, 171, 258, 399, 404, 405, 406,
412.
– pasivno 67, 68, 70, 103, 111, 117, 170, 258,
259, 278, 398, 404, 406, 413.
– aktivno 259, 398, 399.
Bonska ovlaštenja (bonske ovlasti) 45, 47, 139,
141, 142, 148, 149, 153, 156, 159, 282, 295, 315,
420, 552, 570.
Brčko distrikt BiH 13, 19, 22, 63, 89, 91, 92, 115,
116, 127, 130, 131, 140, 154, 157, 171, 187, 191,
192, 198, 203, 206, 226, 231, 244, 272, 286, 295,
296, 297, 300, 306, 307, 309, 314, 315, 316, 320,
327, 390-395, 406, 407, 411, 412, 417-436.
– Statut Brčko distrikta BiH 115, 116, 392,
412, 417, 420, 421, 422, 423, 425, 426, 428, 432,
433.
Butmirski paket
v. Ustav BiH – ustavne promjene (revizija)

C

Centralizacija 48, 282, 433.
Centralna banka BiH 45, 62, 66, 94, 101, 103, 147,
206, 207, 209, 211, 255, 267, 292, 428.

Civilno društvo (građansko društvo) 12, 35, 37,
80, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 189, 190,
191-195, 198, 199, 200, 308, 342, 532, 542, 565.

D

Decentralizacija 31, 75, 471, 475, 492, 508, 509,
518, 523, 543.
Dejtonski mirovni sporazum (Dejtonski sporazum,
Opći okvirni mirovni sporazum za Bosnu i
Hercegovinu) 7, 15, 17, 19, 21, 23, 27, 29, 30,
34, 36, 37, 38, 40-49, 53, 54, 55, 56, 64, 65, 67,
70, 72, 75, 76, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 95, 97, 99,
107, 108, 110, 116, 118, 128, 130, 136, 137, 138,
139, 141-150, 152, 154, 156, 158, 159, 160, 161,
167, 206, 226, 227, 281, 283, 287, 299, 300, 309,
314, 330, 341, 344, 345, 346, 350, 354, 355, 359,
360, 364, 379, 380, 381, 392, 393, 394, 395, 397,
401, 402, 403, 406, 417, 418, 419, 420, 421, 437,
438, 439, 441, 442, 444, 448, 455, 458, 459, 461,
462, 465, 466, 467, 471, 475, 490, 531, 544, 546,
551, 553, 557, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569,
570, 571, 574, 579, 582, 586.
Dejtonski ustav
v. Ustav BiH
Delegat 20, 30, 59, 66, 72, 75, 76, 93, 95, 96, 97,
98, 99, 100, 102, 103, 111, 117, 170, 228, 229,
232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 245,
246, 249, 250, 261, 263, 268, 269, 270, 272, 278,
294, 321, 405, 408, 409, 410, 412, 413, 446, 448,
476, 477, 512, 513.
Dijaspora BiH 414, 415, 572, 587, 588.
Diplomatsko-konzularna predstavništva
(diplomatsko-konzularna mreža, predstavnicima)
13, 264, 291, 406, 572, 574, 576, 577, 588.
Diskriminacija 34, 35, 47, 67, 68, 69, 81, 95, 96,
103, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 120, 121,
123, 128, 130, 131, 133, 134, 135, 163, 164, 167,
168, 169, 171, 178, 183, 185, 228, 229, 258, 259,
361, 368, 402, 412, 413, 415, 424, 466, 467, 472,
522, 523, 537, 550, 565, 578.
– nediskriminacija 23, 168, 170, 229, 440, 565.

- Distrikt Brčko
v. Brčko distrikt BiH
- Dom naroda BiH
v. Parlamentarna skupština BiH
- Dom naroda FBiH
v. Parlament Federacije BiH
- Dom za ljudska prava 44, 108, 125, 127, 128, 129, 130, 131, 146, 307, 314, 566.
- E**
- Ekonomija BiH 12, 153, 165, 201, 202, 203, 207, 208, 210, 212, 213, 214, 215, 219, 221, 387, 394, 462, 491, 532, 539, 557.
– siva ekonomija (neformalna ekonomija) 188, 204, 206, 217.
– tržišna ekonomija 7, 9, 58, 59, 115, 165, 201, 491, 347, 361, 363, 491, 528, 530, 539.
- Ekonomska prava 57, 64, 67, 69, 105, 106, 107, 132, 133, 167, 187, 188, 189, 537, 582.
– socioekonomska prava 179, 180, 199.
- Entitesko glasanje 60, 78, 100, 103, 245, 246, 535.
- Entitetsko državljanstvo 17, 444, 472, 487.
- Etnicitet 33, 480.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda 9, 17, 44, 67, 68, 80, 101, 105, 107, 108, 109, 112–115, 118–130, 132, 135, 146, 158, 161, 169, 183, 188, 229, 258, 278, 292, 302, 303, 307, 315, 327, 355, 383, 401, 405, 414, 424, 443, 463, 467, 535, 536, 566, 579.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi 24, 455, 486, 492, 494–499, 501, 502, 507, 514, 517, 519, 520, 522.
- Evropske integracije (evroatlantske integracije) 7, 9, 12, 13, 107, 149, 201, 218, 219, 231, 241, 244, 248, 286, 287, 296, 308, 376, 383, 386, 392, 396, 442, 458, 490, 491, 526, 527, 529–536, 539, 540, 541, 543, 544, 545, 564, 570, 571, 579, 587.
- Evropski sud za ljudska prava 105, 115, 118, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 171, 258, 259, 292, 300, 307, 311, 319, 387, 413, 414, 467, 535, 536, 537, 538, 566.
- F**
- Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) 13, 16, 19–25, 27, 30, 34, 35, 36, 40–44, 52, 53, 54, 59, 60, 63, 67, 68, 74, 77, 78, 80, 90, 93–100, 102, 110–114, 116, 117, 125, 126, 128–135, 138, 139, 140, 149, 153, 155, 157, 169, 170, 172, 173, 175, 181, 183, 184, 187, 188, 191, 192, 197, 198, 203, 207, 228, 233, 234, 236, 238–241, 244, 246, 248, 249, 250, 257, 258, 259, 261, 265, 268, 269, 270, 276, 295, 300, 306, 307, 309, 311, 317, 320, 321, 322, 324, 325, 327, 328, 331, 341, 347, 360, 363, 364, 365, 368, 371, 374, 375, 381, 383, 390, 401, 403, 404, 406, 408, 409, 410, 412, 413, 414, 417, 418, 419, 420, 421, 426, 434, 435, 438, 440, 441, 442, 445, 452, 455, 456, 457, 459–491, 494, 495, 499, 500, 501, 502, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 512, 513, 515, 518, 519, 520, 521, 522, 539, 585, 586.
- G**
- Grad 18, 22, 23, 168, 174, 175, 176, 192, 206, 321, 371, 411, 424, 443, 444, 454, 455, 460, 471, 475, 486, 487, 488, 489, 493, 500, 501, 502, 503, 505, 506, 507, 511, 512, 513.
– gradonačelnik 272, 404, 411, 412, 424, 428, 429, 430, 431, 489, 512, 513, 514.
– gradsko vijeće (skupština grada) 407, 411, 511, 512, 513, 524.
- Građansko društvo
v. civilno društvo
- I**
- Individualna prava 26, 34, 35, 59, 105, 106, 116, 117, 133, 181, 191, 200, 413.
- Izbjegllice 35, 38, 42, 44, 47, 48, 49, 69, 139, 144, 146, 153, 166, 173, 175, 241, 246, 283, 287, 290, 292, 297, 396, 403, 405, 419, 430, 441, 449, 455, 490, 537, 538, 542, 551, 562, 584, 587, 588.
- Izbori 16, 18, 21, 24, 31, 46, 53, 56, 60, 63, 64, 68, 69, 70, 80, 97, 123, 125, 137, 144, 146, 147, 157, 158, 170, 171, 184, 223, 224, 225, 229, 238, 240, 247, 248, 249, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 275, 276, 282, 289, 302, 330, 331, 333–337, 342, 343, 344, 347, 348, 349, 350, 352–357, 384, 397, 398, 399, 401–409, 411, 412, 414, 415, 427, 438, 443, 445, 446, 447, 450, 454, 461, 465, 468, 476, 478, 479, 484, 492, 497, 500, 511, 512, 513, 524, 532, 535, 563, 564, 568, 570.
- Izborni sistem 64, 118, 125, 260, 333, 397, 398, 401, 402, 404, 405, 407, 412, 415, 445, 466, 553.
- Izborni zakon 81, 125, 165, 169, 170, 173, 178, 183, 238, 245, 256, 260, 261, 263, 314, 397, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 411, 415, 423, 428, 454, 476, 483, 484, 500, 511, 512.

K

- Kanton 13, 16, 19–23, 25, 36, 40, 44, 52, 71, 94, 96, 98, 130, 133, 140, 145, 153, 155, 169, 175, 176, 188, 192, 231, 269, 307, 320, 321, 322, 324, 347, 351, 357, 360, 390, 410, 411, 412, 417, 434, 435, 436, 459, 460, 461, 463, 464, 466, 469, 470, 471, 473–476, 479, 480, 481, 482, 483–489, 491, 499, 500, 502, 504, 505, 509, 518, 519, 523, 585, 586.
- Kolektivna prava 29, 32, 34, 59, 61, 105, 106, 116, 117, 133, 168, 413.
- Kolektivni šef države 19, 52, 64, 253, 256, 257, 258, 267, 278, 408.
- Komisija za ljudska prava 44, 67, 86, 126, 128, 129, 130, 146, 173, 314.
- Konfederacija 19, 20, 32, 36, 52, 54, 55, 57, 65, 253, 256, 257, 269, 461, 468, 550, 586.
- Konsenzus 11, 31, 33, 46, 48, 49, 52, 57, 60, 72, 74, 78, 80, 83, 104, 105, 223, 225, 227, 234, 237, 240, 248, 253, 268, 278, 280, 287, 295, 296, 311, 321, 339, 383, 395, 409, 425, 440, 465, 473, 545.
- Konsocijacija 32, 33.
– konsocijacijska demokratija
(konsocijativna demokratija) 31, 32, 43, 48, 70, 73, 75, 78, 87, 94, 226, 258, 280, 345.
- Konstitutivni narodi (konstitutivnost naroda) 7, 19, 20, 22, 23, 26–36, 44, 56–61, 69, 70–72, 75, 76, 78–80, 92–103, 105, 110, 111, 113, 116, 117, 118, 131, 140, 165, 166, 168, 169, 170, 176, 226, 228, 229, 233, 235, 236, 237, 239, 241, 245, 246, 250, 253, 257–264, 269, 276, 278, 284, 287, 295, 296, 308, 310, 313, 314, 320, 321, 349, 350, 351, 354, 355, 365, 367, 401, 407, 408, 409, 410, 412, 413, 415, 429, 437, 439, 440, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 450, 453, 454, 458, 459, 460, 461, 463, 464, 465, 466, 467, 473, 474, 476, 477, 478, 480, 484, 485, 490, 535, 537, 568, 569, 579.
- Kopenhagenski kriteriji 9, 526, 527, 528, 531, 538.
- Kulturna autonomija 163, 168, 174.
- Kulturna prava 64, 67, 69, 106, 107, 132, 133, 167, 190, 367, 402, 536, 537.

L

- Lokalna samouprava 13, 22, 23, 24, 53, 70, 74, 92, 94, 99, 102, 115, 157, 324, 417, 418, 421–427, 433, 434, 437, 441, 443, 444, 449, 454, 455, 458, 460, 464, 470, 471, 476, 477, 486, 488, 489, 492–524, 535.

M

- Medijski sistem (mediji) 7, 10, 12, 153, 156, 177, 184, 282, 359–363, 367, 368, 369, 375, 376, 377, 378, 397, 537, 542, 547, 564.
– sloboda medija 359, 375.
- Međunarodne organizacije 13, 94, 138, 143, 144, 146, 221, 232, 233, 264, 266, 272, 290, 291, 292, 359, 381, 382, 442, 446, 457, 468, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 558, 562, 564, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 584, 585, 586.

N

- Nacionalne manjine 9, 12, 30, 31, 34, 68, 69, 75, 79, 95, 105, 107, 109, 111, 112, 117, 119, 124, 133–135, 163–178, 228, 244, 250, 292, 341, 355, 366, 402, 411, 427, 429, 443, 445, 512, 537, 532, 534, 536, 537, 538, 564.
- Nacionalno neopredijeljeni 30, 95.
- Narodna skupština Republike Srpske 16, 20, 25, 30, 59, 78, 88, 89, 93, 94, 96, 97, 102, 113, 117, 126, 156, 184, 234, 239, 250, 263, 268, 269, 270, 271, 272, 311, 315, 323, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 355, 356, 383, 403, 408, 410, 412, 413, 437, 438, 439, 440, 441, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 453, 456, 457, 465, 477, 478, 503, 504, 553
- Nediskriminacija
v. diskriminacija
- Neposredna demokratija (direktna demokratija) 31, 32, 397, 400, 510, 514.
- Notar (notarijat) 301, 325, 326, 432.

O

- Obrazovni sistem 197, 198, 199.
- Oktroisani ustav 51, 56, 70, 77, 79, 345.
- Ombudsman 44, 81, 86, 105, 125, 126, 129, 130, 131, 133, 146, 306, 374, 463, 564, 566, 570.
- Opći okvirni mirovni sporazum za Bosnu i Hercegovinu
v. Dejtonski mirovni sporazum
- Općina/opština 22, 23, 76, 130, 133, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 181, 192, 320, 321, 338, 343, 347, 349, 352, 355, 356, 357, 404, 406, 407, 411, 417, 424, 443, 444, 445, 448, 452, 454, 455, 460, 473, 482, 485, 486, 487, 488, 489, 493, 494, 495, 499–507, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 564, 573.

- općinsko vijeće/skupština opštine (opštinsko vijeće) 30, 170, 171, 172, 403, 404, 407, 411, 486, 495, 499, 511, 512, 513, 514, 515, 519, 524.
- Oružane snage BiH 89, 147, 231, 266, 267, 379, 381, 386, 387, 388, 389, 423, 464, 581.
- OSCE (Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju) 45, 128, 139, 146, 183, 259, 328, 382, 386, 401, 402, 403, 405, 551, 563, 564, 565, 570, 571, 575, 576, 582.
- Ostali 22, 23, 26, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 58, 59, 67, 68, 93, 96, 97, 98, 99, 102, 111, 116, 117, 125, 133, 164, 168, 169, 170, 174, 176, 228, 244, 258, 320, 321, 365, 366, 387, 398, 407, 409, 410, 412, 413, 441, 444, 446, 447, 448, 453, 454, 458, 463, 466, 467, 471, 476, 477, 479, 480.
- P**
- Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu 219, 382, 530, 567, 579, 583, 584.
- Paritet (načelo pariteta) 31, 52, 79, 80, 96, 253, 257.
- Parlamentarna skupština BiH 16, 20, 23, 24, 30, 36, 55, 59, 60, 62, 66, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 81, 82, 83, 85, 86, 89, 91, 92, 94, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 117, 118, 125, 147, 148, 167, 170, 173, 223, 227, 228, 230, 231, 233, 234, 235, 255, 259, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 274, 278, 281, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 293, 294, 295, 298, 312, 314, 316, 317, 345, 347, 349, 357, 360, 383, 402, 403, 404, 405, 407, 408, 412, 413, 414, 417, 421, 422, 441, 442, 444, 446, 457, 468, 469, 472, 475, 484, 490, 531, 535, 542, 553, 564, 565, 566, 574, 576, 577, 585, 586.
- Predstavnički dom BiH (Zastupnički dom BiH) 20, 30, 52, 55, 56, 60, 66, 71, 72, 73, 82, 83, 91, 98, 99, 100, 103, 183, 184, 228, 231–242, 244, 247, 250, 261, 262, 266, 268, 271, 272, 273, 274, 281, 284, 285, 286, 287, 288, 316, 345, 347, 403, 404, 405, 408, 412, 417, 422, 490, 577.
- Dom naroda BiH 24, 30, 52, 60, 66, 68, 70, 72, 75, 76, 91, 99, 100, 102, 103, 117, 170, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 250, 255, 258, 261, 264, 267, 271, 272, 273, 274, 313, 408, 413, 446, 490, 535, 577.
- Parlament Federacije BiH 16, 20, 23, 25, 30, 59, 93, 95, 96, 97, 102, 111, 117, 173, 234, 250, 263, 268, 269, 271, 272, 276, 321, 322, 350, 352, 403, 408, 409, 410, 412, 413, 461, 463, 464, 465, 470, 471, 472, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 484, 585, 586.
- Predstavnički dom FBIH (Zastupnički dom FBIH) 30, 93, 96, 97, 126, 184, 276, 352, 403, 409, 463, 464, 470, 471, 476, 477, 478, 480, 482.
- Dom naroda FBIH 20, 30, 59, 79, 95, 97, 102, 111, 117, 125, 228, 229, 231, 233, 234, 263, 268, 269, 271, 272, 321, 408, 409, 410, 412, 413, 463, 464, 470, 476, 477, 479, 482, 484.
- Parlamentarne stranke 99, 102, 223, 225, 227, 237, 247, 248, 249, 252.
- Podjela nadležnosti (raspodjela nadležnosti) 16, 19, 22, 31, 52, 57, 58, 63, 64, 65, 74, 80, 98, 99, 102, 316, 434, 442, 463, 475, 506, 523.
- Politička prava 64, 68, 69, 95, 111, 113, 116, 117, 118, 132, 133, 167, 169, 170, 171, 179, 180, 182, 199, 228, 229, 259, 303, 327, 402, 536, 537.
- Političke partije/stranke 8, 12, 46, 48, 75, 77, 78, 79, 81, 90, 98, 101, 102, 104, 111, 125, 171, 172, 184, 194, 195, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 237, 238, 244, 247, 248, 250, 251, 252, 260, 262, 266, 270, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 281, 286, 287, 295, 314, 330–335, 338, 340, 342, 345, 346, 350, 353, 357, 358, 397, 399, 400, 403, 414, 429, 406, 407, 445, 446, 447, 458, 465, 478.
- Polupredsjednički sistem (tip, uređenje) 24, 25, 227, 234, 273, 274, 279, 280.
- Pravna država 46, 47, 63, 64, 87, 106, 145, 179, 180, 199, 300, 301, 302, 304, 321, 528, 571.
- Pravobranilaštvo 300, 304, 306, 308, 319, 320, 324, 423, 431, 432.
- Pravosudni sistem 65, 88, 300, 304, 306, 307, 308, 323, 324, 326, 327, 536.
- Preambula v. Ustav BiH
- Predsjednički sistem 18, 19, 24, 25, 270, 277, 279, 294, 437, 451, 480.
- Predsjedništvo BiH 16, 24, 27, 30, 45, 58, 59, 62, 64, 66, 68, 69, 70, 72, 75, 80, 84, 85, 89, 99, 100, 103, 117, 118, 125, 126, 131, 147, 148, 170, 230, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 242, 243, 253–278, 284, 285, 286, 287, 288, 294, 311, 312, 319, 344, 345, 348, 352, 376, 381, 382, 383, 384, 389, 403, 404, 405, 408, 412, 413, 422, 456, 462, 467, 490, 535, 552, 574, 576, 580, 585.
- Predstavnički dom Bosne i Hercegovine v. Parlamentarna skupština BiH

Predstavnički dom Federacije Bosne i Hercegovine
v. Parlamentarna skupština FBiH

Prenos nadležnosti s entiteta na državu 65, 71,
72, 73, 74, 75, 77, 78, 82–92, 94, 98, 102, 104,
140, 230, 231, 265, 283, 456.

Protektorat 19, 83, 139, 141, 142, 358, 434.

Prudski sporazum
v. Ustav BiH – ustavne promjene (revizija)

R

Raseljene osobe 30, 35, 42, 48, 53, 56, 67, 146,
153, 166, 246, 387, 396, 403, 406, 419, 420, 422,
430, 441, 449, 455, 476, 477, 487, 490, 537, 562,
584.

Rat 1992–1995. 166, 177, 194, 226, 412, 588.

Realna unija 15, 20, 36.

Referendum 31, 32, 39, 54, 77, 225, 340, 344, 345,
353, 400, 446, 498, 513, 514, 515, 524.

Republika Srpska (RS) 13, 16, 19–25, 27, 30, 36, 39,
42, 43, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 59, 60, 63, 67, 68,
71, 77, 78, 88, 89, 90, 93–100, 102, 113, 114, 116,
117, 126, 128, 129, 130, 132, 134, 138, 140, 149,
155, 156, 157, 158, 169, 170, 173, 175, 176, 181,
187, 192, 197, 198, 203, 207, 208, 228, 233, 234,
236, 238, 239, 240, 241, 244, 245, 246, 248, 249,
250, 257, 258, 259, 261, 262, 263, 268, 269, 270,
271, 272, 275, 295, 300, 306, 307, 311, 316, 322,
323, 324, 327, 340, 347, 348, 349, 351, 352, 353,
354, 355, 356, 359, 360, 363, 364, 365, 381, 383,
388, 390, 401, 403, 404, 406, 408, 410, 412–414,
417, 418, 420, 421, 425, 427, 435–460, 465–469,
471, 477, 478, 491, 494, 495, 499, 500, 503, 518,
519, 553, 569, 570, 585, 586.

S

SFRJ (Socijalistička Federativna Republika
Jugoslavija) 18, 26, 29, 62, 137, 165, 166, 224,
310, 328, 337, 341, 439, 462.

Sigurnosna politika 151, 231, 267, 379–389, 393,
394, 395, 396, 531, 544, 545, 565, 567, 572.

Socijalna prava 57, 64, 67, 69, 105, 106, 107, 132,
133, 167, 187, 188, 189, 582.

Specijalni predstavnik
v. visoki predstavnik

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 9, 13, 159,
201, 219, 220, 526, 530, 531, 532, 535, 540, 580.

Sudovi

– Sud Bosne i Hercegovine 16, 23, 99, 147, 154,
244, 300, 307, 308, 309, 310, 314, 315, 316, 319,
323, 383, 406.

– Ustavni sud BiH 23, 53, 61, 62, 66, 67, 83, 92,
94, 95, 100, 108, 126, 127, 158, 159, 224, 246,
261, 263, 301, 307, 309, 310–313, 315, 316, 320,
413, 440, 442, 465, 483.

– Vrhovni sud FBiH 16, 97, 125, 306, 307, 320,
321, 463, 466, 482.

– Vrhovni sud RS 16, 97, 306, 307, 323, 441, 444,
452.

– Ustavni sud FBiH 97, 309, 320, 321, 322, 452,
466, 473, 482, 483, 484, 488, 489.

– Ustavni sud RS 97, 323, 444, 452, 453.

– Apelacioni sud Brčko distrikta BiH 306, 309,
431, 432.

– kantonalni sudovi 16, 98, 300, 306, 309, 320,
321, 322, 374, 431, 466, 473, 482, 483, 486.

– okružni sudovi 16, 98, 300, 306, 309, 322, 323,
324, 374, 431, 452.

– osnovni sudovi 16, 98, 306, 309, 323, 324, 326,
375, 431, 432, 433, 452.

– opštinski/općinski sudovi 16, 98, 300, 306,
309, 320, 321, 322, 326, 482, 483, 486.

– ustavni sudovi 306, 309, 310, 482.

S

Suverenitet 15, 17, 19, 21, 22, 25–29, 31, 37, 58,
59, 65, 70, 72, 76, 78, 83, 84, 92, 93, 94, 106, 115,
118, 137, 140, 151, 157, 230, 283, 293, 314, 316,
333, 343, 383, 385, 393, 400, 401, 418, 419, 420,
421, 423, 426, 433, 438, 441, 442, 455, 457, 461,
463, 468, 469, 471, 490, 517, 518, 520, 535, 568,
585, 586.

T

Tužilaštva 300, 306, 309, 317, 319, 390, 424, 439,
553.

– Tužilaštvo/tužiteljstvo BiH 16, 23, 81, 84, 86,
99, 147, 154, 155, 244, 300, 301, 306, 307, 308,
309, 310, 316, 317, 318, 319, 329, 394, 395.

– Ured registrara BiH 301, 308, 309, 319.

– Federalno tužilaštvo FBiH 309, 318, 322.

– Republičko tužilaštvo RS 307, 309, 318, 322,
323, 324.

– Javno tužilaštvo Brčko distrikta BiH 306, 309,
432.

- kantonalna tužilaštva 309, 317, 322, 484.
- okružna tužilaštva 309, 324.

U

- Ujedinjene nacije (Ujedinjeni narodi, Organizacija ujedinjenih nacija) 43, 45, 47, 58, 105, 106, 110, 112, 119, 134, 136, 137, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 152, 153, 154, 158, 159, 163, 164, 180, 282, 304, 389, 438, 546, 548, 550, 554, 558, 562, 572, 578, 586, 587.
- Unitarna država (unitarni princip, unitarno uređenje) 15, 20, 23, 36, 51, 57, 73, 258, 335, 340, 443, 460, 497.
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima 105, 106, 107, 110, 112, 303.
- Ustav BiH (Dejtonski ustav) 7, 9, 16-24, 26-31, 34, 35, 36, 43, 48, 49, 50, 51, 53-95, 98-118, 125, 126, 127, 130, 132, 133, 134, 135, 138-141, 145, 147, 148, 158, 161, 168, 183, 188, 206, 227-231, 238, 239, 242, 245, 246, 249, 250, 252, 253, 255, 256, 257, 259, 261-272, 274, 279, 280, 281, 283, 284, 285, 290, 291, 292, 294, 297, 302, 303, 306, 307, 309, 310, 311, 312, 313, 315, 316, 322, 323, 338, 345, 351, 354, 360, 381, 382, 383, 384, 387, 388, 395, 401, 402, 404, 405, 406, 412, 413, 414, 415, 417, 420, 421, 422, 423, 425, 426, 432, 434, 437, 438, 440-444, 455, 456, 457, 458, 460, 461, 464-469, 471, 472, 473, 489, 490, 499, 505, 534, 535, 536, 546, 568, 574, 585.
- amandman I 92, 99, 115, 148, 417, 418, 421, 422, 425, 434.
 - Aneks 4 19, 27, 29, 30, 43-45, 107, 108, 116, 138, 145, 283, 344, 345, 381, 438, 461, 574.
 - ustavne promjene (revizija) 28, 48, 49, 53, 55, 57, 59, 65, 71-80, 82, 83, 84, 85, 88, 90, 91, 98, 99, 102, 104, 110, 125, 145, 148, 171, 231, 249, 252, 254, 287, 288, 316, 327, 329, 338, 347, 350, 351, 413, 442, 458, 464, 535, 538, 569, 570, 571.
 - Aprilski paket 71, 80, 82, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 227, 234, 250, 287.
 - Butmirski paket (Butmirski proces) 71, 80, 98, 102, 104, 227.
 - Prudski sporazum 80, 98, 101, 104.
 - preambula 28, 29, 30, 31, 35, 43, 51, 58-61, 63, 64, 70, 94, 95, 107, 116, 134, 145, 168, 228, 413, 466.

- Ustav Federacija BiH 20, 21, 22, 23, 24, 34, 36, 52, 71, 93, 94, 95, 96, 98, 110, 110, 111, 112, 113, 114, 125, 132, 134, 135, 139, 320, 321, 322, 390, 440, 452, 459, 461, 463-467, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 478, 481-489, 499, 500, 502, 504, 505, 506, 518, 585, 586.
- Ustav Republike Srpske 20, 23, 24, 71, 72, 88, 93, 94, 95, 96, 113, 114, 116, 132, 134, 140, 322, 323, 437-458, 465, 466, 477, 499, 500, 503, 518, 585.
- Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine 26, 224, 229, 253, 254, 390.
- Ustavne konvencije 51, 56.

V

- Vanjska politika 27, 224, 227, 232, 233, 239, 240, 290, 291, 380, 385, 386, 394, 489, 490, 526, 527, 531, 544, 545, 560, 572, 573, 574, 576, 577, 585, 586, 587, 589.
- Vašingtonski sporazum 21, 34, 40, 52, 125, 341, 381, 459, 460, 461, 467, 468, 475.
- Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokraciju kroz pravo) 81, 88, 124, 125, 140, 141, 149, 160, 169, 170, 246, 252, 259, 469, 552, 553, 554, 558, 570.
- Vijeće Evrope 9, 108, 112, 119, 122, 124, 128, 139, 140, 150, 151, 152, 164, 166, 167, 174, 176, 249, 300, 307, 327, 381, 387, 402, 413, 414, 469, 495, 496, 499, 509, 546, 548, 550, 565, 566, 567, 570, 571, 572, 578, 579, 584, 586.
- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 16, 24, 85, 147, 148, 175, 181, 184, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 279-290, 292-299, 307, 308, 312, 319, 320, 328, 360, 363, 382, 383, 394, 414, 430, 431, 469, 470, 533, 534, 541, 552, 565, 574, 576, 582, 585, 588.
- Vijeća nacionalnih manjina 97, 173, 453
- Vijeće naroda RS 16, 30, 78, 88, 93, 96, 97, 410, 440, 444, 445, 446, 447, 448, 453, 458, 477, 478.
- Vijeće sigurnosti 45, 110, 136, 137, 142, 143, 144, 152, 154, 158, 159, 328, 380, 386, 549, 551, 555, 556, 557, 578.
- Vijeće za implementaciju mira 45, 84, 136, 138, 139, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 154, 155, 156, 158, 159, 304, 421, 552.
- Vijeće za regionalnu saradnju 567.
- Višestranački izbori 21, 224, 225, 461.

Visoki predstavnik (specijalni predstavnik) 7, 12,
30, 45, 47, 48, 49, 57, 59, 71, 79, 81-87, 90, 91,
92, 95, 96, 98, 99, 102, 104, 128, 131, 136, 137,
138, 139-162, 170, 223, 227, 232, 234, 243, 244,
245, 249, 259, 261, 262, 281, 282, 295, 304, 314,
315, 317, 319, 322, 324, 327, 345, 350, 355, 360,
364, 381, 382, 386, 403, 413, 419, 420, 421, 434,
439, 440, 441, 448, 464, 465, 467, 535, 544, 546,
551, 552, 553, 554, 557, 568, 569, 570, 571, 580,
584.

Visoko sudsko i tužilačko vijeće 147, 154, 231, 294,
303, 304, 308, 309, 313, 317, 320, 321, 322, 324,
432, 466, 483, 486, 553.

Vitalni nacionalni interes 30, 32, 59, 75, 76, 78, 80,
96, 97, 98, 100, 103, 117, 235, 236, 245, 246, 253,
263, 268, 269, 312, 440, 443, 444, 445, 448, 453,
464, 465, 467, 473, 477, 478, 568.

Z

Zakonodavni postupak 72, 83, 84, 231, 235, 236,
241, 242, 243, 433, 444, 446.

Zastupnik 160, 169, 228, 229, 235, 239, 247, 250,
251, 263, 312, 315, 399, 406, 409, 414, 427, 428,
429, 461, 478, 482, 483, 484.

ZAVNOBiH 26, 29, 224, 466.

Ž

Ženska ljudska prava 182, 183, 185, 191.

Biografije

Damir Banović, diplomirao je na Pravnom fakultetu u Sarajevu i magistrant je na Katedri za državno i međunarodno javno pravo. Studira i filozofiju na Odsjeku za filozofiju i sociologiju na Filozofskom fakultetu u Sarajevu. Radi kao asistent na Pravnom fakultetu u Sarajevu na naučnoj oblasti teorija države i prava, te kao koordinator programa društvene nauke u organizaciji Sarajevski otvoreni centar.

Objavio je slijedeće radove (izbor): *Uvod u politički sistem BiH: izabrani aspekti* (priređivač, zajedno sa Sašom Gavrićem i Christinom Krause, 2009, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Fondacija Konrad Adenauer); *Constitutional reform in Bosnia and Hercegovina. Procedures, Challenges, Recommendations* (ko-autor sa Sašom Gavrićem, u časopisu *Südosteuropa-Mitteilungen*, 1/2010).

Zajedno sa Sašom Gavrićem urednik je ovog zbornika.

Saša Gavrić, završio studij Političkih i upravnih nauka na Univerzitetu Konstanz (Njemačka). Trenutno piše master-rad na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Radi kao izvršni direktor Sarajevskog otvorenog centra, realizujući projekte u polju obrazovanja, nauke/izdavaštva i kulture. Autor i koautor je nekoliko članaka, te je priređivač različitih publikacija/zbornika u oblasti politologije i esejistike. Prevodi pojedinačne naučne radove i knjige s njemačkog i na njemački jezik. Urednik je edicije *Politikon* pri University Press-u Sarajevo.

Objavio je slijedeće radove (izbor): *Uvod u politički sistem BiH. Izabrani aspekti* (priređivač, zajedno sa Damirom Banovićem i Christinom Krause, 2009, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Fondacija Konrad Adenauer); *Das politische System Bosnien-Herzegovinas* (koautor sa Solveig Richter, zbornik *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2010, Wiesbaden: VS Verlag); *Constitutional reform in Bosnia and Hercegovina. Procedures, Challenges, Recommendations* (koautor sa Damirom Banovićem, u časopisu *Südosteuropa-Mitteilungen*, 1/2010).

Zajedno sa Damirom Banovićem priređivač je ovog zbornika.

Dina Bajraktarević, diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu na kojem je stekla i naučni stepen magistra pravnih nauka iz oblasti evropskog prava. Zaposlena je na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu u zvanju višeg asistenta.

Objavila je sljedeće radove: *Zaštita potrošača na tržištu finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini*, Pravna misao, br. 1/2, str. 7-35; *Zaštita investitora i pravni mehanizmi sprečavanja tržišnih zloupotreba u Evropskoj uniji i Bosni i Hercegovini*, Kriminalističke teme, Godište X, br. 1-2, str. 1-42; *Negiranje genocida – Dilema između krivičnog procesuiranja i slobode govora*, Kriminalističke teme, Godište VI, 2007. god, br. 1-2, str. 223-233.

Katarina Crnjanski-Vlajčić diplomirala je 2004. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, smjer Međunarodni odnosi. Magistrirala je na Religijskim studijima u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. Od 2005. godine radila je u Evropskom centru za prava manjina u Beogradu, a od 2007. godine u Centru za istraživanje etniciteta u Beogradu. Već nekoliko godina živi i radi u Sarajevu.

Objavila je više članaka i studija iz oblasti prava i položaja manjina.

Amer Džihana, diplomirao je i magistrirao na Odsjeku žurnalistike sarajevskog Fakulteta političkih nauka i magistrirao javne politike na Centralnoevropskom univerzitetu u Budimpešti. Studira na doktorskom studiju na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Radi kao direktor istraživanja i zagovaranja u Internewsu BiH. Zajedno sa Zalom Volčić uredio je knjigu *Mediji i nacionalne ideologije: analiza izvještavanja o suđenjima za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji*.

Objavio je autorske radove *Spinning out of control: Media coverage in the Bosnian conflict* (s Michalom Sládačekom) i *Javni RTV sistem u BiH* (s Tarikom Jusićem), kao i policy studiju *RTV sistem u BiH između etničkog ekskluzivizma i dugoročne stabilnosti*. Kao saradnik za BiH, učestvovao je u međunarodnom istraživanju *INDIREG* o nezavisnosti i efikasnosti regulatornih tijela zaduženih za sprovedbu AVMS direktive, kao i u studiji *Digital Media Mapping*.

Sanja Golijanin, diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu. Akademske diplomske master studije završila je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Doktorant je na Javnopravnoj i teorijskopravnoj katedri. Radi kao viši asistent na Pravnom fakultetu u Istočnom Sarajevu, uža naučna oblast upravno pravo i uprava.

Objavila je preko deset stručnih i naučnih radova, te učestvovala na nekoliko domaćih naučnih i stručnih skupova.

Thorsten Gromes, dr. phil, diplomirao je politologiju. Radi kao saradnik Instituta za istraživanje mira u Frankfurtu (HSFK/PRIF).

Objavio je sljedeće radove: *The Prospect of European Integration and Conflict Transformation in Bosnia and Herzegovina*. u: Journal of European Integration, vol 31., izdanje br. 4. 2009; *Dampening the Dangers of Democratization: Lessons from Bosnia and Herzegovina*. u: Journal of Intervention and Statebuilding, 3. godište, 1/2009; *Demokratisierung nach Buergerkrieg: Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt am Main und New York, 2007; *Federalism as a Means of Peace-Building: The Case of Postwar Bosnia and Herzegovina*. u: Nationalism and Ethnic Politics, 16: 3-4, 354-374, 2010.

Nermin Keranović, diplomirao je na Pravnom fakultetu u Sarajevu, gdje pohađa i post-diplomski master studij na Katedri krivičnog prava, međunarodnog prava i smjera. Radi kao stručni saradnik za pravna pitanja u "BH Telecom" d.d. Sarajevo, a pripravnički staž obavljao je u Uredu registrara i Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

Objavio je članak *Evropski sud za ljudska prava*, Ljudska prava, Pravni fakultet Sarajevo, 2009, u koautorstvu. Uže oblasti: međunarodno humanitarno pravo. Nagrađen nagradom "Akademik dr. Edhem Čamo" Univerziteta u Sarajevu za naučnoistraživački rad.

Ines Krtalić, diplomirala je na Pravnom fakultetu u Sarajevu. Radi kao šef kabineta u Uredu ministra pravde Bosne i Hercegovine, te kao Liaison Officer za Regionalnu školu za reformu javne uprave.

Objavila je: *Priručnik za polaganje stručnog upravnog ispita* (juli 2011).

Lejla Lilić, diplomirala na Pravnom fakultetu u Sarajevu 2005. godine, a magistrirala na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru na Katedri državnopravnih znanosti. Akademiju za političko usavršavanje završila je 2007. godine. Radi u pravnom odjelu Agencije za zastupanje i zaštitu autorskih prava Sine Qua Non. Uvrštena je na listu eksperata za međunarodno pravo za 2008. godinu Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH.

Goran Marković završio je Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu 2001. godine. Magistrirao je na istom fakultetu 2005. godine odbranivši magistarski rad na temu "Participativna demokratija u razvijenim građanskim društvima. Ideje i iskustva". Doktorsku disertaciju pod naslovom "Federalizam u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine" odbranio je 2009. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Zaposlen je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu kao docent na predmetima Ustavno pravo i Uvod u pravo.

Autor je monografije *Perspektive participativne demokratije*, koju je 2007. godine izdao Left International Forum iz Stockholma. U štampi je monografija *Bosanskohercegovački federalizam*. Objavio je oko 25 stručnih i naučnih radova i učestvovao na više od 20 domaćih i međunarodnih naučnih i stručnih skupova. Član je redakcije "Godišnjaka Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu" i kourednik časopisa "Novi Plamen" iz Zagreba. Član je International Institute for Self-management.

Enis Omerović je završio Pravni fakultet u Sarajevu 2005. godine. Na Pravnom fakultetu Univerziteta u Glasgowu (Škotska, Velika Britanija) magistrirao je iz oblasti međunarodnog krivičnog prava 2006. Radio je kao asistent na predmetu Međunarodno javno pravo na Pravnom fakultetu u Tuzli. Od marta 2008. radi kao viši stručni saradnik na Institutu za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu. U akademskoj 2008/2009. godini bio je angažiran u svojstvu višeg asistenta na Katedri za državno i međunarodno javno pravo na Pravnom fakultetu u Zenici.

Objavio je više stručnih i naučnih radova i monografija iz oblasti Ljudskih prava, međunarodnog javnog i međunarodnog krivičnog prava, te je bio učesnik, izlagač i predavač na više domaćih i međunarodnih konferencija, naučnih skupova i ljetnih škola. Trenutno radi na izradi doktorske disertacije iz oblasti međunarodnog javnog prava na Pravnom fakultetu u Zenici.

Maja Sahadžić je magistar pravnih znanosti. Radi kao viši asistent na International University of Sarajevo, na odsjeku Međunarodni odnosi, gdje predaje predmete Međunarodno pravo, Ustavno pravo i Europski sustavi.

Objavila je veći broj znanstvenih radova među kojima su: *Uspostavljanje Vrhovnoga suda BiH: aktualna pravna misao o teoretskoj nedosljednosti u praksi*, u: Sveske za javno pravo (Sarajevo); *Electoral System of Bosnia & Herzegovina: Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion*, u: Contemporary Issues (Zagreb); *Komparativni prikaz Ustava Kraljevine Belgije i pojedinih ustavnih rješenja Ustava Bosne i Hercegovine*, u: Pravna misao (Sarajevo); itd.

Nermina Saračević, diplomirala je na Fakultetu ekonomskih i političkih nauka na Kairskom univerzitetu u Egiptu (2001.). Magistrirala je na Univerzitetu u Bolonji, Italija (2006.) iz oblasti razvojnih studija i međunarodne saradnje. Radi u Direkciji za evropske integracije u Sektoru za koordinaciju EU programa pomoći. Bavi se istraživačkim radom u području političkog razvoja i pitanja legitimiteta savremenih političkih sistema.

Vlade Simović, diplomirao je na žurnalistiku na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci. Master studije iz političke analitike i menadžmenta završio je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Trenutno pohađa doktorske studije iz politikologije na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Radi kao asistent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci na naučnoj oblasti politička teorija/istorija političkih ideja.

Objavio je sljedeće radove (izbor): *Politički život u Bosni i Hercegovini od 1990 do 1992 godine* (Časopis 'Značenja', Doboj 2008); *SDS u političkom životu i društvenim reformama u Bosni i Hercegovini od 1990 do 1995 godine* (Zbornik radova sa naučnog skupa 'Banjalučki novembarski susreti' Filozofskog fakulteta, Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka 2009); *Globalni mediji i demokratija* (Zbornik radova sa naučnog skupa Nezavisnog univerziteta Banja Luka, Banja Luka 2010).

Nedžad Smilagić, diplomirao je na Pravnom fakultetu u Sarajevu, gdje pohađa i post-diplomski master studij iz krivičnog prava. Na stručnim usavršavanjima boravio je na Max-Planck-Institutu za strano i međunarodno krivično pravo u Freiburgu (Njemačka), Institutu za krivičnopravne studije u Siracusi (Italija), Univerzitetu u Salzburgu (Austrija) i Beogradskom centru za ljudska prava (Srbija). Radi kao saradnik za pitanja vladavine prava u Odjelu za zakonodavnu i pravosudnu reformu Misije OSCE-a u BiH, a pripravnički staž obavio je u Uredu registrara i Sudu Bosne i Hercegovine. Uže oblasti: međunarodno, evropsko i komparativno krivično pravo i restorativna pravda.

Mirza Smajić, diplomirao i magistrirao je na Fakultetu političkih nauka Sarajevo, odsjek Sigurnosnih i mirovnih studija. Doktorant je na Fakultetu političkih nauka Sarajevo. Radi kao viši asistent na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu na modulima Kriminalistika, Sigurnosni sistemi i službe (Unutrašnja sigurnost), Sigurnosne i mirovne studije. Stalni je predavač na kursu "Sigurnosna politika BiH" u organizaciji Ministarstva sigurnosti BiH i Misije OSCE u BiH. Učesnik i predavač je na više konferencija i seminara u zemlji i inostranstvu. Angažovan je na više naučno-istraživačkih projekata u BiH i Hrvatskoj.

Objavio je knjigu *Organizovani kriminal u BiH; tranzicijske dileme*, Fakultet političkih nauka u Sarajevu, te više naučnih i stručnih radova.

Mladen Šain, diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i stekao magisterij pravnih nauka na Pravnom fakultetu Univerziteta Ludwig Maximilian u Münchenu. Radi kao spoljni saradnik i predavač na univerzitetu Sarajevska škola za nauku i tehnologiju, na naučnoj oblasti međunarodno javno pravo, te na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu na predmetima Upravno pravo i Radno i socijalno pravo.

Objavio je rad *Utjecaj Uredbe Rim I na domaće koliziono pravo s aspekta primjenjivosti*, a autor je *Priručnika za obuku iz oblasti ravnopravnosti spolova* čiji je izdavač Gender centar Federacije BiH.

Aida Zaimović, diplomirala na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu 2007. godine, a od 2008. godine je student akademskog postdiplomskog studija iz oblasti međunarodne ekonomije na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu. Trenutno dovršava magistarsku tezu iz oblasti međunarodne ekonomske politike. Zaposlena je kao asistent na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu na predmetima Makroekonomija i Ekonomija Evrope, a učestvuje i u nastavnom procesu na Fakultetu političkih nauka na predmetu Ekonomska diplomatija.

Objavila je šest radova, od kojih izdvajamo koautorstvo u izradi priručnika *Evropski fondovi za Bosnu i Hercegovinu* u izdanju Ekonomskog fakulteta u Sarajevu.

Andrea Zubović, magistrirala je na Univerzitetu Oxford, a diplomirala na Pravnom fakultetu u Sarajevu i stekla diplomu na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu. Radi kao Senior Associate u CMS Reich-Rohrwig Hainz Sarajevo, te kao predavač na Sarajevo School of Science and Technology na naučnoj oblasti pravo EU.

Objavila je sljedeće radove: *BiH – Novi Zakon o privrednim društvima RS*, International Financial Law Review, mart 2009, *Novi Zakon o porezu na dohodak*, International Financial Law Review, decembar 2008.

Amila Ždralović, diplomirala je na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu (Odsjek filozofija i sociologija), a magistrirala na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu (Odsjek sociologija). Radi kao viši asistent na Pravnom fakultetu u Sarajevu na naučnoj oblasti sociološke dimenzije prava.

Objavila je sljedeće radove: *Čitanje Rawlsove teorije prvobitnog položaja iz perspektive rasprave o pravednosti Iris Marion Young*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LIII – 2010., Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2010.; *Oblikovanje roda u tranzicijskim procesima sa osvrtom na BiH*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LII – 2009., Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2009.; *Simboličko nasilje i rodni odnosi*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LI – 2008., Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2008. itd.

IKD UNIVERSITY PRESS
Izdanja MAGISTRAT
tel: (++ 387 33) 71 35 85; fax: 71 35 86
e-mail: magistra@bih.net.ba

Do sada objavljeno:

EDITIO IURISTICA

Muhić Fuad: TEORIJA DRŽAVE I PRAVA – III izd.
Festić Raifa: STARI KODEKSI
Buergethal T.: MEĐUNARODNA LJUDSKA PRAVA U SAŽETOM OBLIKU
Folsom H. Ralph, Gordon W. Michael, Spanogle A. John: MEĐUNARODNI TRGOVAČKI POSLOVI
U SAŽETOM OBLIKU
Ibrahimagić Omer: POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE – Knjiga prva
Muhić Fuad: TEORIJA DRŽAVE I PRAVA – IV izdanje
Dedić Sead: OSNOVI SOCIJALNOG PRAVA
Stanojević Obrad: RIMSKO PRAVO – bh. izdanje
Šemić Hilmija: TRGOVAČKO PRAVO – Knjiga prva
Traljić Nerimana, Bubić Suzana: PORODIČNO PRAVO – II izdanje
Dedić Sead: UPRAVNO PRAVO BOSNE I HERCEGOVINE
Sadiković Ćazim: EVROPSKO PRAVO LJUDSKIH PRAVA
Šemić Hilmija: TRGOVAČKO PRAVO – TRGOVAČKO UGOVORNO PRAVO, Knjiga druga
Imamović Mustafa: HISTORIJA DRŽAVE I PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE – II izd.
Dedić Sead: UPRAVNO PROCESNO PRAVO
Misita Nevenko: OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE
Bakšić-Muftić Jasna: SISTEM LJUDSKIH PRAVA
Ibrahimagić Omer, Kurtćehajić Suad: POLITIČKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE – Knjiga druga
Šemić Hilmija, Dedić Sead: UPRAVLJENJE I RUKOVOĐENJE TRGOVAČKIM SUBJEKTIMA U FBiH
Sadiković Ćazim: EVROPSKO PRAVO LJUDSKIH PRAVA – II izd.
Imamović Mustafa: HISTORIJA DRŽAVE I PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE – III izd.
Tomić Zvonimir: KRIVIČNO PRAVO – Posebni dio
Dedić Sead: SOCIJALNO PRAVO – II nov. izd.
Dedić Sead, Gradašćević-Sijerčić Jasminka: RADNO PRAVO
Šemić Hilmija: MEĐUNARODNO TRGOVAČKO PRAVO – Knj. 1
Kamarić Mustafa, Festić Ibrahim: UPRAVNO PRAVO – Opšti dio, 3. izm. izd.
Dautbašić Ismet: FINANSIJE I FINANSIJSKO PRAVO – VII izd.
Čaušević Dženana: PRAVNO-POLITIČKI RAZVITAK BOSNE I HERCEGOVINE
– dokumenti sa komentarima
Šemić Hilmija: MEĐUNARODNO TRGOVAČKO UGOVORNO PRAVO
Imamović Mustafa: BOSNIA AND HERZEGOVINA: EVOLUTION OF ITS POLITICAL AND LEGAL
INSTITUTIONS
Marković M. Slobodan: PRAVO INTELEKTUALNE SVOJINE

EDITIO CIVITAS

Tomić M. Ivo: NERASKIDIVI BOSANSKI NODUS
Magezis Joy: ŽENSKE STUDIJE
Zgodić Esad: KA KRITICI FUNDAMENTALIZMA

Osmančević Enes: INTERNET, TRADICIONALNA I VIRTUALNA JAVNOST
Repovac Hidajet: SOCIOLOGIJA SIMBOLIČKE KULTURE
Miković Milanka: MALOLJETNIČKA DELINKVENCIJA I SOCIJALNI RAD
Bakaršić Kemal: FRAGMENTI KULTURNE HISTORIJE BOSNE I HERCEGOVINE
Miković Milanka: OSNOVE SOCIJALNE POLITIKE
Cvitković Ivan, Abazović Dino (uredili): RELIGIJA I EUROPSKE INTEGRACIJE
Džajić R. Amira: IZBORNI MARKETING: ISKUSTVA POLITIČKIH STRANAKA U BOSNI I HERCEGOVINI
OD 1997. DO 2002.
Abazović Dino: "ZA NACIJU I BOGA": SOCIOLOŠKO ODREĐENJE RELIGIJSKOG NACIONALIZMA
Tauber Eli: ILUSTROVANI LEKSIKON JUDAIZMA: ISTORIJA, RELIGIJA I OBIČAJI
Konstantinović Radomir: FILOSOFIJA PALANKE, 1. sarajevsko izdanje
Babić Mile: HEGELOVA FILOZOFIJA PRAVA

EDITIO ECONOMICA

Rostowski Jacek: REFORMA BANKARSTVA U CENTRALNOJ EVROPI I U BIVŠEM SOVJETSKOM SAVEZU
Doernberg L. Richard: MEĐUNARODNO OPOREZIVANJE U SAŽETOM OBLIKU
Pita Sanjin, Jašarević Haris, Milišić Tatjana, Ruvić Sanjin (priredili): ZBIRKA SPORAZUMA O
IZBJEGAVANJU DVOSTRUKOG OPOREZIVANJA SA PRIMJENOM U BiH
Hadžiahmetović Azra: EKONOMIJA EVROPSKE UNIJE

EDICIJA POSEBNIH IZDANJA

Ibrahimagić Omer: SRPSKO OSPORAVANJE BOSNE I BOŠNJAKA
SERB DENIAL OF BOSNIA AND BOSNIACS
Balić Hasan: BOSANSKA KATAKLIZMA – STUDIJA SLUČAJA FOČA
Tochman Wojciech: KAO DA JEDEŠ KAMEN
Rožajac-Zulčić Mirela, Teronić Ivana (priredile): GRAĐA ZA BIBLIOGRAFIJU MUSTAFE IMAMOVIĆA
Zbornik radova: MUSTAFA IMAMOVIĆ 45 GODINA NAUČNOG I PUBLICISTIČKOG RADA

EDITIO MEMORIA IURIS

Tomić Zvonimir: NIRNBERŠKA PRESUDA
Durmišević Enes: USPOSTAVA I PRAVNI POLOŽAJ RIJASETA ISLAMSKJE ZAJEDNICE U BOSNI I
HERCEGOVINI 1882-1899.
Imamović Mustafa: PRAVNI POLOŽAJ I UNUTRAŠNJO-POLITIČKI RAZVITAK BOSNE I HERCEGOVINE
OD 1878. DO 1914. – 3. izdanje

EDITIO VADEMECUM IURIS

Dedić Sead, Gradašević-Sijerčić Jasminka: MEĐUNARODNI RADNI STANDARDI U RADNOM
ZAKONODAVSTVU BiH
Šemić Hilmija (prir.): IZVORI TRGOVAČKOG PRAVA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE
– PRAKTIKUM
Omanović Sanjin: DRAFT NOVOG ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU FEDERACIJE BiH S
KOMENTAROM / COMMENTARIES TO THE DRAFT CIVIL PROCEDURE CODE OF
THE FEDERATION OF B&H
Lepušina Milenko, Senjak Kata: ZBIRKA PROPISA O NOTARIMA SA STRUČNIM OBJAŠNENJIMA
Dautbašić Bakir: VODIČ KROZ PROPISE O DRŽAVLJANSTVU BiH

EDICIJA NJEMAČKO PRAVO

ZAKON O KRIVIČNOM POSTUPKU SAVEZNE REPUBLIKE NJEMAČKE (StPO)

EDITIO SECURITAS

Masleša Ramo: TEORIJE I SISTEMI SIGURNOSTI

Šaković Asim: EKONOMSKA KRIMINALISTIKA

EDITIO DISERTATIO

Vukadin Dragan: INDIVIDUALNA I KOLEKTIVNA LJUDSKA PRAVA

Sadiković Lada: VANREDNO STANJE I LJUDSKA PRAVA

Bandović Sanjin: INSTITUCIJE KAO DIO SISTEMA JUSTINIJANOVE KODIFIKACIJE

EDITIO POLITIKON

Moeckli Silvano: POLITIČKI SISTEM ŠVAJCARSKE

Banović Damir/Gavrić Saša (priređili): DRŽAVA, POLITIKA I DRUŠTVO U BOSNI I HERCEGOVINI
– ANALIZA POSTDEJTONSKOG POLITIČKOG SISTEMA (Zbornik radova)

EDICIJA MUSTAFA IMAMOVIĆ BIRA ZA VAS

Imamović Mustafa: KNJIGE I ZBIVANJA

Branković Jasmin: MOSTAR 1833-1918. – UPRAVNI I POLITIČKI POLOŽAJ GRADA

U SARADNJI SA:

Pravnim centrom Fonda otvoreno društvo BiH

Hartley T. C.: OSNOVI PRAVA EVROPSKE ZAJEDNICE – USTAVNO I UPRAVNO PRAVO

Udruženjem izbornih zvaničnika u BiH

Arnautović Suad (prir.): LOKALNI IZBORI 2004. – NAUČENE LEKCIJE

Centrom za Srednjoistočnu Evropu i Balkan

Grupa autora: PRAVDA NA TLU EVROPE – Zakonski principi u proširenoj Evropi

Izdanja Antibarbarus Zagreb, Sa(n)jam knjige u Istri, Pula

Karpatský Dušan: EPISTOLAR

Distribuirana

UNIVERSITY PRESS, Sarajevo
tel: (+387 33) 71 35 85, fax: 71 35 86,
e-mail: unipress@bih.net.ba

Knjižara *LIBRIS IURIS*, Obala Kulina bana 7/1 (Pravni fakultet)
tel/fax: (+387 33) 55 06 75; 55 06 76,
e-mail: universitypress@bih.net.ba

Knjižara *OPENBOOK*, Franje Račkog 1 (Filozofski fakultet)
tel/fax: (+387 33) 22 62 76
e-mail: openbook@bih.net.ba

Editio POLITIKON

Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini

– Analiza postdejtonskog političkog sistema

ZBORNIK RADOVA

priredili

Damir Banović i Saša Gavrić

Izdavači:

“UNIVERSITY PRESS” Sarajevo

“MAGISTRAT” Sarajevo

Za izdavače:

Saliha Ganić-Marković, direktorica izdavačke djelatnosti

Dizajn korice:

Una Čardžić

DTP i računarska priprema:

Saliha Ganić-Marković

Štampa:

Štamparija FOJNICA d.o.o.

Fojnica

Za štampariju:

Šehzija Buljina, direktor

Tiraž:

400 primjeraka

Sarajevo, novembra/studenog 2011.

BOSNA HERCE

Projekat pomogli



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISBN 978-9958-673-03-0



HERCE BOSNA HERCE